HAL
archives-ouvertes.fr

Processus de mise en oeuvre du développement durable par les collectivités Suivi-évaluation et adaptation du SD21000

Adrien Ponrouch

To cite this version:

Adrien Ponrouch. Processus de mise en oeuvre du développement durable par les collectivités Suivi-évaluation et adaptation du SD21000. Sciences de l'environnement. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2008. Français. NNT : 2008EMSE0009 . tel-00777408

HAL Id: tel-00777408

https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00777408

Submitted on 17 Jan 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

N° d'ordre : 475 SGE

THÈSE

présentée par

Adrien PONROUCH

Pour obtenir le grade de Docteur
de l'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne

Spécialité : Sciences de la Terre et de l'Environnement

Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités Suivi-évaluation et adaptation du SD21000

Soutenue à Saint-Étienne, le 17 Avril 2008

Membres du jury

Président	
Guy LOINGER	Enseignant, Université Paris I
Rapporteurs	
Michel NAKHLA	Professeur, ENSMP
Jacques COMBY	Professeur, Université Lyon III
Examinateurs	
Michel CASTEIGTS	Professeur associé, Université de Pau et des Pays de l'Adour
Natacha GONDRAN	Maître-assistante, EMSE
Directeur de thèse	
Christian BRODHAG	Directeur de Recherche, EMSE
Invitée	
Nathalie VICQ-THEPOT	Chef du BTE, MEDAD

Thèse financée par l'ADEME et accueillie par le MEDAD

◘ Spécialités doctorales :	Responsables :
SCIENCES ET GENIE DES MATERIAUX	**J. DRIVER** Directeur de recherche – Centre SMS
MECANIQUE ET INGENIERIE	**A. VAUTRIN** Professeur – Centre SMS
GENIE DES PROCEDES	**G. THOMAS** Professeur – Centre SPIN
SCIENCES DE LA TERRE	**B. GUY** Maitre de recherche – Centre SPIN
SCIENCES ET GENIE DE L'ENVIRONNEMENT	**J. BOURGOIS** Professeur – Centre SITE
MATHEMATIQUES APPLIQUEES	**E. TOUBOUL** Ingénieur – Centre G2I
INFORMATIQUE	**O. BOISSIER** Professeur – Centre G2I
IMAGE, VISION, SIGNAL	**JC. PINOLI** Professeur – Centre CIS
GENIE INDUSTRIEL	**P. BURLAT** Professeur – Centre G2I
MICROELECTRONIQUE	**Ph. COLLOT** Professeur – Centre CMP

◘ **Enseignants-chercheurs et chercheurs autorisés à diriger des thèses de doctorat** (titulaires d'un doctorat d'Etat ou d'une HDR)

AVRIL	Stéphane	MA	Mécanique & Ingénierie	CIS
BATTON-HUBERT	Mireille	MA	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
BENABEN	Patrick	PR 2	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
BERNACHE-ASSOLANT	Didier	PR 1	Génie des Procédés	CIS
BIGOT	Jean-Pierre	MR	Génie des Procédés	SPIN
BILAL	Essaïd	DR	Sciences de la Terre	SPIN
BOISSIER	Olivier	PR 2	Informatique	G2I
BOUCHER	Xavier	MA	Génie Industriel	G2I
BOUDAREL	Marie-Reine	MA	Sciences de l'inform. & com.	DF
BOURGOIS	Jacques	PR 1	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
BRODHAG	Christian	MR	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
BURLAT	Patrick	PR 2	Génie industriel	G2I
CARRARO	Laurent	PR 1	Mathématiques Appliquées	G2I
COLLOT	Philippe	PR 1	Microélectronique	CMP
COURNIL	Michel	PR 1	Génie des Procédés	SPIN
DAUZERE-PERES	Stéphane	PR 1	Génie industriel	CMP
DARRIEULAT	Michel	ICM	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
DECHOMETS	Roland	PR 1	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
DESRAYAUD	Christophe	MA	Mécanique & Ingénierie	SMS
DELAFOSSE	David	PR 2	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
DOLGUI	Alexandre	PR 1	Génie Industriel	G2I
DRAPIER	Sylvain	PR 2	Mécanique & Ingénierie	CIS
DRIVER	Julian	DR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
FOREST	Bernard	PR 1	Sciences & Génie des Matériaux	CIS
FORMISYN	Pascal	PR 1	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
FORTUNIER	Roland	PR 1	Sciences & Génie des Matériaux	CMP
FRACZKIEWICZ	Anna	MR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
GARCIA	Daniel	CR	Génie des Procédés	SPIN
GIRARDOT	Jean-Jacques	MR	Informatique	G2I
GOEURIOT	Dominique	MR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
GOEURIOT	Patrice	MR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
GRAILLOT	Didier	DR	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
GROSSEAU	Philippe	MR	Génie des Procédés	SPIN
GRUY	Frédéric	MR	Génie des Procédés	SPIN
GUILHOT	Bernard	DR	Génie des Procédés	CIS
GUY	Bernard	MR	Sciences de la Terre	SPIN
GUYONNET	René	DR	Génie des Procédés	SPIN
HERRI	Jean-Michel	PR 2	Génie des Procédés	SPIN
KLÖCKER	Helmut	MR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
LAFOREST	Valérie	CR	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
LI	Jean-Michel	EC (CCI MP)	Microélectronique	CMP
LONDICHE	Henry	MR	Sciences & Génie de l'Environnement	SITE
MOLIMARD	Jérôme	MA	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
MONTHEILLET	Frank	DR 1 CNRS	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
PERIER-CAMBY	Laurent	PR1	Génie des Procédés	SPIN
PIJOLAT	Christophe	PR 1	Génie des Procédés	SPIN
PIJOLAT	Michèle	PR 1	Génie des Procédés	SPIN
PINOLI	Jean-Charles	PR 1	Image, Vision, Signal	CIS
STOLARZ	Jacques	CR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
SZAFNICKI	Konrad	CR	Sciences de la Terre	SITE
THOMAS	Gérard	PR 1	Génie des Procédés	SPIN
VALDIVIESO	François	MA	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
VAUTRIN	Alain	PR 1	Mécanique & Ingénierie	SMS
VIRICELLE	Jean-Paul	MR	Génie des procédés	SPIN
WOLSKI	Krzysztof	CR	Sciences & Génie des Matériaux	SMS
XIE	Xiaolan	PR 1	Génie industriel	CIS

Glossaire :

PR 1 Professeur 1ère catégorie
PR 2 Professeur 2ème catégorie
MA(MDC) Maître assistant
DR (DR1) Directeur de recherche
Ing. Ingénieur
MR(DR2) Maître de recherche
CR Chargé de recherche
EC Enseignant-chercheur
ICM Ingénieur en chef des mines

Centres :

SMS Sciences des Matériaux et des Structures
SPIN Sciences des Processus Industriels et Naturels
SITE Sciences Information et Technologies pour l'Environnement
G2I Génie Industriel et Informatique
CMP Centre de Microélectronique de Provence
CIS Centre Ingénierie et Santé

jE dédiE cE tRavail à chaRlotte.

if i go youR way oR you comE to miNE,
comE lEt's cREatE a NEw humaNKiNd.

Remerciements

Je remercie tout d'abord Messieurs Michel NAKHLA, Professeur au Centre de Gestion Scientifique de l'ENSMP, et Jacques COMBY, Professeur à l'Université Lyon III, pour avoir accepté d'être rapporteurs de ce travail de thèse. Je remercie également Michel CASTEIGTS, Professeur associé à Université de Pau et des Pays de l'Adour et Haut Fonctionnaire au Développement Durable au Ministère de l'Intérieur, et Guy LOINGER, Maître de conférence associé à l'Université de Paris 1 et secrétaire général de l'OIPR et du GEISTEL, qui m'ont fait l'honneur d'accepter de faire partie du jury.

Comment remercier suffisamment et dans les termes adéquats mon Directeur de thèse, à qui je sais à jamais gré d'avoir été mon guide durant cette période déterminante de ma formation ? Christian BRODHAG, directeur de recherche à l'EMSE, m'a donné la précieuse opportunité de faire ce parcours inédit, avec une grande liberté parfois synonyme d'inconfort, mais qui représente a posteriori la source la plus sûre de progrès et d'épanouissement.

Je tiens à remercier Liliane DUPORT, Philippe SENNA et Magali BARDOU, ainsi que Nathalie VICQTHEPOT (membres du BTE), pour leur accueil au sein du MEDAD et leur regard bienveillant sur ma présence dans leur équipe. Les discussions, les débats et l'immersion ainsi rendus possibles, ont été extrêmement agréables et formateurs. Les mois passés aux côtés d'eux occupent une place singulière dans mon parcours.

Je dois une grande reconnaissance à Natacha GONDRAN, pour sa disponibilité salvatrice dans les moments de désarroi, pour la clarté de ses vues et la simplicité avec laquelle son aide s'est trouvée quand nécessaire, et ce malgré la distance, rendant ce travail possible. Je dois à Karen DELCHET une reconnaissance éternelle pour sa solidarité indéfectible. Son appui, son enthousiasme, son humanisme et sa volonté m'ont été des ressources et un exemple inestimables. Karen a toujours su me procurer son soutien quand j'en avais besoin.

Mes remerciements vont ensuite à Laurence CAILLE, Coordinatrice de l'Agenda 21 du Conseil Général de Seine et Marne (CG77), pour la confiance qu'elle m'a accordée alors que les pistes pertinentes et les apports de mon travail ne m'apparaissaient pas encore avec évidence. Son volontarisme, ses compétences et sa gentillesse m'ont permis de prendre confiance dans le travail mené et mes capacités.

Je remercie très amicalement Philippe ARRETZ, Chargé de mission au Conseil de Développement du Pays Basque, dont la rencontre a été un apport à la fois professionnel et personnel marquant. Les réflexions et le travail menés ont été déterminants dans la conduite de cette thèse et dans le plaisir qui s'y est associé. La détermination et l'énergie de Philippe ont énormément participé à ma propre motivation dans cette aventure personnelle et partagée.

Je tiens à remercier Anne-Marie THORNARY, Directrice Générale des Services de la Communauté de Communes de Soule, pour son accueil en Soule et l'énergie qu'elle a déployée afin que notre collaboration soit réussie et fructueuse, ainsi que pour son enthousiasme communicatif.

Je remercie bien amicalement Elodie VAXELAIRE, Déléguée Générale au Développement Durable et Solidaire au Conseil Général de l'Essonne (CG91), avec qui les moments passés ont été riches et denses. La collaboration avec Elodie m'a permis de me confirmer dans l'intérêt de ce travail et des multiples facettes qui en restent inexplorées. Sa conviction jamais démentie, ses facultés de mobilisation et sa force de travail, son authenticité, ont rendu notre partenariat passionnant et enrichissant. Je remercie également Serge AGUILAR, Directeur général adjoint du CG91, pour l'intérêt qu'il a porté à l'expérimentation menée.

Je remercie très vivement l'ensemble des participants aux expérimentations de terrain. Les équipes du CG77, du Conseil de Développement du Pays Basque, de la CDC de Soule, les directeurs des sociétés EMAC et HEGOA, l'équipe du CG91, ont fourni un travail précieux : leur participation constitue la matière première sans laquelle la recherche-intervention ne saurait exister. Je remercie également les experts qui ont consacré du temps aux entretiens, me permettant d'acquérir un peu plus de profondeur de vue sur mon sujet.

Mes remerciements vont également à Christian RIQUELME, Adjoint au Directeur Général de l'ADF, pour sa confiance dans mes travaux, sa contribution à leur valorisation et ses relectures attentives. Merci à Stéphane MATHIEU, pour les échanges et le travail partagé, ainsi qu'à Mérylle AUBRUN et à Anne-Eugénie GASPAR (AFNOR). Merci à Thierry MARNEFFE, avec qui travailler est un plaisir toujours renouvelé. Merci à l'ADEME pour avoir financé ces travaux, et à Eliane JALLOT et Valérie PINEAU pour leur gentillesse et leur disponibilité.

Merci à ma famille. Big Up au 137 : Paul-Émile, Paule, Neil, Holmsy & Anne, Vincent (very special thanks !) & Delphine… Merci et courage à Benoît, un ami précieux à la confiance sans faille.

Résumé

Les collectivités locales ont de plus en plus à faire face à l'attente citoyenne, et à l'injonction institutionnelle, de prendre en compte et de mettre en œuvre le développement durable. Cette attente participe d'un mouvement plus large : entreprises et autres organisations – y compris l'Etat – sont appelées à contribuer aux enjeux (sociaux, environnementaux et économiques) mis à l'ordre du jour par la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) à Rio, en 1992.

Les collectivités sont des acteurs de premier plan dans la contribution aux défis du développement durable. L'étendue de leurs compétences fait directement écho à la variété des défis concernés, tout comme leur rôle d'animation d'une démocratie participative et de l'action collective territoriale. Le territoire est un cadre incontournable de la recherche de solutions localement pertinentes qui intègrent les problématiques globales, en raison de la proximité entre différents acteurs dont il est nécessaire de coordonner l'action. Dans le contexte de l'organisation territoriale française, la spécialisation et l'enchevêtrement des compétences entre échelons politico-administratifs rendent nécessaire la collaboration interinstitutionnelle. Aucune collectivité et aucun acteur n'a, en effet, les connaissances et les compétences requises pour faire face seul aux enjeux du développement durable.

L'Agenda 21 de Rio enjoint les collectivités à mettre en œuvre un Agenda 21 local, stratégie et plan d'action déclinant les thématiques abordées par la CNUED. En France, la diffusion de l'Agenda 21 local, en tant qu'innovation, a participé d'un travail de traduction par un réseau d'acteurs hétérogène, en parallèle à son inscription difficile dans le paysage institutionnel. Théoriquement bien défini, d'application volontaire, l'Agenda 21 local reste une démarche relativement marginale. Les démarches existantes n'intègrent que partiellement l'ensemble des enjeux (procéduraux, concernant les modalités de décision et d'action ; substantifs, concernant les sujets à traiter).
La Stratégie Nationale de Développement Durable affiche l'objectif de 500 Agendas 21 locaux en 2008, ce qui pose la question de l'évaluation de ces démarches. Consubstantielle de l'Agenda 21 local, l'évaluation reste l'une des difficultés majeures pour les collectivités et les acteurs tiers.
Nous privilégions l'évaluation en tant que processus ancré, en continu, dans le management stratégique des collectivités. La pertinence de l'identification de leurs enjeux significatifs par les collectivités apparaît dans ce cadre comme une question majeure. Se pose alors la problématique d'une « normalisation » des Agendas 21 locaux, tant dans sa légitimité que dans sa pertinence et ses modalités.

Nous proposons d'adapter la méthodologie SD21000, développée pour l'entreprise, aux collectivités. Fruit d'un consensus large, cette méthodologie offre une grande compatibilité avec les orientations données par ailleurs aux collectivités, tout en étant opérationnelle et susceptible d'intervenir au niveau stratégique (et non en tant qu'outil d'usage ponctuel et circonscrit).
Le développement d'un outil adapté à ce contexte passe par l'identification d'enjeux et de parties intéressées propres aux collectivités, et par une évaluation dans trois champs de gestion des enjeux : interne, institutionnel (compétences et politiques), coordination stratégique territoriale.
Il s'agit pour la collectivité comme pour les tiers, de baser l'identification des enjeux significatifs sur un processus rationnel, systématique et transparent ; de mettre en exergue le profil des projets en fonction de la performance dans les trois champs définis ci-dessus ; d'identifier et de prendre en compte de manière systématique les attentes des parties intéressées, et leur niveau d'influence sur la maîtrise collective des enjeux. Des voies de progrès sur l'ensemble de ces aspects peuvent ainsi être définies, plaçant l'évaluation dans une finalité didactique et d'amélioration continue. Trois collectivités nous ont fourni des terrains de recherche-intervention où tester et améliorer *in vivo* l'outil proposé.

L'approche développée semble à la fois contribuer au cadre conceptuel et méthodologique du pilotage des Agendas 21 locaux, en interne aux collectivités et pour les tierces parties. Elle souligne la nécessité de méthodes adaptées aux collectivités et au management stratégique territorial, dans un mouvement plus large de convergence des principes et outils de management des organisations publiques et privées, auquel semble contribuer le développement durable. L'outil développé constitue un produit fini d'aide au pilotage, susceptible d'améliorations, qui a vocation à être utilisé conjointement avec d'autres outils pertinents, permettant aux collectivités de mieux élaborer et justifier leurs choix et leur action.

Abstract

Local authorities are increasingly encouraged to implement sustainable development. This is in line with a wider trend where corporate and other organisations (including state governments) are to contribute to the social, environmental and economic issues put forward at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) of Rio, in 1992.

Local authorities are major actors in contributing to sustainable development. The extent of their competences meets the variety of the challenges concerned, as does the role they play in animating participative democracy and local collective action. Local territories are essential frameworks for the designing of locally relevant solutions to global issues, thanks to the proximity of different players whose action has to be coordinated. In the French territorial organisation context, the specialisation and the combination of the different local authorities levels' competences makes inter-institutional collaboration necessary. No local authority or other player possesses, in fact, the knowledge and competences required for facing alone the stakes of sustainable development.

The Rio Agenda 21 enjoins local authorities to implement local Agendas 21, which are local strategies and action plans consistent with the issues stressed by the UNCED. In France, the diffusion of local Agenda 21 as an innovation has required a translation process throughout a network of heterogeneous actors, in parallel with its difficult institutional emergence. Well defined in theory, local Agenda 21 remains a rather marginal voluntary approach. Existing projects only partially take account of its various procedural and substantive stakes. The French National Strategy for Sustainable Development has an objective of 500 local Agenda 21 in 2008, raising the question of evaluating these projects and approaches. Consubstantial with local Agenda 21, evaluation remains a major difficulty for local authorities as well as for third parties.
We preferably see evaluation as a process continuously anchored in the strategic management of local authorities. The relevance of the identification of their priorities and key sustainability issues by local authorities appears to be a major issue in this context. Thus the question of the "normalisation" of local Agendas 21 arises, as regards its legitimacy, relevance and practical terms.

We propose to adapt the SD21000 approach, which originally addressed businesses, to local authorities. Issued from a large consensus, this methodology offers a great compatibility with other guidelines to local authorities, while being operational and likely to intervene at a strategic level (contrary to other limited and isolated existing tools). Developing such an adapted methodology required the identification of sustainability stakes and stakeholders specific to local authorities, and necessitated an evaluation process in three distinct areas: the *internal* one (corresponding to the "social accountability" of local authorities), the *institutional* one (corresponding to their specific and regulatory competencies and policies), and the one of *strategic territorial coordination*.
Through our research and field work, local authorities and third parties are led to base the identification of local sustainability priorities (*significant stakes*) upon a rational, systematic and open process; to identify the projects' profile according to their performance in three areas mentioned above; to identify and take into account stakeholders' interests and expectations in a systematic manner, as well as their influence over the achievement of collective stakes' management at the territorial level. Ways for headways are thus identified as regards these different aspects, giving evaluation an aim of pedagogy and continuous improvement. Three local authorities consisted of fieldwork ground for intervention where we tested and ameliorated the methodology proposed.

The approach developed contributes to the conceptual framework for evaluating and running local Agendas 21, internally and by third parties. It stresses the need for methodologies relevant to local authorities and strategic territorial management and governance, in a wider movement of converging principles and tools between public and private organisations, to which sustainable development seems to be contributing. The methodology developed consists of an operational aid for decision-making, running and managing, which is likely to be further upgraded and aims to be used in parallel with other relevant tools, allowing local authorities to better define their choices and implement their action.

Table des matières

Liste des Figures....13

Liste des Sigles et Abréviations....14

Prologue : le positionnement de la thèse (*développement durable, recherche-intervention et statut de la connaissance*)....16

Introduction 19

Première partie : Contexte. Développement durable, Collectivités, Action collective et Territoire 23

I. LES COLLECTIVITES LOCALES AU CŒUR DU développement durable....23
1. Des compétences multiples qui répondent aux enjeux du développement durable....23
2. Un cadre privilégié de proximité avec les parties intéressées....24
Proximité et prise en compte des acteurs, ouverture aux parties intéressées....24
Proximité et construction des enjeux....26
Situations d'incertitude, controverses socio-techniques et forums hybrides....27
3. Des rapports anciens entre action territoriale et politiques d'environnement....28
4. Besoins sociaux et environnement quotidien : antécédents d'une réflexion sur le fait architectural, urbain et territorial....29
5. Des relations intimes entre le local et le global....30

Conclusion intermédiaire.... 32

II. LE Chapitre 28 de l'Agenda 21 DE RIO: UNE PROPOSITION, L'AGENDA 21 LOCAL33
1. De l'interface entre échelles au consensus local, par le biais du partage des connaissances....37
2. Du consensus aux stratégies les plus appropriées : diagnostic et hiérarchisation des enjeux...40
3. Interactions entre la stratégie locale et les échelons supérieurs : une subsidiarité active....43
4. Rétroactions permanentes entre les différentes parties du dispositif....46
5. Synthèse et mise en perspective....49

III. L'AGENDA 21 LOCAL : INSTITUTIONNALISATION ET APPROPRIATION....51
1. INSTITUTIONNALISATION....52
1.1. A l'origine, des initiatives internationales....52
1.2 Des rôles de relais variables de la part des Etats....53
1.3 L'intervention clef en France d'un réseau d'experts et d'associations....53
1.4 Les facteurs du dynamisme du processus d'Agenda 21 local....57
1.5 Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires....58
2. APPROPRIATION....61
2.1 Un travail de (re)définition et d'explicitation....62
2.2 Un effort constant et évolutif de (re)cadrage des démarches locales....65
2.3 Souligner les éléments de succès de la démarche....67

Conclusion intermédiaire.... 69

IV. L'organisation territoriale française et ses implications fondamentales pour le développement durable....70
1. l'organisation territoriale issue de la décentralisation....70
1. De la Révolution aux Trente Glorieuses, la République une et indivisible....71
2. L'Acte I de la décentralisation : le tournant majeur du début des années 80....72

Principes 72
Compétences 73
Textes complémentaires et déconcentration 73
3. L'Acte II de la décentralisation : une République décentralisée, un Etat déconcentré 73
4. Coopération intercommunale et démocratie locale 75
L'intercommunalité 75
Décentralisation et démocratie locale 75
2. L'émergence d'une gouvernance territoriale et de nouvelles modalités d'action locale 77
1. La notion de gouvernance à travers l'émergence de pouvoirs urbains 78
2. Complexité de l'action décentralisée et développement de la contractualisation 80
3. implications de l'organisation territoriale française pour le développement durable 82
1. Territoire et biens collectifs 82
2. Réseaux territoriaux de savoirs 82
3. Les conventions, entre coordination et régulation 84
4. Dépasser les frontières institutionnelles, par le développement de références communes 85
5. Le territoire comme acteur collectif et le management territorial stratégique 86
6. Développement durable et management territorial stratégique, une relation de nécessité réciproque 88

Conclusion intermédiaire 90

4. La remise en cause de l'Etat vis-à-vis des collectivités et, au-dela, dans le cadre de la crise du modèle rationnel-légal 91
1. La remise en cause du rôle de l'Etat vis-à-vis des collectivités 91
a. Un « rôle résiduel » pour l'Etat ? 92
b. Un Etat « interacteur » ? 93
c. Un acteur stratégique par la médiation de la connaissance et de l'expertise ? 94
2. Les Figures de l'Etat et la crise du modèle rationnel-légal 96
2.1 Evolutions d'un pilier de l'action collective : les différentes figures de l'Etat 96
2.2 La crise du modèle rationnel-légal au centre des difficultés de l'action publique 100
3. Approches coopératives : de nouveaux modes d'intervention et de régulation pour la puissance publique 101
3.1 L'éclairage du concept de gouvernementalité : le pilotage comme nouvel objet de gouvernement ? 103
3.2 Ecueils et difficultés des approches collaboratives de l'action collective 105

Conclusion intermédiaire 107

Seconde Partie : Etat de l'Art problématisé. Mise en œuvre des Agendas 21 locaux, évaluation, reconnaissance des démarches des collectivités 109

I. LA MISE EN ŒUVRE DES AGENDAS 21 LOCAUX, BILAN ; PRATIQUES D'EVALUATION DES COLLECTIVITES 109

1. Bilan quantitatif et qualitatif problématisé de la mise en œuvre des Agendas 21 locaux 109
1.1 Des démarches volontaires, expérimentales et à géométrie variable. Une diffusion difficile et tardive en France, des éléments récents de consolidation 109
1.1.1 Bilan quantitatif, moyens de recensement et d'analyse : des dispositifs partiels et hétérogènes 109
Un processus largement européen, de fortes disparités internationales 109
Une diffusion tardive en France qui se consolide récemment 111
L'Observatoire national des Agendas 21 locaux, rationalisation et convergence du recensement 112
1.1.2 Bilan qualitatif 113
1.1.3 Les freins et difficultés institutionnels, culturels et cognitifs 119

1.2 Enjeux et « champs de gestion des enjeux » des Agendas 21 locaux – une prise en compte à géométrie variable entre enjeux procéduraux et substantifs, logiques internes, institutionnelles et territoriales 121
1.2.1 Une prise en compte inégale et variable des enjeux 122
1.2.2 Trois « types » d'Agendas 21 locaux ; 3 « champs de gestion des enjeux » 127
1.2.3 La difficile intégration du secteur privé dans les Agendas 21 locaux 129
1.3 Les impacts des Agendas 21 locaux sur les collectivités en tant qu'organisations – entre innovations et pesanteurs institutionnelles et organisationnelles 130
1.3.1 Points communs et différences entre collectivités et entreprises sous l'angle de la gestion et de l'organisation 134
1.3.2 Inscription de l'Agenda 21 local dans l'organisation : de nombreuses dimensions (vers un management intégré) 136
1.3.3 Portage politique et technique, la double hiérarchie spécifique aux collectivités 136
1.3.4 Une difficile transversalité 137
1.3.5 Mobilisation, formation, apprentissage : l'importance des dimensions cognitives 138
1.3.6 Relations aux parties intéressées et démocratie, organisation et gouvernance : du management des collectivités vers le management stratégique territorial 140
1.4 La question du territoire pertinent de mise en œuvre de l'Agenda 21 local 144
1.4.1 Les différentes acceptions du « territoire » 146
1.4.2 Pays, Communautés Urbaines et Communautés d'Agglomérations : des échelles pertinentes de projet et de gouvernance 147
1.4.3 Dans les faits, tous les échelons politico-administratifs et les territoires de projets institutionnels existants sont concernés 149

Conclusion intermédiaire 149

2. Les pratiques d'évaluation dans les Agendas 21 locaux 151
2.1 Evaluation, collectivités, territoires, développement durable : éléments de cadrage 151
2.2 L'évaluation : définitions et concepts 152
2.3 L'évaluation : un faible ancrage dans les mœurs et la culture publiques en France 155
2.4 L'évaluation dans les Agendas 21 locaux, reflet de l'évaluation des politiques publiques en général et rôle cognitif spécifique lié à l'appropriation du développement durable 156
2.4.1 Les OQADD, des outils à l'existence sporadique et aux traits révélateurs 158
a. Sur le fond 159
b. Dans la pratique 159
c. Une divergence essentielle entre les OQADD : l'introduction d'une dimension normative sur les domaines de l'évaluation du développement durable 161
2.4.2 Les indicateurs, arguments pour un usage parcimonieux 162

Conclusion intermédiaire 166

II. GENERALISER ET RECONNAITRE LES DEMARCHES DES COLLECTIVITES. CADRE DE REFERENCE ET APPEL A RECONNAISSANCE, LES QUESTIONS QUE POSE LE DISPOSITIF DU MINISTERE 168

Eléments de méthodologie : une problématique à tiroirs, le recours à des entretiens exploratoires avec un panel d'experts 169

1. Le MEDD, un acteur majeur au rôle problématique dans la diffusion des Agendas 21 locaux – *de l'impulsion* … 172
1.1 Ministère en charge de l'environnement (et du développement durable), développement durable : une institution et un concept « faibles » 172
1.1.1 Le Ministère français en charge de l'environnement, une institution faible 172
1.1.2 Le développement durable, un concept problématique en cours d'affirmation 174

1.1.3 L'Agenda 21 local, le paradoxe d'une ambition forte, stratégique et globale, dans un paysage de portage faible et de segmentation des approches 174
1.1.4 Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. La relation de l'Agenda 21 local aux autres outils 176
1.2 Les Appels à Projets du MEDD : impulsion et confusion 178

2. … *vers la généralisation* – SNDD, Cadre de référence et dispositif de reconnaissance 182
2.1 Une initiative qui prend place dans un contexte partiellement favorable mais difficile 183
a. Un rôle de l'Etat : les Porter à Connaissance 184
b. Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Un terreau (un petit peu) fertile ? 185
2.1.1 Normalisation, Certification, reconnaissance 188
a. Origine et rôles de la normalisation et de certification 188
b. Organisation des activités de normalisation 191
c. Normalisation et innovation 191
2.1.2 Légitimité d'une « reconnaissance » des Agendas 21 locaux 192
a. Visibilité, crédibilisation, lisibilité 192
b. Emulation, exemplarité, stratégie du passager clandestin, externalités et obligation redditionnelle 193
c. Les enjeux du développement durable, un corpus stabilisé 196
d. Aspect non fractal et dimension normative locale du développement durable 196
e. Les limites d'une approche constructiviste de l'Agenda 21 local 198
2.1.3 Normes, territoires, collectivités : les pratiques existantes 200
Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Processus et résultats, enjeux et parties intéressées : sur quoi baser la labellisation et comment le contrôler ? 204
2.2 Le dispositif Cadre de Référence/Appel à reconnaissance, un processus de normalisation/certification ? 205
2.2.1 Le Cadre de Référence et son élaboration 205
a. D'un document procédural à l'introduction d'aspects substantifs 205
b. L'élaboration du Cadre de Référence, un processus de normalisation… le formalisme en moins 213
2.2.2 Le dispositif : appel à reconnaissance et analyse des projets sur dossier (… des exigences bien moindres qu'une certification) 215

Conclusion intermédiaire 218

Troisième Partie : Méthodologie. Adaptation de l'approche SD21000 aux collectivités : de la réflexion théorique à la validation d'outils opérationnels.222

I. MODALITES GENERALES ET JUSTIFICATIONS DE LA METHODOLOGIE DEPLOYEE 222

1. intérêt d'un travail d'adaptation des outils SD21000 au regard des questions que pose le dispositif de reconnaissance 222
1. Les questions que pose le dispositif actuel 222
1.1 Pertinence de l'identification et de la hiérarchisation des enjeux 222
1.2 Le profil des projets : degré d'investissement des trois champs de gestion des enjeux 222
1.3 Sanction binaire *vs* identification de voies de progrès 224
1.4 Les objectifs d'une évaluation – entre évaluation ponctuelle et aide au pilotage de l'amélioration continue 224
1.5 Identifier le profil des projets pour mieux guider l'amélioration continue 225
2. Cadre de Référence et SD21000 : des approches similaires et complémentaires ? L'intérêt d'un travail d'adaptation méthodologique aux collectivités 225
2.1 L'approche SD21000, guides et outils méthodologiques : une posture similaire au Cadre de Référence, des outils *ad hoc* associés 226
2.2 Le « repérage des acteurs » selon le Cadre de Référence 227

2.3 Les outils méthodologiques du SD21000 : un apport inédit qui retient notre intérêt 228

2. Récapitulatif de la démarche méthodologique retenue 229
1. La démarche de recherche-intervention 229
2. Les grandes étapes que nous avons suivies 230
2.1. Premiers « outils » : l'élaboration de premières versions des composantes de l'outil 230
2.2. Un premier terrain de soumission collective des outils, le Conseil de Développement du Pays Basque 231
2.3. Une première expérimentation complète auprès du Conseil Général de Seine et Marne 232
2.4. Une expérimentation originale auprès de la Communauté de Communes de Soule : le croisement collectivités / entreprises du territoire 232
2.5. L'expérimentation auprès du Conseil Général de l'Essonne 232

II. COMPTE-RENDU DES EXPERIMENTATIONS DE TERRAIN 233

1. L'élaboration des composantes de l'outil 233
1. L'élaboration d'une liste de Thèmes Porteurs d'Enjeux 233
2. La validation conceptuelle des trois champs de gestion des enjeux 238
3. L'élaboration d'une liste des parties intéressées 238
4. Processus et échelles de notation 241
4.1. Le processus 241
4.2. Les échelles de notation 244

2. Un premier terrain exploratoire de validation collective de l'outil, le Conseil de Développement du Pays Basque 249
1. Contexte et déroulement de l'expérimentation 249
2. Un premier protocole expérimental ou les débuts de l'adaptation de la méthodologie 249
3. Première demi-journée 251
3.1. Sur le fond 252
3.2. Sur la forme 252
3.3. Autres aspects 253
4. Première demi-journée 253
4.1. La question du type d'organisation auxquelles s'adresse la méthodologie 253
4.2. Travail sur les enjeux et la notation de la performance 254
4.3. Travail sur les notations des parties intéressées 255
4.4. Sur le rôle et la portée de la méthodologie 256
5. Conclusions 257

3. Un premier terrain de mise en œuvre complete de la methodologie, le conseil general de seine et marne 258
1. Contexte et déroulement de l'expérimentation 258
2. Objectifs de l'expérimentation 258
2.1 Objectifs du chercheur 258
2.2 Objectifs pour le Conseil Général de Seine et Marne 258
Etape 1. Notation des attentes des parties intéressées vis-à-vis des thèmes porteurs d'enjeux. 260
1. Somme des attentes sur les thèmes porteurs d'enjeux 260
2. Somme des attentes portées par chaque partie intéressée 261
3. Priorités de dialogue 262
Réactions, remarques et retours des participants sur la notation des PIs 264
4. Notations sur les attentes des PIs : Analyse en Composante Principale 264
4.1 Le recours à l'Analyse en Composante Principale (ACP) 264
4.2 Analyse des résultats de l'ACP 265
Etape 2. Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux 268
1. Notation des performances sur les thèmes porteurs d'enjeux 268
1.1 Constat général 268

1.2 Analyse détaillée 269
2. Notation des importances des thèmes porteurs d'enjeux 272
Etape 3. Le recours à l'Analyse Structurelle 275
1. Cadre et travail théoriques 275
1.1 Intérêt de l'Analyse Structurelle appliquée aux thèmes porteurs d'enjeux 275
1.2 La matrice influence / dépendance : une méthodologie issue de l'analyse structurelle et des travaux en prospective stratégique de Michel Godet 275
Principe de la matrice influence / dépendance 275
Illustration graphique et interprétation des données 276
2. Analyse des matrices influence/dépendance appliquées aux TPE 276
2.1 Ensemble des thèmes porteurs d'enjeux : de fin et de moyen 276
2.2 Thèmes porteurs d'enjeux de fin uniquement 277
3. Interprétation des résultats 279
3.1 Limites de la méthode 279
3.2 Intérêt de la méthode et des résultats 280
4. Analyse critique avec la coordinatrice de l'Agenda 21 local 280
4. Identification d'Enjeux Significatifs pour le Conseil Général de Seine et Marne 285
Etape 4. Notation du niveau de compétence du CG et de l'influence des parties intéressées sur ses enjeux significatifs 286
1. Niveau de compétence du Conseil Général sur ses enjeux significatifs 287
2. Influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs 288
2.1. Regard synthétique sur les notations de l'influence des parties intéressées 288
2.2 Compétence du CG et Influence des parties intéressées sur chaque enjeu significatif : fiches enjeux 289
2.3 Analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées 293
Etape 5. Identification de voies de progrès sur la maîtrise des enjeux significatifs 298
5. Conclusions 298
1. Enjeux Significatifs, compétences, coordination, transversalité 298
2. Appropriation des enjeux significatifs par les agents et les services du CG 299
3. Pertinence d'une approche par les enjeux 299
4. Construction d'une légitimité du dialogue sur la maîtrise collective des enjeux 299
5. Pertinence et usage de l'outil expérimenté 300

4. Une expérimentation originale : le croisement des diagnostics entre collectivité et entreprises dans la Communauté de Communes de Soule-Xiberoa 302
1. Coordination stratégique territoriale entre entreprises et collectivités. Processus et dimension substantive : la question des transactions inter-organisationnelles sur des enjeux communs de développement durable 302
2. L'opportunité d'un partenariat multiple pour expérimenter la transaction sur les enjeux 303
3. Contexte et déroulement de l'expérimentation 303
Etape 1. Notation du niveau de relation avec les parties intéressées et de leurs niveaux d'attente estimés sur les thèmes porteurs d'enjeux 303
1. Analyse des niveaux de relation de la collectivité avec ses parties intéressées 304
2. Données statistiques concernant les attentes des parties intéressées sur les thèmes porteurs d'enjeux 308
2.1 Sommes des attentes sur les thèmes porteurs d'enjeux 308
2.2 Somme des attentes portées par chaque partie intéressée 310
3. Priorités de dialogue 311
4. Difficultés, limites, conclusions concernant la notation sur les parties intéressées 314
Etape 2. Notation sur les thèmes porteurs d'enjeux : Identification d'Enjeux Significatifs 314
Etape 3. Notation du niveau de compétence de la CDC sur ses enjeux significatifs ; notation et analyse de l'influence des parties intéressées sur leur maîtrise 317
1. Niveau de compétence de la CDC sur ses enjeux significatifs 317
2. Influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs 318
2.1. Regard synthétique sur les notations de l'influence des parties intéressées 318
2.2 Compétence de la CDC et Influence des parties intéressées sur les enjeux significatifs 319

2.3 Analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées 320
Etape 4. Identification de voies de progrès sur la maîtrise des enjeux significatifs de la CDC . 321
Etape 5. Restitution croisée avec la CDC et les deux entreprises, EMAC et Hegoa 322
4. Conclusions 325
1. Apports et limites de la méthodologie au niveau de la collectivité..... 325
1.1 Une approche globalement pertinente..... 325
1.2 Appropriation des enjeux significatifs… par les communes du territoire 326
1.3 Enjeux Significatifs, compétences, coordination… et transversalité..... 326
1.4 Construction d'une légitimité du dialogue sur la maîtrise collective des enjeux… et sur la nécessité d'une stratégie..... 326
2. Enjeux Significatifs de développement durable du territoire, voies de progrès, transactions … : vers une stratégie territoriale de développement durable ?..... 327

5. Un dernier terrain : le Conseil General de l'essonne, une démarche avancée en cours de ré-interrogation 328
Contexte et déroulement de l'expérimentation 328
Etape 1. Notation du niveau de relation avec les parties intéressées et de leurs niveaux d'attente estimés sur les thèmes porteurs d'enjeux 328
1. Analyse des niveaux de relation de la collectivité avec ses parties intéressées..... 328
2. Attentes des parties intéressées sur les thèmes porteurs d'enjeux : données statistiques 332
2.1 Somme des attentes sur les thèmes porteurs d'enjeux 332
2.2 Somme des attentes portées par chaque partie intéressée 337
3. Priorités de dialogue..... 339
4. Difficultés, limites, conclusions 339
Etape 2. Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : identification d'Enjeux Significatifs..... 341
Etape 3. Notation du niveau de compétence du CG91 sur ses enjeux significatifs ; notation et analyse de l'influence des parties intéressées sur leur maîtrise 343
1. Niveau de compétence du Conseil Général sur ses enjeux significatifs 343
2. Influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs..... 344
2.1. Regard synthétique sur les notations de l'influence des parties intéressées 344
2.2 Compétence du CG et Influence des PIs sur les enjeux significatifs 345
2.3 Analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées 345
Etape 4. Identification de voies de progrès sur la maîtrise des enjeux significatifs du CG..... 346
Conclusions 347
1. Les outils : entre simplicité salvatrice et imperfections 347
2. Enjeux Significatifs et orientations stratégiques..... 348
3. Usages et inscription de l'outil dans l'organisation …et au-delà 349

Conclusions Générales 351

1. Apports et limites de la méthodologie proposée aux collectivités..... 351
1.1. Un outil opérationnel, complémentaire d'autres approches 352
1.2. Apports conceptuels de la méthodologie..... 355
1.3. L'ancrage dans l'organisation, du diagnostic au pilotage 356
2. Coordination et transactions entre collectivités et entreprises et approches volontaires..... 357
3. Mise en perspective par rapport aux autres outils et démarches d'évaluation des collectivités 359
4. Rôle de l'Etat, processus collectifs et normalisation 360

Références bibliographiques..... 362

Liste des Annexes..... 377

Liste des Figures

Figure 1 : Les Objectifs des Agendas 21 locaux…….. 35

Figure 2 : Relations potentielles entre visions et actions stratégiques locales et globales (d'après AVENIER, 1997)…….. 47

Figure 3 : Figures et modes d'action de l'Etat : modèle sédimentaire et périodisation selon LENAY et MOISDON ……... 97

Figure 4 : Recensement des Agendas 21 locaux en Europe par l'ICLEI (2002)…….…... 110

Figure 5 : Nombre d'Agendas 21 locaux en Europe, Pays et tendances à la fin des années 90……... 112

Figure 6 : Enquête de l'ICLEI (2002) : les préoccupations prioritaires des Agendas 21 locaux…….. 116

Figure 7 : Enjeux procéduraux et substantifs dans les Agendas 21 locaux (ICLEI, 2002) ……...……...123

Figure 8 : Articulation entre local et global, l'Agenda 21 local d'Issy-les-Moulineaux……....126

Figure 9 : 2 types d'Agendas 21 locaux selon Hélène Combes……... 127

Figure 10 : Le PDCA ou « roue de Deming », fondement du principe d'amélioration continue…….…..... 132

Figure 11 : L'intégration de l'Agenda 21 local…….……... 136

Figure 12 : Exemple d'OQADD (Tiré de BOUTAUD, 2005)…….…….. 161

Figure 13 : Financement d'un bien public et stratégie du passager clandestin……..……... 194

Figure 14 : Durabilité, champs, échelles (ZUINDEAU) ……... 197

Figure 15 : Les 7 phases d'élaboration d'une norme……...……... 213

Figure 16 : Echelle générique de performance à 5 niveaux……... 245

Figure 17 : Grille de performance générique……...……... 246

Figure 18 : Graphique de synthèse de la performance sur 6 aspects déclinant l'enjeu transports……... 255

Figure 19 : Graphe : ACP – Axes 1 et 2……..……...267

Liste des Sigles et Abréviations

4D : Association Dossiers et Débats pour le Développement Durable

ACP : Analyse en Composante Principale

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

ADF : Assemblée de Départements de France

AFCCRE : Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe

AFNOR : Association Française de Normalisation

AMF : Association des Maires de France

AS : Analyse Structurelle

ATR : Administration Territoriale de la République (loi relative à l')

BTE : Bureau des Territoires et de l'Ecoresponsabilité (MEDAD)

CA : Communauté d'Agglomération

CDC : Communauté de Communes

CD Pays Basque : Conseil de Développement du Pays Basque

CDU : Centre de documentation de l'urbanisme

CE : Communauté Européenne

CG : Conseil Général

CNDD : Comité National du Développement Durable

CNE : Conseil National d'Evaluation

CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement

COPIL : Comité de Pilotage National Agenda 21 local

CPER : Contrat de Plan Etat–Région (devenu Contrats de Projets Etat–Région)

CR : Comités Régionaux (de pilotage des Agendas 21 locaux)

CSE : Conseil Scientifique d'Evaluation

CU : Communauté Urbaine

D4E : Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DDDS : Délégation au Développement Durable et Solidaire (du Conseil Général de l'Essonne)

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DIDD : Délégué Interministériel au Développement Durable

DGS : Directeur Général des Services (d'une collectivité)

DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (anciennement DATAR)

DDD : Délégation au Développement Durable

DIREN : Directions Régionales de l'Environnement

DRIRE : Directions Régionales de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement

ES : Enjeu Significatif

ETD / Etd : Entreprises Territoires et Développement

GRH : Gestion des Ressources Humaines

HFDD : Haut Fonctionnaire au Développement Durable

HQE : Haute Qualité Environnementale

ICLEI : International Council for Local Environment Initiatives

IDH : Indice de Développement Humain

IFEN : Institut Français de l'Environnement

ISO : Organisation Internationale de Normalisation

LGMB : Local Government Management Board

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MATE : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

MEDAD : Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durables

MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

MTS : Management Territorial Stratégique

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OQADD : Outils de Questionnement et d'Analyse du Développement Durable

PAC : Porter à Connaissance

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PDCA : Plan Do Check Act (cycle d'amélioration continue)

PI : Partie Intéressée

PIB : Produit Intérieur Brut

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PNR : Parce Naturel Régional

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement (en anglais UNEP)

PP : Partie Prenante

QSE : Qualité Sécurité Environnement

RAEE : Rhônalpénergie-Environnement

RARE : Réseau des Agences Régionales de l'Environnement

RESPECT : Réseau d'Evaluation et de Suivi des Politiques d'Environnement des Collectivités Territoriales

RSE : Responsabilité Sociétale de l'Entreprise

RTS : Réseaux Territoriaux de Savoirs

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SME : Système de Management Environnemental

SMQ : Système de Management de la Qualité

SNDD : Stratégie Nationale de Développement Durable

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain (Loi)

TPE : Thème(s) Porteur(s) D'enjeu(x)

UE : Union Européenne

Prologue : le positionnement de la thèse (*développement durable, recherche-intervention et statut de la connaissance*)

Dans cette thèse, nous nous intéressons à l'évaluation des Agendas 21 locaux. Les Agendas 21 locaux sont des stratégies locales de mise en œuvre du développement durable, pilotées par les collectivités.
Le développement durable est en tant que concept un construit issu d'une négociation internationale coopérative (BOUTAUD, 2004)[1]. Sa mise en œuvre territorialisée requiert *de facto* la coopération du grand nombre d'acteurs en présence, ainsi que des différents niveaux de collectivités et de gouvernance intervenant sur les territoires.
Son déploiement territorial nécessite donc que soient reproduites des négociations coopératives, dépassant les approches compétitives et conflictuelles entre acteurs, notamment entre environnement et développement, au niveau local.

La mise en œuvre d'Agendas 21 locaux apparaît comme une injonction envers les collectivités à mettre en œuvre leur responsabilité sociétale, mais aussi, beaucoup plus largement, comme une proposition cohérente, qui consiste à faire du local une scène de régulation d'un ensemble complexe : enjeux et acteurs du territoire, en vue de la recherche de solutions coopératives.
On peut formuler l'hypothèse, que l'Agenda 21 local est un processus particulièrement pertinent et adapté au contexte de la désinstitutionnalisation de l'action publique, et de la gouvernance territoriale en tant que processus de régulation interinstitutionnelle de l'action collective. Il apparaîtrait ainsi en totale cohérence avec l'émergence du territoire comme acteur collectif et comme acteur stratégique.
Les contours et le contenu des Agendas 21 locaux se sont construits au sein de « réseaux d'innovation » (CALLON et Al., 2006)[2], réseaux hybrides (organisations internationales et nationales, collectivités locales, associations, ONG, consultants…) qui ont rendu possible la convergence des horizons d'acteurs hétérogènes, afin de définir un objet commun. L'innovation issue de ces processus collectifs peut ensuite être portée et diffusée par l'ensemble des membres de ces réseaux.

En vue de généraliser ces approches, notamment dans un cadre redditionnel international (où l'Etat, qui est l'un des acteurs de ces réseaux, doit rendre compte de ses engagements envers le développement durable), il apparaît nécessaire de stabiliser les références collectives qui définissent et permettent de diffuser les Agendas 21 locaux.
Les processus de stabilisation et de diffusion de cette innovation passent notamment par l'élaboration de référentiels et de pratiques d'évaluation adaptés et partagés (l'évaluation relevant *in fine* dans ce cadre, des mécanismes centraux de pilotage de l'innovation).

L'accueil de notre thèse par le MEDD, devenu MEDAD, montre l'intérêt de l'Etat pour un travail de recherche sur le contexte et les outils de pilotage de l'action publique territoriale, auxquels s'intègre de manière privilégiée l'évaluation. Cet intérêt est en fait double. Nous avons été amenés à aborder cette question des référentiels collectifs au travers de l'évaluation des démarches des collectivités, du côté de l'Etat qui en exprimait la demande (et trouve un intérêt dans les réflexions théoriques qui fondent ces approches autant que dans les outils opérationnels qui font défaut à l'action), mais aussi du côté des collectivités… dont la demande est en tous points similaire.

---

[1] BOUTAUD A., 2004, « *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser* », thèse de doctorat (ENMSE, Centre SITE), 416pp.
[2] CALLON et Al., 2006, « *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs* », Presses de l'Ecole des mines de Paris, 308pp.

Plus largement, la position privilégiée du chercheur lui permet de s'affranchir des limites institutionnelles et organisationnelles, condition d'une interculturalité permettant de mettre en question et d'enrichir les logiques d'acteurs. Nous avons donc cherché à positionner nos travaux à la conjonction des besoins de l'Etat et des collectivités, dans une perspective plus large de perméabilité entre pratiques managériales publiques et privées.

Dans notre analyse, nous avons recours aux considérations et aux apports de la communauté scientifique (en sciences de gestion, sciences de l'environnement, sociologie, géographie), mais très largement aussi, aux productions et aux discours des différents acteurs participant des réseaux qui ont porté, négocié, diffusé, soutenu, l'idée d'une mise en œuvre territorialisée du développement durable, de ses modalités et des références collectives associées. Un petit nombre d'associations et leurs productions notamment, ont joué un rôle crucial en s'attribuant un rôle de contrôle et d'analyse (voire d'orientation) des pratiques des collectivités et de l'Etat, auprès desquels elles ont travaillé activement. L'objet même de notre étude et ses finalités, exigent ainsi ce recours à différents niveaux de production, de sources et de discours.

Au-delà des débats de fond sur sa portée théorique, le développement durable « s'inscrit largement dans le faire par des principes d'action […] et implique le déploiement de processus concrets de mise en œuvre » (BRODHAG, 2007)[3]. Une de ses particularités est que « c'est *par la pratique* que le développement durable trouve sa signification : il faut le mettre en oeuvre pour savoir de quoi il s'agit, au contraire de la plupart des courants d'idées qui se posent comme un *a priori* doctrinal, d'où il résulte souvent des dogmes et des intolérances idéologiques, au contraire du développement durable, qui s'inspire d'une approche gradualiste et empiriste du changement » (LOINGER, 2000)[4].

Les sciences sociales peuvent utilement éclairer, tant pour les critiquer que pour en forger les outils, les changements et pratiques associés au développement durable. Il leur appartient de s'emparer des questions que pose cette notion, et de fournir les outils du changement nécessaires pour transformer organisations et société.

Dans cette optique, il est crucial que la recherche s'inscrive dans une perspective d'appropriation par le corps social des concepts, modèles, outils, méthodes, qu'elle propose. Valorisation et capitalisation des travaux sont une finalité que met au premier plan le développement durable. Cette perspective et cette finalité nécessitent une recherche interdisciplinaire, qui fasse des incursions dans différents champs d'investigation. Elles militent également pour une recherche ancrée dans l'action, qui ne se satisfasse pas du seul rôle d'observateur et critique extérieur.

Christian BRODHAG distingue quatre champs complémentaires de la connaissance pour le développement durable.
- La philosophie, l'épistémologie, la sociologie ou l'ethnologie analysent les trois champs qui suivent, ainsi que leurs interrelations et la circulation des connaissances. La science s'interroge sur elle-même et sur sa place dans la société, sur le rôle de l'expert et son indépendance, à l'interface entre le monde réel observé par les scientifiques et les représentations qu'en ont les acteurs de la société.
- Le « diagnostic expert », quant à lui correspond à la connaissance scientifique, qui établit un diagnostic « objectif », indépendamment de toute considération d'opportunité.

---

[3] BRODHAG C, Délégué interministériel au Développement durable, 2007, « *Les attentes du Délégué interministériel au développement durable par rapport aux sciences sociales* », Les Annales de Mines, Responsabilité et Environnement n°48 - Octobre 2007, pp10-16.
[4] LOINGER G., 2000, « *Collectivités locales, territoires et développement durable – Rapport final* », Etude GEISTEL (Groupe FUTURIBLES), réalisée pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale, Service de la Recherche et de la Prospective, 143pp.

- L'« ingénierie pour le développement durable » renvoie aux outils scientifiques et méthodes opérationnelles qui permettent d'inscrire dans le réel des solutions technologiques, sociales, politiques, économiques, environnementales aux problèmes identifiés.
- Les « acteurs » (administratifs, associatifs, professionnels...) génèrent aussi de nombreux documents méthodologiques, des évaluations... c'est-à-dire des savoirs spécifiques dont la légitimité ne relève pas des mêmes processus que la science.

L'intérêt, dans le cadre du développement durable, réside dans la circulation entre ces savoirs, et dans les interfaces opérationnelles de transfert vers la société. Une recherche-intervention mobilise et fait interagir ces quatre champs, dans lesquels elle cherche à s'inscrire simultanément.

Notre thèse a donc pour objectif de dégager une compréhension théorique qui débouche sur des outils opérationnels et concrets : la réflexion et l'élaboration de ces derniers constituent principalement notre apport, qui pour être efficient nécessite de comprendre les processus à l'oeuvre entre les acteurs. Ceci impliquait qu'à notre tour nous nous inscrivions dans ces processus, afin de participer au travers de ces réseaux, dans une posture de recherche-intervention, à la traduction, l'organisation et la diffusion de concepts et d'outils opérationnels.

Nous nous situons dans une réflexion à la croisée de l'évaluation des politiques publiques (mais qui est amenée à dépasser et à élargir ce champ *stricto sensu*), de la normalisation et de l'ingénierie (puisque nous adaptons, développons et mettons en application un outil original). Au final, le travail réalisé tend à nous positionner dans le courant du « management territorial » ou design organisationnel territorial.
Notre situation d'immersion au MEDAD nous a permis d'interagir sur les questionnements, et de travailler avec et aux interfaces de partenaires divers (ADF, AFNOR, collectivités volontaires pour expérimenter les outils…). Nous faisons, en conséquence, une place importante au discours d'acteurs dans notre travail.

Introduction

Le développement durable et les Agendas 21 locaux font converger différentes problématiques.
La crise écologique et des préoccupations sociales qui elles aussi s'inscrivent dans une perspective globale, nécessitent une vision systémique du développement et des décisions.
La complexité et la systémique de l'action collective, requièrent de la part des acteurs publics une posture et des instruments de régulation et d'intervention nouveaux. Il en va de même de la nécessité de la gouvernance, de l'ouverture et du partage des décisions, ainsi que des obligations redditionnelles liées aux enjeux et aux responsabilités associés au développement durable.
La complexification de la société (dont participe l'inflation d'acteurs et d'information, qui altère la capacité à traiter l'information et à hiérarchiser et à effectuer des choix), nécessite la constitution d'un dialogue au niveau stratégique, qui donne du sens, de la cohérence et une orientation à l'action.
Ces mouvements, issus d'histoires et de facteurs différents, convergent dans la nécessité de forger des outils nouveaux, au travers de négociations coopératives entre acteurs hétérogènes (experts, Etat, administrations, collectivité, associations, ONG…).
Avec l'interpénétration des problématiques, des responsabilités, des contraintes, des impacts et des prises de décision, la relation entre secteur privé et secteur public devient plus floue : ceci nécessite de définir des règles communes d'action permettant de faciliter les transactions et le partage des objectifs, dans le cadre de stratégies collectives gagnant/gagnant.
Dans ce contexte, l'énonciation de règles et la création de références collectives, interviennent de plus en plus au travers de processus négociés et coopératifs, d'origine non autoritaire et législative, fournis par des approches telles que la normalisation.

Dans une *première partie*, nous rappelons que les collectivités, en raison de la diversité et de l'importance de leurs compétences, et de leur proximité des acteurs locaux, sont des acteurs incontournables de la mise en œuvre du développement durable **(I)**. Nous analysons ensuite le Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio. L'Agenda 21 est le plan global d'action pour le développement durable, entériné par les 178 Etats présents à la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (CNUED), à Rio de Janeiro en 1992 **(II)**. Le Chapitre 28 de l'Agenda 21 est une proposition originale, qui consiste en ce que chaque collectivité locale mette en œuvre à son échelle une stratégie locale de développement durable (ou Agenda 21 local). L'Agenda 21 local s'avère être en totale cohérence avec le contexte et les difficultés contemporaines de l'action collective. Compris comme un processus global qui cherche à donner un cadre nouveau à la gestion de la complexité, l'Agenda 21 local représente une révolution pour l'action publique. Il prend acte de tendances lourdes et propose des moyens d'y faire face. Il intègre des concepts clef, tels que la participation et la collaboration, la rationalité limitée des acteurs, l'information imparfaite, la subsidiarité, la mise en cohérence des différentes rationalités que mobilise l'action, et la nécessité pour cette dernière de s'inscrire dans des finalités et un cadre stratégiques.
En aval de cette proposition fondatrice, des réseaux d'acteurs hétérogènes de différents niveaux sont intervenus pour lui donner un contenu et une traduction : son application concrète a ainsi nécessité un parcours similaire à celui d'une innovation **(III)**. Ces réseaux, en parallèle des relais des Etats et des impulsions institutionnelles, ont cherché à (re)définir et à expliciter, pour le diffuser, l'Agenda 21 local. Ce processus a précédé l'effort d'harmonisation et de stabilisation des références collectives engagé récemment par l'Etat.
Les spécificités de l'organisation territoriale française ont des implications fondamentales pour le développement durable **(IV)**. Nous décrivons l'organisation territoriale issue de la décentralisation, et les principes et motivations qui y sont associés, et observons l'émergence d'une gouvernance territoriale et de nouvelles modalités d'action locale. Dans ce contexte chaotique, on peut voir émerger le territoire, compris comme acteur interinstitutionnel, en tant qu'acteur collectif stratégique. Gouvernance et émergence d'un management territorial stratégique s'affirment comme expressions des mutations de l'action publique locale, qui nécessite le dépassement des frontières institutionnelles et la coordination d'une diversité d'acteurs. En retour, le développement durable

nécessite d'être mis en œuvre dans ce cadre d'une action territoriale dépassant les frontières institutionnelles. Nous constatons ainsi un lien de forte réciprocité entre développement durable et management territorial stratégique. Ce constat met en perspective les finalités, les apports et contours de l'Agenda 21 local. Ce dernier, notamment, nécessite une coordination des différents niveaux de collectivités, dont les compétences sont spécialisées et complémentaires.

Décentralisation et mutations de l'action publique territoriale remettent en cause le rôle de l'Etat. Elles mettent en évidence les difficultés de son recentrage sur ses vocations stratégiques. L'évolution de son rôle tend vers celui de « pilote », d'« animateur » de l'action collective territoriale et de stratège-évaluateur. Il s'avère problématique dans le cadre d'une souveraineté partagée avec les collectivités, de définir l'intérêt général, que l'Etat doit garantir.
La posture de l'Etat vis-à-vis de la diffusion de l'Agenda 21 local illustre la coexistence de plusieurs de figures de l'Etat. L'Etat s'est fait interventionniste et réflexif, avec un arsenal législatif peu coordonné et peu cohérent. Il a aussi adopté une posture réflexive et incitative, mais ces postures ne sont pas clairement articulées. Un « pilotage » qu'accompagnent peu de moyens et d'expertise, renvoie à la question de la légitimité de ce type d'intervention (en fonction de son efficacité et de la faculté de l'Etat à se positionner comme un acteur incontournable et crédible). On verra par la suite que la volonté de piloter et d'évaluer la diffusion des Agendas 21 locaux participe d'une évolution positive de l'action publique. L'Etat tente de se doter d'instruments d'évaluation, même si ceux-ci interviennent *a posteriori* – et non *in itinere* et de manière intégrée aux dispositifs mis en œuvre.

Dans la *seconde partie*, nous faisons l'état de l'art de la mise en œuvre des Agendas 21 locaux et des pratiques d'évaluation des collectivités dans ce cadre **(I)**. Il a longtemps été difficile de les recenser en raison de l'absence de consensus sur leur définition, et du fait que les recensements restaient non coordonnés. Les collectivités sont libres dans leurs expérimentations, et un obstacle au développement de l'Agenda 21 local a résidé dans la confusion sur ce qui le qualifiait exactement. Très rares sont ceux qui se basent sur une conception du territoire comme acteur stratégique, et qui traitent de manière équilibrée des trois sphères du développement durable.

Il n'y a pas de prescription, d'approche théorisée ou de méthodologie stabilisée d'identification des enjeux dans le cadre d'un Agenda 21 local. On observe dans les faits une prise en compte à géométrie variable des enjeux, entre enjeux procéduraux et substantifs, et entre logiques internes, institutionnelles et territoriales. Une approche constructiviste s'avère insuffisante pour établir une stratégie locale de développement durable. Défaut d'expertise et caractère contingent des résultats de processus collectifs où domine l'information imparfaite, sont au cœur du problème. Omissions et stratégies d'évitement peuvent déboucher sur la non prise en compte de certains enjeux. L'introduction du diagnostic expert dans la prise de décision caractérise au contraire, dans ce contexte, la *gouvernance éclairée*.
L'Agenda 21 local, processus à visée intégratrice, a d'importants impacts sur l'organisation des collectivités. Management, conduite du changement, connaissance des enjeux du territoire et organisation des interactions avec les acteurs, outils de suivi, constituent les besoins centraux qui découlent de l'évolution du rôle des collectivités ainsi que des exigences du développement durable.
Complexification de l'action territoriale, développement du management stratégique, prise en compte du développement durable et convergence des principes managériaux entre le public et le privé, participent de mouvements qui semblent liés. S'impose à toutes les organisations la nécessité de nouvelles manières de s'organiser et d'agir, en fonction de contraintes convergentes (prise en compte de nouveaux enjeux, ouverture aux autres acteurs). Ces nouvelles manières d'agir sont cohérentes avec les principes du développement durable, qui repose sur l'amélioration continue et invite les collectivités à intégrer les principes universels du management.

L'évaluation des projets de développement durable des collectivités renvoie à l'évaluation d'aspects procéduraux et d'aspects substantifs. Elle doit à nos yeux intégrer la question essentielle de la

pertinence de la stratégie locale et de l'identification des enjeux prioritaires. Mais l'évaluation de l'action publique peine à s'imposer en France, bien qu'elle réponde aux enjeux de développement durable et de démocratie et participe d'une modernisation de l'action publique et de l'action collective. L'évaluation a du mal à s'imposer dans le cadre des Agendas 21 locaux, qui en soulignent la nécessité. Les OQADD[5] renseignent sur l'appropriation du développement durable par les collectivités. Leur dimension cognitive a été soulignée ; parmi leurs limites, les OQADD sont loin d'alimenter la prise de décision stratégique et restent circonscrits dans le temps et quant à leur objet.

Le Bureau Territoires et Ecoresponsabilité (BTE) du MEDD (devenu MEDAD) a mis en œuvre fin 2006 un dispositif de reconnaissance des Agendas 21 locaux, en cohérence avec l'objectif de la SNDD d'atteindre 500 Agendas 21 locaux en France en 2008. L'Etat cherche à organiser la diffusion des Agendas 21 locaux, et à l'encourager tout en l'encadrant. Il a du trouver les moyens d'un « pilotage » qui assure leur respect d'un certain nombre de critères **(II)**.
L'action du BTE doit être comprise au regard du statut du ministère en charge de l'environnement puis du développement durable en France. Institution faible, ce dernier assure majoritairement le portage institutionnel du développement durable, concept problématique en cours d'affirmation. L'initiative du MEDD prolonge un travail effectué ces dix dernières années auprès des collectivités sous la forme d'Appels à Projets, qui ont fait de lui un acteur majeur en termes d'impulsion à la mise en œuvre des Agendas 21 locaux. Le MEDD a toutefois été un acteur au rôle problématique.
Les Appels à Projets ont été décisifs. Mais en ciblant des composantes particulières de l'Agenda 21 local sans en affirmer la cohérence d'ensemble, ils ont contribué à la confusion sur les caractéristiques distinctives de l'Agenda 21 local – posant un problème de *traduction* qui, *in fine*, a nui à la diffusion de l'Agenda 21 local en tant qu'innovation globale. L'inclusion des entreprises dans les démarches, et les apports éventuels de méthodologies et de pratiques, notamment managériales, des entreprises vers les collectivités, ont été évacués par le BTE. Malgré un rôle important d'impulsion, le MEDD n'a pas eu avec ses Appels à Projets, de réel rôle de *pilotage* des Agendas 21 locaux.

L'Agenda 21 local pâtit du paradoxe de correspondre à une ambition stratégique et globale, dans un paysage de portage faible et segmenté. Cette ambition semble ainsi trouver ses meilleures justifications dans les contraintes qu'elle rencontre. L'initiative du MEDD d'élaborer un Cadre de Référence et d'établir une reconnaissance nationale a débuté dans un contexte difficile. Sa nécessité et sa légitimité étaient inégalement reconnues par les acteurs. Le référentiel élaboré, d'abord uniquement procédural, a été assorti d'éléments substantifs. Les domaines d'action à prendre en compte par les collectivités restent indicatifs et reflètent une vision normative « molle », où ne sont pas introduits par des mécanismes spécifiques, de « porter à connaissance » experts auprès des collectivités.
Une forme de reconnaissance et de normalisation des Agendas 21 locaux paraissait nécessaire à plusieurs points de vue. Mais production et distribution du savoir et de la norme sont des formes et des expressions du pouvoir. Le positionnement de l'Etat en tant qu'évaluateur, garant, normalisateur, des Agendas 21 locaux n'allait pas de soi. Il s'agissait dans le fond, de valider de manière normative une innovation, afin de contribuer à sa diffusion. L'élaboration de documents normatifs est régie par des règles strictes qui en garantissent la pertinence. Le MEDD a piloté un processus semblable, mais moins formalisé, fidèle à l'esprit de la normalisation sans en suivre tous les canons. Il s'est ainsi positionné comme acteur leader de la reconnaissance des Agendas 21 locaux. Le dispositif de reconnaissance n'a, par contre, rien de commun avec une procédure de certification, restant très en deçà de ce type de démarche dans ses modalités et ses exigences. La méthodologie retenue d'évaluation des projets sur dossier a ainsi des limites importantes.

---

[5] *Outils de Questionnement et d'Evaluation du Développement Durable*, tels que définis par Aurélien BOUTAUD dans sa thèse (BOUTAUD, 2004, « *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser* », thèse de doctorat (ENMSE, Centre SITE), 416pp).

En dehors de ce dispositif, le MEDD n'offre pas aux collectivités de solutions méthodologiques d'évaluation. Or, il existe une demande de la part des acteurs, de disposer d'outils appropriables pour évaluer leurs projets au regard du Cadre de Référence. Les modalités de reconnaissance des Agendas 21 locaux restent problématiques, entre approche des processus et des résultats. Il nous parait central de porter un regard sur l'identification, par les collectivités, de leurs parties intéressées et de leurs enjeux.
Le rôle nouveau d'instigateur et d'animateur de négociations qu'a joué avec succès le BTE, s'accompagne ainsi d'un déficit en termes d'usage stratégique de la connaissance et de sa mise en contexte méthodologique dans le cadre des projets locaux.

Dans la *troisième partie*, nous proposons l'adaptation et le développement d'un outil méthodologique d'évaluation et de suivi des projets de développement durable des collectivités.
Les questions: – de la pertinence de l'identification de leurs enjeux par les collectivités ; – du profil des projets (au gré de leur investissement des trois champs de gestion des enjeux définis plus haut) ; – d'une sanction binaire, à laquelle pourrait s'opposer l'identification de voies de progrès ; – et des objectifs même d'une évaluation (entre évaluation ponctuelle et aide au pilotage de l'amélioration continue), soulèvent des problèmes de méthode au MEDD et aux collectivités.
Il s'agit d'apporter une contribution méthodologique à l'évaluation des Agendas 21 locaux, à partir de l'adaptation des outils SD21000 développés pour l'entreprise et qui ont fait l'objet de travaux à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne[6]. Le SD21000 de l'Afnor (Association Française de Normalisation), recoupe un document constituant un guide (au statut d'*accord Afnor*, document référentiel non certifiable par tierce partie), ainsi que la méthodologie associée de prise en compte du développement durable dans la stratégie et le management des entreprises.
Le SD21000 traduit la posture française dans le cadre des négociations internationales sur la responsabilité sociétale des organisations. Cette dernière consiste dans l'idée que la prise en compte du développement durable nécessite une double approche, par les enjeux et par les parties intéressées. Les expérimentations de la méthodologie SD21000 auprès de PME, ont en effet montré que l'ouverture aux parties intéressées était *nécessaire mais pas suffisante* afin d'intégrer le développement durable dans les stratégies et le management des entreprises : un certain nombre d'enjeux incontournables, notamment de long terme et portés par les acteurs faibles et distants, doivent être pris en compte par l'organisation.

A travers trois terrains d'expérimentation (deux conseils généraux et une communauté de communes), nous proposons aux collectivités une évaluation basée sur une liste d'enjeux procéduraux et substantifs, et sur une liste de catégories de parties intéressées. La performance sur les enjeux (nommés *thèmes porteurs d'enjeux*) est appréhendée dans les trois champs de gestion précédemment définis. Les parties intéressées sont abordées sous l'angle de leurs niveaux d'attentes et d'influence sur la maîtrise des enjeux. Niveaux d'importance et de performance des enjeux, et niveaux de compétence de la collectivités et d'influence des parties intéressées, permettent d'identifier des *enjeux significatifs* ainsi que des voies de progrès dans les trois champs de gestion. Des priorités de dialogue, et de mise en œuvre d'une coordination territoriale stratégique pour la maîtrise collective des enjeux significatifs sur le territoire, sont également identifiées.
Les apports, enseignements, limites et modes d'usage de l'outil expérimenté dans un cadre de recherche-intervention, sont discutés dans cette dernière partie.

---

[6] DELCHET K., 2006, « *La prise en compte du développement durable par les entreprises, entre stratégies et normalisation. Etude de la mise en œuvre des recommandations du guide Afnor SD21000 au sein d'un échantillon de PME françaises* », thèse de doctorat EMSE/CapAFNOR, 274pp ; DELCHET, GONDRAN, BRODHAG, 2008, « *La prise en compte des parties intéressées : une condition nécessaire de la responsabilité sociétale des entreprises mais non suffisante dans une perspective de développement durable. Analyse des résultats des expérimentations du guide Afnor SD21000 auprès de 78 entreprises* », Revue internationale PME, à paraître.

Première partie : Contexte. Développement durable, Collectivités, Action collective et Territoire

I. LES COLLECTIVITES LOCALES AU CŒUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE

1. Des compétences multiples qui répondent aux enjeux du développement durable

Les collectivités locales sont des acteurs incontournables du développement durable, en raison de la diversité et de l'importance de leurs compétences.
Le chapitre 28 de l'Agenda 21 rappelle que –

> « Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme.
> En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational.
> Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable » (CNUED, 1992)[7].

L'Agenda 21 de Rio comporte quarante chapitres, dont 17 renvoient à des domaines où interviennent ou peuvent intervenir les collectivités locales. Les collectivités sont compétentes et peuvent contribuer à la résolution des problèmes en ce qui concerne chacune des 4 sections de l'Agenda 21 de Rio, qui abordent : les dimensions sociales et économiques, la conservation et la gestion des ressources, le renforcement du rôle des grands groupes d'acteurs, les moyens d'exécution.
L'étendue des problèmes auxquels renvoie le développement durable autant que la variété des compétences des collectivités locales, appellent une contribution de ces dernières vis-à-vis des enjeux locaux et globaux dans ces différents domaines. En 1994, la Charte d'Aalborg affirmait ainsi qu'« une vie humaine durable ne peut exister sur cette terre sans collectivités durables »[8].

Les champs d'action et les compétences évoquées ci-dessus se distribuent de manière variable, selon les pays, entre l'Etat et les différents niveaux d'organisation territoriale infranationaux.
L'envergure des compétences des collectivités fait notamment d'elles des agents économiques au poids très important. La commande publique représente aux alentours de 130 milliards d'euros par an, c'est à dire environ 10% du PIB. La commande publique peut donc être utilisée comme un important levier du développement durable[9]. Ceci passe par les choix stratégiques qu'adoptent les collectivités et par les exigences qu'elles introduisent dans les cahiers des charges.

---

[7] CNUED, 1992, « *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement* » (ou Agenda 21), Rio de Janeiro, Chapitre 28 « *Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21* », § 1.
[8] La Charte d'Aalborg ou Charte des villes européennes pour la durabilité, a été adoptée par les participants à la conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994.
[9] Il impossible de connaître les montants exacts de la commande publique (les administrations évoluent sans aucun repère au niveau de leurs dépenses). Un observatoire de la commande publique a été mis en place en 2005, qui devrait publier des données plus précises fin 2007. Mais quelques chiffres reviennent fréquemment : le montant global de la

2. Un cadre privilégié de proximité avec les parties intéressées

Les collectivités locales constituent, par définition, un cadre d'action de proximité avec les acteurs de leur territoire. Circonscriptions administratives et juridiques infranationales, elles sont *de facto* à différentes échelles – au gré de leurs compétences et des échelles territoriales auxquelles s'expriment les nécessités de l'action collective – un cadre privilégié d'expression des acteurs dans le champ du politique et de la prise de décision.

Proximité et prise en compte des acteurs, ouverture aux parties intéressées

Experts et scientifiques, citoyens, organisations de la société civile (associations, ONG), entreprises, Etat déconcentré, acteurs faibles et générations futures : le développement durable implique que l'ensemble des parties intéressées prennent part aux décisions et aux choix qui affectent une collectivité d'individus.

L'attention portée par les citoyens à la prévention des risques a développé une forte demande sociale pour une réelle participation aux décisions d'aménagement et d'environnement. Longtemps restée l'apanage de quelques précurseurs ou experts, la protection de l'environnement est aujourd'hui devenue une préoccupation partagée par un grand nombre d'acteurs, témoins de la montée des risques et des incertitudes auxquelles sont confrontés les sociétés.
Le développement durable « introduit la notion de « grands groupes », les organisations qui ont un rôle essentiel à jouer pour le développement durable : femmes, jeunes, populations autochtones, entreprises, agriculteurs, syndicats, ONG, scientifiques et collectivités locales. Ces acteurs, supposés représenter la société mondiale, sont conviés à participer comme observateurs aux réunions internationales. Au niveau local les collectivités sont invitées à décliner ces engagements internationaux » (BRODHAG, 2002)[10].

Les associations positionnées sur sa prise en compte au niveau local, revendiquent le fait que développement durable « introduit la nécessité d'une concertation avec les grands groupes sociaux concernés, avant toute prise de décision engageant les populations et leur devenir. Les démarches de concertation conduisent à une nouvelle pratique de l'exercice du pouvoir. Les citoyens deviennent acteurs d'une démocratie participative, animée par l'autorité locale » (COMITE 21, 2001)[11].
Les étapes clés d'une démocratie participative sont, selon le discours de ces acteurs, d'« adopter la transparence et la lisibilité des actions[12], décloisonner les savoirs, organiser les échanges et le débat public, construire des outils de concertation, de suivi et d'évaluation », et constituent souvent « une véritable révolution culturelle, tant nos habitudes sont ancrées dans la relation frontale entre décideurs et citoyens. C'est cette démocratie renouvelée qui fonde l'adhésion des citoyens à un projet de développement. Cette évolution des modes de décision, intégrant les pratiques de

---

commande publique est compris entre 120 et 150 milliards d'euros, soit environ 10% du PIB (MarchesPublicsPme.com, www.marchespublicspme.com, consulté le 16/11/07).

[10] BRODHAG C., 2002, « *Développement durable et partenariat* », www.agora21.org

[11] Comité 21, 2001, « *Territoires et Développement Durable - Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable - Tome 1* », Comité 21/EDF/Caisse des Dépôts et Consignations/AMF/DATAR, 52pp (p12).

[12] Un diagnostic des pratiques actuelles, mené par différentes équipes du CRIDEAU à travers l'Europe, est à cet égard assez sévère: « Les rapports nationaux ont mis en évidence l'état affligeant de l'information relative à l'impact réel de certaines activités sur l'environnement. Malgré les pétitions de principe sur le droit à l'information, la protection de l'environnement souffre d'une véritable culture du secret qui confine parfois à la stratégie d'opacification ». ORTIZ L., GOUGUET J-J (Dir), 2002, « *La territorialisation des politiques environnementales* », CRIDEAU/CNRS-INRA, PULIM.

concertation, une information transparente sur les enjeux et les moyens, une responsabilité vis-à-vis des impacts des projets, peut être résumée par le terme de gouvernance[13] » (COMITE 21, *op. cit.*).

L'idée s'est ainsi imposée parmi certains scientifiques, que face à la complexité des problèmes visés et aux controverses qui révèlent l'ampleur des incertitudes, « l'action autoritaire de type réglementaire, d'essence régalienne, s'appuyant sur une segmentation administrative des problèmes et une séquentialité des processus de décision, n'est plus adaptée » (AGGERI, 2000)[14].
Les problématiques environnementales sont emblématiques de l'évolution du rôle du local dans la prise de décision. L'intervention publique prend dorénavant place dans des « univers controversés » (HOURCADE et Al., 1992)[15] à la base desquels on trouve une grande confusion « à propos de la nature et de l'étendue de la pollution, de l'identité des pollueurs, de la validité des connaissances scientifiques et des solutions appropriées ». Les solutions à ces controverses ne pourraient ainsi être envisagées sans la coopération d'une variété d'acteurs (experts, entreprises, société civile…), et sans importants efforts d'innovation. CALLON et RIP (1991)[16] montrent qu'en situation de grande confusion dans les faits et d'un grand nombre de valeurs divergentes (vache folle, trou dans la couche d'ozone), « le meilleur moyen de résoudre les controverses [est] d'impliquer le plus grand nombre possible d'acteurs dans des "forums hybrides" afin d'établir des normes sociales et techniques » (AGGERI, 1999)[17].

Décloisonner le débat entre administrations, communauté scientifique, entreprises et milieux associatifs et syndicaux, doit donc permettre de mieux cerner les risques et les effets des décisions, et d'acquérir une meilleure capacité d'anticipation stratégique, tout en assurant la prise en compte des aspirations des parties intéressées. Une participation publique active doit donc assurer la sensibilisation des citoyens aux enjeux du développement durable et leur donner la capacité de participer à la prise en charge des enjeux collectifs. Ces approches partenariales « permettent de tisser les liens les plus fins de solidarité et de citoyenneté sur le territoire » (BRODHAG, 2002, *op. cit.*). Elles sont la condition d'une patrimonialisation des enjeux par les acteurs, et de leur responsabilisation.

La participation devant intervenir à travers les différentes phases de conception, de réalisation et d'évaluation des projets, la notion de *subsidiarité* est centrale dans la mise en œuvre locale du développement durable. Selon le principe de subsidiarité, la responsabilité d'une tâche incombe au plus bas niveau de décision compétent pour l'entreprendre. La subsidiarité concerne non seulement les échelons de gestion mais s'applique jusqu'au niveau du citoyen, en raison de la légitimité de l'intervention de ce dernier ainsi que de ses impacts en tant qu'acteur – les actions individuelles et leur somme engageant l'ensemble de la collectivité et son devenir (à travers notamment, les modes de vie, de production et de consommation, de transport, etc.).
L'échelon local constitue donc un cadre privilégié pour la rencontre entre les acteurs et leurs ajustements autour d'un projet, favorable aux conventions et aux contrats multi-acteurs. Les conventions multi-acteurs engagent des acteurs multiples autour d'objectifs communs,

---

[13] Nous aurons l'occasion d'apporter d'autres éclairages sur le sens, l'origine et les implications du terme polysémique de *gouvernance*, qui quel que soit le contexte, renvoie toutefois à des règles nouvelles et à l'intervention d'acteurs nouveaux et multiples en ce qui concerne la prise de décision.
[14] AGGERI F., 2000, « *Les politiques d'environnement comme politiques de l'innovation* », Gérer et Comprendre, juin 2000.
[15] HOURCADE et Al., 1992, « *Ecological economics and scientifical controversies: lessons from some recent policy making in the EEC* », Ecological Economics 6, pp211–233.
[16] CALLON M, RIP A, 1991, « *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement* », Environnement, Science et Politique, Cahiers du GERMES, 13, pp227–238.
[17] AGGERI F., 1999, « *Environmental policies and innovation: A knowledge-based perspective on cooperative approaches* », in Research Policy 28, pp699–717.

particulièrement au terme de processus de concertation, et leur mise en œuvre peut par exemple trouver un support dans le montage d'associations *ad hoc* (NAPOLEONE et Al., 1995)[18].
Les objectifs du développement durable sont dans ce sens issus d'une négociation entre acteurs fortement déterminée par les spécificités et les enjeux locaux, ce qui permet d'affirmer que « l'acception du concept de développement durable est en partie socialement construite » (FADEEVA, 2003)[19]. Cette réalité est bien illustrée par les locutions de *projet de territoire* et de *territoire de projet*.

Aurélien BOUTAUD (2004)[20] a montré que le développement durable était une notion issue d'une négociation coopérative au niveau international. Il émerge de la volonté d'acteurs aux intérêts divergents de concilier environnement et développement, au travers de cette valeur nouvelle basée sur la recherche de stratégies gagnant-gagnant. Cependant, au niveau local, les stratégies d'appropriation compétitive prédominent, chaque acteur cherchant dans la négociation à faire prévaloir ses intérêts propres sans construire des alternatives gagnantes/gagnantes.

Le développement durable introduit une spécificité fondamentale dans cette ouverture des modes de décision aux acteurs concernés. Le terme d'*acteurs* renvoie à des individus ou des groupes actifs ou potentiellement actifs dans cette participation aux décisions. L'ouverture des processus décisionnels ne répondrait que partiellement aux exigences du développement durable si elle recouvrait uniquement la prise en compte des attentes des acteurs qui se trouvent *de facto* en capacité de faire entendre ou valoir leurs intérêts. Le développement durable implique ainsi que les décisions prennent également en compte les attentes des intérêts de l'ensemble des *parties intéressées*, dont le cercle déborde celui des acteurs et des parties prenantes. On entend par *parties intéressées* l'ensemble des individus ou groupes pouvant impacter ou être impactés par une décision ou un projet : les *parties intéressées* incluent les acteurs faibles ou absents, qui ne sont pas en capacité de faire valoir leurs intérêts. Il s'agit notamment des individus ou groupes sociaux exclus ou faibles, des habitants des pays en voie de développement, et des générations futures (par définition incapables de faire valoir leurs attentes…) (BRODHAG, 2002, *op. cit.*).

Proximité et construction des enjeux

L'Agenda 21 enjoint les collectivités à mettre en œuvre des Agendas 21 locaux, stratégies locales qui déclinent ses préoccupations globales. Il ne contient pas de prescription sur le contenu des Agendas 21 locaux, le principe étant de permettre aux partenaires d'identifier leurs propres priorités. Ces dernières doivent toutefois être cohérentes avec le diagnostic de la CNUED et les préoccupations globales présentes dans les différents chapitres de l'Agenda 21.
On peut remarquer avec Régis Debray que « toute communauté durable se construit en *contre*. Le *pour* s'en déduit »[21]. En partie, on peut penser que le local s'approprie le développement durable en réaction à des problèmes spécifiques et unificateurs d'une communauté d'acteurs.
Des démarches locales de développement durable se sont par exemple développées de manière précoce dans la région du Nord-Pas-de-Calais, soumise à de graves problèmes environnementaux,

---

[18] Les conventions multi-acteurs engagent des acteurs multiples autour d'objectifs communs, particulièrement au terme de processus de concertation, et leur mise en œuvre peut par exemple trouver un support dans le montage d'associations *ad hoc* (NAPOLEONE et Al., 1995, « *Aménagement communal participatif à Montpezat ou l'élaboration, avec les habitants, d'un schéma directeur cohérent* », Le Courrier de l'environnement de l'INRA n°24, avril 1995, www.inra.fr).
[19] FADEEVA Z., 2003, « *Exploring Cross-Sectoral Collaboration for Sustainable Development - A Case of Tourism* », Doctoral Dissertation, The International Institute for Industrial Environmental Economics.
[20] BOUTAUD A., 2004, « *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser* », thèse de doctorat (ENMSE, Centre SITE), 416pp (p143).
[21] Comme le remarquait Régis Debray à propos de la construction européenne, dans Le Figaro des samedi 14 et dimanche 15 février 2004.

sociaux et économiques de reconversion industrielle. *Sustainable development* est le maître mot de nombreuses collectivités locales australiennes, situées sur un littoral fragile et faisant face à une évolution démographique et à une pression touristique sans précédent. Maints exemples témoignent de la diversité des facteurs qui poussent des collectivités à la recherche d'un développement durable. La diversité des formes que prennent les démarches des collectivités ainsi que leur inégalité d'avancement, s'explique en partie par le fait qu'elles sont le reflet de préoccupations et de contextes spécifiques.

Pour autant, le développement durable se caractérise par la mise en exergue de la portée globale des enjeux environnementaux, économiques et sociaux contemporains. Le concept de développement durable correspond à la reconnaissance des interrelations systémiques à l'échelle planétaire, entre l'homme, ses activités, son bien-être et la biosphère. C'est cette nouvelle façon d'envisager les liens entre développement et environnement qui constitue l'apport majeur des constats dressés en 1987 par le rapport BRUNTDLAND.

Situations d'incertitude, controverses socio-techniques et forums hybrides

Parallèlement, des situations combinant incertitude scientifique et stratégies divergentes d'acteurs concernés se sont multipliées ces dernières années (gestion des risques, déchets nucléaires, sang contaminé, ESB, OGM...), créant des situations de controverse, problématiques et difficilement gouvernables, que CALLON et Al. appellent « controverses socio-techniques ». Les auteurs réfléchissent à partir de ces situations, à la légitimité des phénomènes de gouvernance, et plus particulièrement, d'immixtion des citoyens dans les processus de décision technique et scientifique. Ces controverses, en effet, dépassent largement les seules questions techniques. Un de leurs enjeux est « d'établir une frontière nette et largement acceptée entre ce qui est considéré comme indiscutablement technique et ce qui est reconnu comme indiscutablement social. [...] Reconnaître sa dimension sociale, c'est redonner une chance [à un dossier] d'être discuté dans des arènes politiques » (CALLON et Al., 2001)[22].
Ces situations se multiplient dans un contexte d'incertitudes, et la question du monopole des scientifiques sur la « vérité » et sur la pertinence de choix techniques et leurs implications sociales, est posée. L'activité scientifique est un processus social, et la science ne peut être soustraite aux enjeux de pouvoir. Les auteurs rappellent que l'on peut toujours mettre en question les conditions épistémologiques de sa neutralité.
Aussi CALLON et al. légitiment-ils la possibilité pour les « profanes » (riverains, d'élus, acteurs associatifs, scientifiques issus de disciplines non prises en compte dans un projet technique...) de participer aux côtés des « experts », aux prises de décision socio-techniques.
Des acteurs d'origines diverses et aux intérêts et points de vue divergents se mobilisent ainsi autour de projets entourés d'incertitudes afin que soient pris en compte leurs points de vue, et que la décision ne soit pas confisquée par les scientifiques et les experts. Les espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre des choix techniques qui engagent le collectif sont désignés par le terme de « forums hybrides » par les auteurs : ces espaces rassemblent en effet des acteurs hétérogènes, préoccupés par des questions à la fois techniques et sociétales. Ce phénomène offre un enrichissement, un contrepoids et une alternative, sur des sujets précis, à la prise de décision issue de la seule démocratie élective informée par le scientifique. Les débats ainsi permis, débouchent par ailleurs sur l'élaboration progressive de références collectives communes aux acteurs, susceptibles d'informer et de compléter des décisions unilatérales, remettant par là en cause le monopole du savoir des scientifiques et des politiques.

---

[22] CALLON et Al., 2001, « *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique* », Le Seuil, Paris, 358pp (p45).

Les réponses aux questions émergent donc de plus en plus, à des échelles très variées, de processus multi-acteurs jouissant d'un éclairage privilégié sur les questions de rentabilité, d'exigences technologiques, de faisabilité, d'acceptabilité, de cohérence... Ceci est particulièrement vrai dans le champ de l'environnement, à partir duquel ces problématiques ont émergé. L'émergence et la constitution des « forums hybrides » n'est pas présentée par les auteurs comme allant de soi, mais leurs conditions d'existence se font de plus en plus fréquentes : les auteurs estiment que le mouvement de multiplication des controverses socio-techniques est irrépressible (CALLON et Al., *op. cit.*, p.352). Le Grenelle de l'Environnement, qui s'est tenu en Septembre – Octobre 2007 en France, participe au niveau national de ce type de processus multi-acteurs (il s'agissait toutefois d'une consultation d'experts).

3. Des rapports anciens entre action territoriale et politiques d'environnement

Si le concept de développement durable affirme l'importance de stratégies et d'actions territoriales en adéquation avec les enjeux contemporains, la territorialisation des politiques publiques n'est pas une préoccupation nouvelle, *a fortiori* et par définition pour les collectivités, qui déploient depuis longtemps une approche spatiale de la gestion de leur territoire. C'est notamment le cas avec la planification des activités, bien avant que n'arrivent sur le devant de la scène les enjeux modernes du développement local.
Depuis plus de deux siècles, la puissance publique considère largement les problèmes environnementaux « sous la forme d'interactions situées sur un territoire : riverains exposés aux odeurs incommodes, aux risques d'incendie et d'explosion des manufactures dès le XVIIIème siècle, problèmes d'hygiène et d'insalubrité puis de dégradation de la qualité de l'air dans les agglomérations urbaines, pollutions des rivières et des nappes phréatiques par les rejets industriels et les engrais agricoles, flux de déchets sans cesse croissants dans les lieux de production et de consommation ». La gestion préventive de l'environnement a ainsi longtemps été « pensée comme une question de planification territoriale permettant de concilier le développement économique local et la protection de l'environnement ». Cette dernière a été rendue possible par « l'intervention d'ingénieurs, de gestionnaires ou d'urbanistes dotés de techniques reposant sur un type particulier de visibilisation, de spatialisation et de découpage des problèmes environnementaux ». Ainsi les politiques hygiénistes nées au XIXème siècle pour contenir les épidémies reposèrent sur un quadrillage territorial, les procédures d'autorisation…, et « s'appuient depuis deux siècles sur un examen des interactions potentielles entre l'activité industrielle et son environnement local (riverains, nappe phréatique, rivière, rejets atmosphériques) ».
Aujourd'hui, parmi de très nombreux exemples, la gestion intégrée de la ressource en eau « se fait au sein de l'espace délimité par le bassin versant, et, à moins grande échelle, les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) fournissent aux acteurs partageant un même cours d'eau un espace de coopération local » (ABRASSARD et AGGERI, 2002)[23].

Cependant, la séparation entre le territoire et les politiques est souvent restée marquée, notamment dans le contexte de la crise de 73 et la décentralisation des années 80, comme le rappelle Jacques THEYS (THEYS, 2004)[24]. Logiques sectorielles et opportunismes de projets eurent alors tendance à l'emporter sur les logiques territoriales, et la planification spatiale s'est effritée. En conséquence, pendant 20 ans l'environnement n'a plus été envisagé dans l'aménagement du territoire que sous trois angles : comme solution de repli pour espaces ruraux marginalisés, comme contrainte à respecter dans les projets, et en termes de gestion du syndrome NIMBY[25]. Avec la sensibilisation

---

[23] ABRASSART C, AGGERI F, « *La naissance de l'éco-conception - Du cycle de vie du produit au management environnemental "produit"* », CGS, ENSMP. Article pour la revue Responsabilité et environnement (15 janvier 2002).
[24] THEYS J., 2004, « *L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable* », in Regards sur l'actualité No 302, La Documentation française, juin-juillet 2004.
[25] NIMBY : « *Not In My BackYard* », « *Pas dans mon arrière-cour* ». Acronyme qui désigne le combat d'associations de riverains créées pour défendre leur environnement local, sans tenir compte de l'intérêt général. Le terme s'applique à

accrue de l'opinion à l'environnement dans les années 90, il a cependant fallu apporter des réponses nouvelles. La réintégration de l'environnement dans l'aménagement est notamment manifeste en 1997, avec la création du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE). L'approche hygiéniste et sectorielle qui a longtemps caractérisé l'intervention publique doit désormais céder la place à de nouvelles modalités d'action qui prennent en compte l'intrication entre les différentes problématiques, ainsi que l'interaction entre les différentes échelles, du global au local, auxquelles s'expriment les enjeux.

4. Besoins sociaux et environnement quotidien : antécédents d'une réflexion sur le fait architectural, urbain et territorial

La réflexion sur l'intégration des considérations sociales, économiques et environnementales dans la planification et l'aménagement du territoire, fut initiée dès le milieu des années 60. L'American Institute of Planners redéfinit en conséquence ses objectifs, les problèmes engendrés par l'urbanisme de l'après-guerre affectant rapidement le nouveau monde[26]. Se faisant plus humbles, certains aménageurs et architectes comprirent dès cette époque la nécessité de travailler en équipes pluridisciplinaires et en lien avec les élus locaux, des universitaires, et des représentants de la population et des entreprises locales (ELLIN, 1995) [27].

Une approche plus « populaire », en tout cas moins élitiste et autoritaire de l'aménagement et qui prit des formes variées ('architecture participative', 'planification sociale et environnementale', 'aménagement communautaire'…) a pu émerger à partir de cette période des deux côtés de l'Atlantique. Faire participer les gens à la conception de leur environnement quotidien devint de plus en plus clairement une condition de réussite pour les opérations d'urbanisme, d'aménagement et d'architecture. Simultanément, de nouveaux faits et études mettaient en évidence l'impact de leur environnement sur les groupes sociaux ainsi que les impacts des schémas généraux d'occupation de l'espace (ségrégation sociospatiale…) sur l'ensemble du corps social. La prise de conscience des effets sociaux et psychologiques des conditions de vie sur les habitants n'est d'ailleurs pas sans faire écho au naturalisme d'Emile Zola, la prise de décision étant longtemps restée hermétique à ce type de considérations. Au début des années 70 certains (comme John Turner) cherchent donc par exemple à substituer un logement 'convivial' à un logement « manipulatif »…

Dès le milieu des années 70, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (essentiellement la radio et la télévision) furent mises à profit de manière expérimentale afin de permettre la participation de la population aux débats concernant son cadre de vie. A Dayton (Ohio, USA), les Designathons, série d'émissions télévisées, permirent aux aménageurs de répondre en direct aux questions des téléspectateurs sur les différentes alternatives de réaménagement d'une partie de la ville et sur leurs impacts. Ce type d'initiatives rencontra – et rencontre toujours – des résistances professionnelles, institutionnelles et politiques. Elles ont néanmoins transformé la théorie et les pratiques des aménageurs, en réaction aux accusations de sociologues et de psychologues, qui mirent en évidence les risques de 'déterminisme environnemental' et l'existence d'une 'psychologie environnementale'. Le concept d'identité de lieu (*place identity*) fut défini comme « une sous-structure de l'identité personnelle définissant un individu en relation avec le monde physique, à travers des souvenirs, des idées, des valeurs, des préférences, des significations, et des

---

une mobilisation qui s'élève contre un projet (infrastructure, équipement…) perçu préjudiciable à la qualité de vie d'un quartier, sans que soit mise en cause son utilité intrinsèque.

[26] Les Etats-Unis furent pionniers de ces approches, du fait que l'Europe était préoccupée à ce moment là par la reconstruction : il fallait construire du nouveau et à grande échelle, l'analyse de l'existant n'étant pas le premier souci.

[27] ELLIN N., 1995, « *Advocacy Planning, Participation, Environmentalism, And Feminism* », in Postmodern Urbanism, Cambridge, Blackwell.

conceptions sur l'attitude pertinente en lien avec l'environnement physique de sa vie quotidienne » (PROSHANSKY et Al., 1983)[28].

Avec MacHarg notamment, l'un des précurseurs dans ce domaine, la planification écologique tente dans les années 70 de concilier stratégies d'occupation de l'espace et valeur (tant patrimoniale qu'économique) des milieux naturels. A la même période l'idée de concilier besoins humains et respect de l'environnement au niveau de communautés locales restreintes, est avancée comme une réponse aux problèmes sociétaux et environnementaux qui accompagnent la concentration urbaine[29].
La prise en compte des femmes, parmi les groupes et acteurs faibles dont la voix s'est peu à peu faite entendre, a permis de remettre en cause certains postulats fondamentaux de l'organisation de l'environnement quotidien (tels que la séparation domicile/travail, sphère publique/privée, centre/périphérie…), devançant les évolutions de fond qui influencent actuellement l'organisation des activités (télétravail, mixage des temps et des espaces d'activités professionnelles/de loisirs…). Les revendications des minorités ethniques et des pauvres (les banlieues et leurs plans masse cristallisant en France un grand nombre de problèmes), se sont finalement étendues à une variété de populations spécifiques – ou si l'on préfère, à l'ensemble de la population considérée dans son hétérogénéité. Sont alors considérés les besoins et les problématiques particuliers, des personnes âgées, des enfants et des jeunes, des handicapés…

Depuis les années 80, ces réflexions convergent et s'élargissent avec l'apparition du concept de durabilité, qui permet la synthèse entre besoins humains, respect et limites des écosystèmes, prospective, dans le cadre de réflexion désormais global qu'impose la mondialisation. Les réflexions sur la ville durable ont ainsi été précédées par celles sur l'écologie urbaine (BOUTAUD, *op. cit.*).
La spécificité d'un projet territorial de développement durable consiste dans le prolongement des questionnements ayant trait à la gestion de l'environnement et aux problématiques sociales, et dans la reconnaissance des interrelations qui existent entre eux. Le local apparaît comme le réceptacle de la convergence entre problèmes économiques, sociaux et environnementaux, qui le lient inextricablement au contexte global contemporain. Il s'agit donc moins d'instaurer une rupture avec les pratiques passées que de les mettre à jour, même si une rupture réelle s'impose à cet effet du côté des pratiques et des modes de réflexion et d'organisation.
Les collectivités locales, dans le prolongement de leurs responsabilités et de leurs compétences, sont amenées à adapter leur action au contexte d'une société mondialisée et complexe où les enjeux ne peuvent plus être considérés isolément ni à leur seule échelle. Christian BRODHAG (2003)[30] affirme que « la complexité des problèmes posés par le développement durable doit être confrontée à la nécessité d'agir dans un cadre simple », le territoire pouvant offrir un cadre d'action sinon simple, du moins circonscrit et cohérent, et qu'il est possible aux acteurs d'appréhender.

5. Des relations intimes entre le local et le global

Villes et territoires sont de plus en plus considérés comme les mieux à mêmes de trouver des réponses à des défis d'ordre et de portée planétaire. Pierre CALAME y voit « le paradoxe central de la globalisation économique. Plus les économies sont liées entre elles dans un marché global, plus les problèmes environnementaux sont interdépendants, plus les sciences et technologies se diffusent rapidement et plus on pourrait penser que les solutions ne peuvent être que globales. Or […],

---

[28] PROSHANSKY et Al., 1983, « *Place-identity: Physical world socialization of the self* », in Journal of Environmental Psychology, 3, 57–83., cité dans ELLIN N., 1995 (*op. cit.*).
[29] Idée exprimée notamment par E.F. SCHUMACHER dans *Small is beautifull* (1973).
[30] BRODHAG C., 2003, « *Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques* », in DA CUNHA & RUEGG (Eds), Développement durable et aménagement du territoire (pp29–45), Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

comme les crises du modèle actuel de développement sont des crises de relations, c'est à partir des territoires, là où l'on peut comprendre et repenser ces relations, que peuvent s'inventer des modèles de développement durable » (CALAME, 2001)[31].

Le socle territorial offre aux acteurs la possibilité d'une réflexion pratique et stratégique dans un cadre commun, qui leur est connu et qu'il leur est possible d'analyser.
Il existe en ce sens « un tropisme marqué entre la philosophie du développement durable et les territoires […], comme si les territoires étaient l'expression d'un terrain d'action privilégié de cette notion. Pour quelle raison ? Peut-être parce qu'il existe un lien assez fort, mais implicite seulement, entre la notion du « global-local » des militants du développement durable et la réalité des phénomènes de société en milieu local, caractérisée par le fait qu'au niveau local tous les facteurs s'enchevêtrent, et le fait que spontanément le « local » est un segment complexe du tout global [...]. Ainsi la notion de développement durable territorialisé servirait de support à la recherche d'un retour à la reconnaissance du caractère complexe, au sens de la notion de complexité, de la relation société/nature/espace/territoire » (LOINGER, 2003)[32].

Pierre CALAME souligne la relation intense entre territoire et complexité du développement durable. Le territoire serait un prisme où le faisceau de la complexité des enjeux se matérialise de façon nette et privilégiée. « Plus une situation est complexe, plus les problèmes environnementaux, sociaux et économiques sont liés entre eux et plus il est nécessaire de penser la réalité dans sa complexité, là où toutes ces relations sont apparentes c'est-à-dire au niveau local. Pour penser la complexité, il faut "penser avec ses pieds", penser à partir de la réalité locale, quotidienne, là où les liens entre les différentes catégories de problèmes ont une évidence concrète » (CALAME, 2001, *op. cit.*).
Les enjeux globaux comme ceux qui sont perçus de façon plus localisée, se traduisent notamment au niveau du territoire, comme le rappelle Edgar MORIN, sous la forme de problèmes d'aménagement. S'il existe une crise de civilisation, dit-il, « c'est parce que les problèmes fondamentaux sont considérés en général par la politique comme des problèmes individuels et privés. Cette dernière ne perçoit pas leur interdépendance avec les problèmes collectifs et généraux. [Une politique de développement durable[33]] vise à remettre l'homme au centre de la politique, en tant que fin et moyen, et à promouvoir le bien-vivre au lieu du bien-être. Elle devrait reposer sur deux axes essentiels, valables pour la France, mais aussi pour l'Europe : humaniser les villes […], et lutter contre la désertification des campagnes » (MORIN, 1997)[34]. Les modalités et les formes d'occupation de l'espace, comme le montrent l'urbanisme, l'architecture et la géographie, sont le reflet de l'organisation d'une société. Les enjeux du développement durable en appellent donc à l'une des compétences fondamentales des collectivités : l'aménagement du territoire[35].

---

[31] CALAME P., 2001, « *La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain* », Conférence prononcée les 23-24 juin 2001 à l'occasion du Congrès de l'Association des Maires de Chine, retranscrite in MATE, 2001, « *Villes et développement durable, Des expériences à échanger* », Troisième recueil, MATE, 157pp (pp7–12).
[32] LOINGER G., 2003, « *Leçons des expériences récentes d'élaboration d'indicateurs territorialisés du développement durable dans le champ de la gouvernance locale* », Colloque SFE de Limoges du 27 et 28 octobre 2003 dans le cadre de l'atelier n°1 : Ttransversalité et indicateurs du développement durable.
[33] « *une politique de civilisation* », écrit l'auteur dans le texte original : nous prenons la liberté d'y substituer « développement durable », les deux locutions pouvant à nos yeux se confondre dans ce propos précis.
[34] MORIN E., « *Entretien avec Edgar Morin* », Revue Sciences Humaines No 28, 07/1997 (propos recueillis par Anne Rapin à propos de son livre « *Une politique de civilisation* »).
[35] Une enquête de 1995 sur les enjeux du développement durable faisait apparaître, en tête de liste, des problématiques d'ordre territorial (éclatement des villes et périurbanisation incontrôlée, mobilité individuelle, inégalités entre territoires, métropolisation, exclusion). Cela rejoint les perceptions de l'opinion publique, plus sensible aux sujets connexes (75% des gens) qu'aux questions globales (une personne sur 3) (THEYS, *op. cit.*).

Si on a pu penser trouver dans l'aménagement du territoire des solutions aux problèmes de société (à travers les réserves naturelles pour ce qui est de l'environnement, les grands ensembles et la planification d'infrastructures pour ce qui est de la vie collective, ou encore les métropoles d'équilibre pour ce qui est de l'harmonie du développement urbain à l'échelle nationale), la seule approche spatiale et sectorielle s'avère être un échec. La sanctuarisation de l'environnement n'apporte pas toutes les réponses au problème des relations homme/biosphère, la planification de masse n'a prévu ni ses effets intrinsèques ni les effets induits des modes de consommation et de production sur l'utilisation de l'espace. La métropolisation, phénomène sans précédent, exige des réflexions nouvelles sur les rapports ville/campagne et entre les villes elles-mêmes.
Le développement durable passe donc par une gestion des territoires basée sur l'intégration des problématiques et des échelles, qui conjugue l'ensemble des dimensions de la vie collective, en intégrant notamment les effets des modes de production et de consommation : modes de vie et d'occupation de l'espace, mais aussi imbrication des échelles dans le sens d'une approche par filière d'activités et cycle de vie des produits, qui impactent à la fois le territoire local, des sociétés éloignées et l'ensemble de la biosphère.

Conclusion intermédiaire

En raison de leurs compétences, la coopération des collectivités est déterminante pour atteindre les objectifs de l'Agenda 21 de Rio. Elles constituent un cadre d'action de proximité avec les acteurs de leur territoire. Experts, scientifiques, citoyens, organisations de la société civile, entreprises, Etat déconcentré, l'ensemble des acteurs peuvent de manière privilégiée être sollicités, réunis et amenés à collaborer au niveau local. La demande sociale pour une participation aux décisions d'aménagement et d'environnement s'est fortement développée. Transparence et lisibilité des actions, décloisonnement des savoirs, débat public, concertation, suivi des projets locaux, font partie des revendications de citoyens et d'associations conscients des enjeux environnementaux et sociaux. Ces revendications convergent avec le constat de scientifiques pour qui la complexité des problèmes et des controverses liés au développement durable invalident les cadres d'action publique réglementaires, d'essence régalienne, cloisonnés et unilatéraux.

Les approches partenariales locales sont la condition d'une patrimonialisation des enjeux et de la responsabilisation des acteurs. Participation et collaboration doivent donc intervenir de manière continue dans la prise de décision et la mise en œuvre des projets locaux. Les objectifs du développement durable sont ainsi issus d'une négociation entre acteurs déterminée par les spécificités locales. Le développement durable, notion issue d'une négociation coopérative au niveau international, est l'objet au niveau local d'appropriations compétitives, chaque acteur cherchant à faire valoir ses propres intérêts. Mais le développement durable introduit la nécessité que les décisions prennent en compte les intérêts de l'ensemble des *parties intéressées*, qui incluent les acteurs faibles ou absents, qui ne sont pas en capacité de faire valoir leurs intérêts.
Il n'y a pas de prescription sur le contenu des Agendas 21 locaux. Les priorités identifiées par les partenaires doivent être cohérentes avec les préoccupations globales de l'Agenda 21, et le développement durable se caractérise par la mise en exergue de la portée globale d'enjeux contemporains globaux.

Les situations combinant incertitude scientifique et stratégies divergentes d'acteurs se multiplient, créant des situations de controverse difficilement gouvernables : les « controverses socio-techniques ». Ces situations interrogent la capacité de la science à répondre seule aux enjeux, et légitiment la participation des « profanes » aux prises de décision socio-techniques. Les « forums hybrides » qui rassemblent des acteurs hétérogènes, enrichissent la prise de décision issue de la seule démocratie

élective informée par le scientifique. Les réponses aux questions émergent ainsi de plus en plus, à diverses échelles, de processus multi-acteurs.

La réflexion sur l'intégration des considérations sociales, économiques et environnementales dans la planification et l'aménagement du territoire n'est pas un fait nouveau. Dès les années 60, urbanistes, architectes et planificateurs mirent en exergue la nécessité sociale d'une participation des acteurs aux prises de décision qui les concernaient. Le concept de durabilité permet d'élargir ces préoccupations par la synthèse entre besoins humains, respect et limites des écosystèmes, prospective, dans le cadre de réflexion global de la mondialisation. Les collectivités sont amenées à adapter leur action au contexte d'une société complexe où les enjeux ne peuvent plus être considérés isolément ni à leur seule échelle. Le territoire répond à la nécessité d'agir dans un cadre simple, circonscrit et qu'il est possible aux acteurs d'appréhender. Il offre aux acteurs la possibilité d'une réflexion pratique et stratégique dans un cadre commun.

II. LE CHAPITRE 28 DE L'AGENDA 21 DE RIO: UNE PROPOSITION, L'AGENDA 21 LOCAL

L'Agenda 21 de Rio prend acte de la nécessaire coopération des collectivités locales pour mettre en œuvre le développement durable. Il comporte en conséquence dans son Chapitre 28 une proposition fondatrice, l'Agenda 21 local.

L'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), est un organisme créé en 1990 sous l'égide des Nations-Unies deux ans avant le Sommet de la Terre de Rio, lors d'un « Congrès Mondial des collectivités locales pour un avenir durable ».
L'ICLEI a été un acteur majeur dans la coordination des réunions préparatoires au Sommet de Rio. L'une des premières tâches de cet organisme international, regroupant plusieurs centaines de collectivités, consista à proposer d'inclure les collectivités locales dans les préoccupations de l'Agenda 21 de Rio (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*).

L'ICLEI a joué un rôle majeur dans le suivi des signaux donnés à Rio aux collectivités. Il s'agit du premier réseau d'innovation dont le travail a conduit à la définition et à la diffusion des Agendas 21 locaux. Cet organisme travaille en lien étroit avec le PNUE[36], l'UICL (Union Internationale des Collectivités Locales) et la Commission européenne. Il a été actif dans le lancement de campagnes nationales d'agendas 21 et de réseaux de villes plus thématiques (climat, écobudget, etc.). Il a très largement alimenté les réflexions sur la mise en œuvre du développement durable à l'échelle locale, et contribué à coordonner les acteurs de différents niveaux (international, national, local) et de différents horizons (institutionnels, associatifs), autour de l'Agenda 21 local.

Le fruit du travail des représentants des acteurs locaux réunis au Sommet de Rio et coordonnés par l'ICLEI, tient dans le Chapitre 28 de l'Agenda 21 intitulé « *Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21* », qui stipule –

[36] Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

« Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent 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. La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable » (CNUED, *op. cit.*, Chapitre 28, § 3).

Le « programme Action 21 à l'échelon de la collectivité », ou Agenda 21 local, « is one of the success stories of the Agenda 21 process that was launched in Rio de Janeiro in 1992 [*compte parmi les importants succès du processus initié à Rio de Janeiro en 1992*] » (WALLSTROM, 2001)[37]. Il constitue indubitablement l'un des résultats les plus importants et les plus visibles de la conférence de Rio.

Le succès du chapitre 28 tient certainement en partie au fait qu'il est le plus court de tout l'Agenda 21. Alors que les autres chapitres consistent en un foisonnement de lignes directrices, affichant des recommandations et des objectifs ambitieux, le chapitre 28 est « un appel relativement simple aux collectivités locales pour qu'elles s'engagent dans un dialogue pour le développement durable avec les membres de leurs circonscriptions [*traduction libre*] » (LAFFERTY, 2001)[38].

L'objectif de l'Agenda 21 local se résume en des termes simples : prendre en compte à l'échelon local, l'ensemble des problématiques soulevées lors du Sommet – ambition qui, exposée ainsi de manière lapidaire, recouvre un très vaste programme.

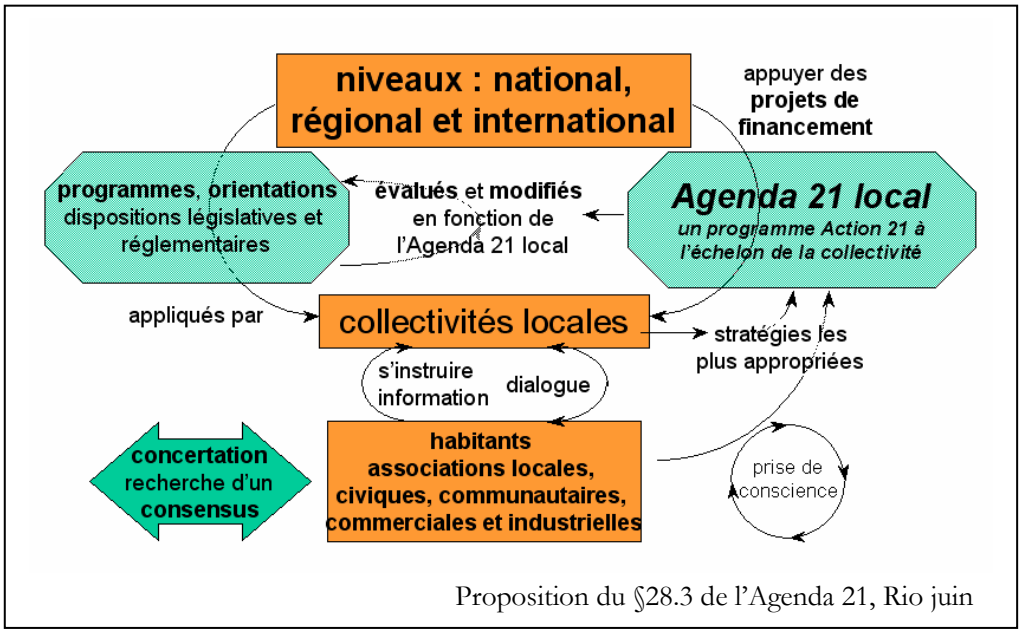
L'Agenda 21 local peut être considéré comme un concept, de par les nombreuses idées qu'il synthétise et organise. Il peut être vu comme un outil, pas directement opératoire, mais qui offre un cadre pour mettre en œuvre une série d'actions cohérentes. C'est aussi un processus, qui mobilise une série d'étapes et d'idées cohérentes entre elles et avec un ensemble de finalités.

Le Chapitre 28 de l'Agenda 21 contient un certain nombre d'éléments qui constituent une proposition fondatrice pour l'action locale en faveur du développement durable. Christian BRODHAG en fait l'exégèse et la synthèse dans la figure ci-dessous :

---

[37] WALLSTROM M. (Commissaire européenne chargée de l'Environnement), « *Foreword* », in LAFFERTY William M. (Ed.), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp.
L'ouvrage restitue les résultats du programme *Sustainable Communities in Europe* (SUSCOM), "an EU-financed research project on the implementation of Local Agenda 21 in 12 European countries" (www.prosus.uio.no/suscom). Il présente une étude de la mise en application de l'Agenda 21 local conduite entre décembre 1997 et décembre 1999 par un groupe international de chercheurs réunis dans ProSuscom (programme de recherche et de documentation pour une société durable). L'étude réalisée dans le cadre du Programme sur l'Environnement et le Climat de la DG XII (Commission européenne), offre un panorama des Agendas 21 locaux dans les pays suivants : Suède, Finlande, Danemark, Norvège, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Irlande, France, Espagne et Italie.
[38] LAFFERTY W., « *Introduction* », in LAFFERTY W. (Ed.), *op. cit.* (pp1–14), p1.

Figure 1 : Les Objectifs des Agendas 21 locaux[39]



Proposition du §28.3 de l'Agenda 21, Rio juin

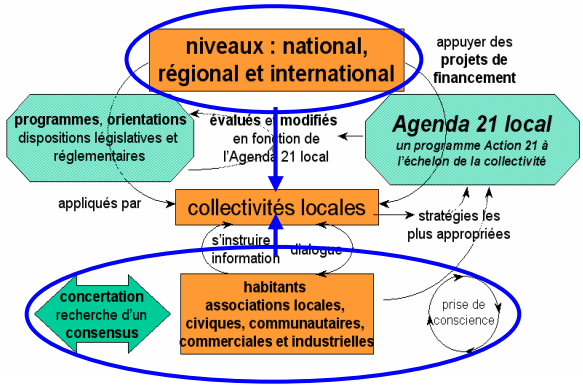
La proposition de l'ICLEI ainsi synthétisée et illustrée, est en phase avec les enjeux et principes relatifs au développement durable entérinés à Rio, comme le montre une analyse de ses différentes composantes. Ces dernières, interdépendantes, peuvent être analysées selon plusieurs étapes : c'est ce qui est proposé ci-dessous.

Cette analyse fournit un tableau de la démarche d'Agenda 21 local dans ses grands traits, permettant de dessiner les contours de l'objet qui est au centre de notre étude. Les éléments qui sont mis en exergue dans l'analyse qui suit ne prétendent pas dresser un tableau exhaustif ni définitif des très nombreux tenants et aboutissants de l'Agenda 21 local. Ils ont vocation à fournir les bases d'une réflexion qui nous permettra d'ouvrir plus loin une discussion au service de notre problématique, centrée sur l'évaluation des Agendas 21 locaux.
Les angles sous lesquels nous tenterons de contribuer à cette problématique feront appel de manière variable à ces quelques éléments d'analyse, qui seront pour certains plus largement discutés et mobilisés par la suite.

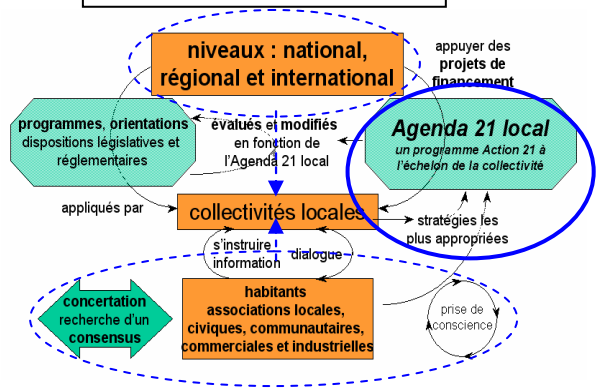
[39] BRODHAG C., 2001, « *Développement durable : introduction* », Support de cours PowerPoint pour le DESS Conseil en développement, Ecole des Mines de Saint-Etienne.

Etapes d'analyse de la figure

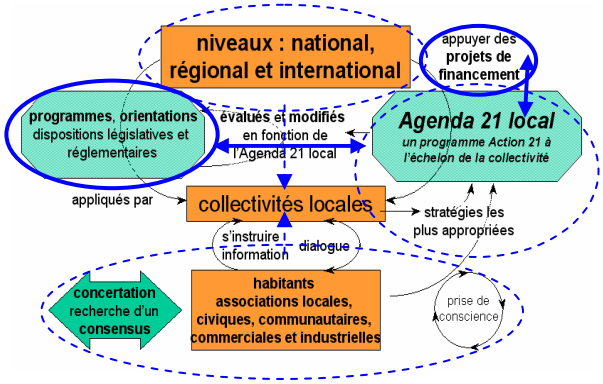
1. De l'interface entre échelles au consensus local



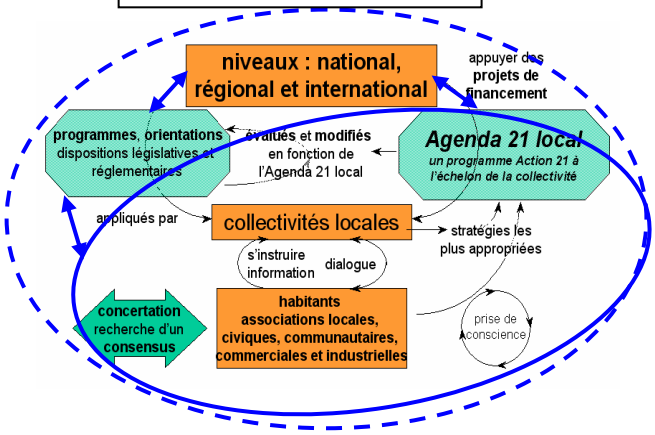
2. Stratégies les plus appropriées, diagnostic et hiérarchisation des enjeux



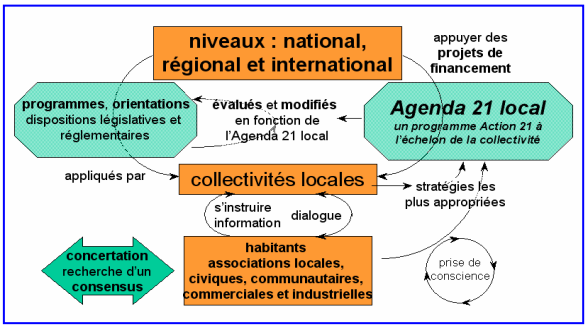
3. De l'action locale à la subsidiarité active



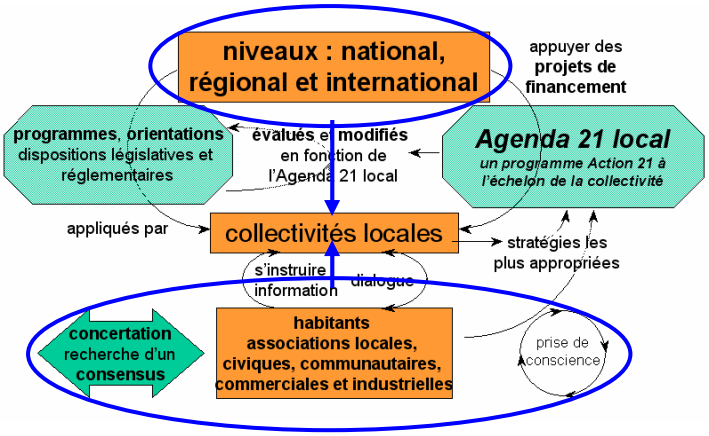
4. Réflexivité et rétroactions entre les éléments du système



5. Synthèse et mise en perspective : une approche systémique



1. De l'interface entre échelles au consensus local, par le biais du partage des connaissances



Les collectivités se situent à l'interface entre des niveaux supérieurs et inférieurs d'analyse, de prise de décision et d'action.

Leur action est en partie déterminée par les attentes exprimées aux échelons supérieurs : elles sont appelées à agir en cohérence avec les problèmes globaux (engagements internationaux et européens ; Stratégie Européenne de Développement Durable), à respecter les exigences fixées à l'échelle nationale (dispositions stratégiques (Stratégie Nationale de Développement Durable…) et réglementaires) ; elles agissent également dans le cadre d'orientations régionales stratégiques et d'aménagement[40]…

Parallèlement, elles sont l'échelon le mieux à même de définir une action cohérente avec les enjeux spécifiques du territoire, en se fondant sur un dialogue avec les parties intéressées : « la concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées » (Agenda 21, Chapitre 28.3).

Le territoire est donc « entendu comme zone de responsabilité territoriale. Il s'inscrit dans une logique ascendante ou endogène de développement territorial et dépasse la seule dimension de l'institution (Commune, Département, etc.), pour intégrer l'ensemble des acteurs de cette zone » (KERGOSIEN, 2005)[41].

Ainsi, même au plus bas échelon (en France, la commune), les collectivités se situent à l'interface entre des niveaux supérieurs d'action et de décision, et le niveau « infra » : dans l'absolu, chaque citoyen, individu ou groupe qui a des impacts sur le développement durable du territoire, et/ou peut se trouver concerné par les projets de la collectivité.

Les recommandations de l'Agenda 21 se basent sur le principe que les attentes, l'information et l'expertise que détiennent les parties intéressées sont indispensables pour diagnostiquer et comprendre des problèmes qui naissent de situations locales uniques et complexes.

---

[40] Leur action s'insère notamment dans les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) crées par la Loi Voynet (LOADDT) de 1999, qui définissent les principaux objectifs de développement à l'échelle régionale. Elle prend également place dans les Contrats de Plan Etat-Région (CPER).

[41] KERGOSIEN A., 2005, « *Le projet de développement durable local. Un levier de changement vers le management public international* », La Cible No 103, février 2005 (pp33-37).

La proposition du Chapitre 28 de l'Agenda de Rio participe de la reconnaissance qu' –

> « Il n'y a de connaissance pertinente que si on est capable de contextualiser son information, de la globaliser et de la situer dans un ensemble. Or, notre système de pensée […] est un système qui morcelle la réalité et rend les esprits incapables de relier les savoirs compartimentés en disciplines. Cette hyperspécialisation des connaissances, qui mène à découper dans la réalité un seul aspect, peut avoir des conséquences humaines et pratiques considérables dans le cas, par exemple, des politiques d'infrastructures, qui négligent trop souvent l'environnement social et humain. Elle contribue également à déposséder les citoyens des décisions politiques au profit des experts » (MORIN, *op. cit.*).

L'importance de l'information dépasse l'enjeu de transparence qui veut que « les particuliers, les groupes et les organisations doivent avoir accès à l'information se rapportant à l'environnement et au développement que détiennent les pouvoirs publics [et] qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sensibles sur l'environnement, ainsi que des informations sur les mesures de protection de l'environnement » (Agenda 21, Chapitre 23.2).
Faire face aux enjeux interconnectés du développement durable nécessite une union des efforts et le recours à plusieurs leviers d'action, un acteur isolé quel qu'il soit se trouvant dans l'impossibilité de concevoir et d'apporter seul des réponses efficaces[42]. Le développement durable s'est forgé dans la reconnaissance que les différents acteurs mobilisés ne sauraient appréhender seuls la totalité et la complexité du concept à leur propre niveau. Cela est vrai du citoyen, de l'Etat, des entreprises et des collectivités comme de l'ensemble des autres parties intéressées.
Le développement durable inclut la reconnaissance de la complexité, qui fonde la légitimité du concept de gouvernance. Complexité et incertitude appellent la mise en œuvre d'une *gouvernance éclairée*, qui désigne l'intégration du diagnostic expert et de la dimension cognitive dans le processus décisionnel (BRODHAG, 2004b)[43].
Les acteurs du territoire ne peuvent donc être considérés comme des *sujets totalisateurs*, c'est-à-dire dont l'action se fonde sur une « métaphysique de l'action » qui repose sur une connaissance universellement partagée de principes et d'implications. Pour « passer [d'une telle] métaphysique de l'action à l'action elle-même, un processus de révision et d'apprentissage collectif est indispensable » (DAVID et Al., 2001)[44]. De ce constat découle l'enjeu de l'information et des processus cognitifs dans la mise en œuvre développement durable.

Il faut en effet considérer que chacun (individu, acteur, « agent »…) analyse et agit dans le cadre d'une *rationalité limitée*. Ce concept fondamental développé par Herbert SIMON rend tout à la fois compte du fait qu'un individu isolé ne peut avoir une connaissance exhaustive de ses problèmes et de son environnement (voire de ses propres intérêts), qu'il ne peut spontanément définir dans un environnement complexe les contraintes et les ressources qu'il est nécessaire de mobiliser pour remédier à un problème donné, que dans une même organisation les individus ont des visions différentes des problèmes et des solutions… Les diverses facettes de la rationalité limitée interrogent ainsi sur les moyens et les modalités de la prise de décision et de l'action collective (PARTHENAY, 2005)[45].

---

[42] Ceci est vrai dans maints domaines : la lutte contre les pollutions diffuses qui nécessite de mobiliser des acteurs et des compétences variés, publics et privés, comme le développement de modes de transports durables, qui exige de modifier les comportements, d'agir sur l'aménagement, de recourir à des innovations technologiques…, par exemple.
[43] BRODHAG C., 2004b, « *De l'éducation à l'environnement au développement durable* », Colloque sur l'Éducation à l'Environnement vers un Développement Durable (EEDD), Muséum d'Histoire Naturelle, Paris, 14 et 15 avril 2004.
[44] DAVID et Al. (Dir), 2001, « *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management* », FNEGE, Vuibert (251pp).
[45] PARTHENAY C., 2005, « *Herbert Simon : rationalité limitée, théorie des organisations et sciences de l'artificiel* », 28pp, www.grjm.net/documents/claude_parthenay/Parthenay_Simon.pdf (consulté le 02/02/07).

L'échange d'information et le dialogue entre les collectivités et leurs parties intéressées, sont ainsi considérés comme les conditions d'une appropriation du concept de développement durable, et d'une prise de conscience des enjeux du territoire et de la formulation de solutions pertinentes.
Le thème de l'information est donc stratégique et jugé comme fondamental dans l'Agenda 21, en tant qu'élément permettant d'orienter les sociétés vers le développement durable :

> « Dans le cadre du développement durable, chacun est un utilisateur et un fournisseur d'informations, au sens large. Il faut entendre par cela des données, des renseignements, des expériences présentées de façon appropriée et des connaissances. Le besoin d'informations se fait sentir à tous les niveaux, du niveau national et international chez les principaux décideurs au niveau local et à celui de l'individu. Pour veiller à ce que les décisions soient de plus en plus fondées sur des informations correctes, il y a lieu d'appliquer les deux éléments ci-après du programme: a) Elimination du fossé qui existe en matière d'information; b) Amélioration de l'accès à l'information » (CNUED, 1992, *op. cit.*, Chapitre 40).

La problématique de l'information imparfaite, rappelle Christian BRODHAG, est consubstantielle du développement durable (BRODHAG, 1999)[46]. Le dialogue entre les parties intéressées doit permettre d'établir un consensus sur les orientations collectives : « la gouvernance territoriale apparaît ainsi requise pour la production de […] "normes-pratiques" locales de développement durable, faisant appel à une rationalité procédurale » (GOXE, 2004)[47].
La rationalité procédurale est définie par Herbert SIMON (1983) : « un comportement est procéduralement rationnel quand il est le résultat de délibérations appropriées. Sa rationalité procédurale dépend du processus qui l'a généré »[48].

La gouvernance et les processus associés légitiment ainsi les changements de comportements individuels et collectifs nécessaires au développement durable, et « en tant qu'outil de la recherche d'un sens et d'une volonté collective, le projet de ville, de département ou de région constitue une forme neuve d'exercice de la démocratie : avec simplicité, méthode, imagination et détermination, des citoyens solidaires s'efforcent d'inventer ensemble leur avenir et d'organiser les moyens concrets de sa construction » (SERIEYX, 1993)[49].

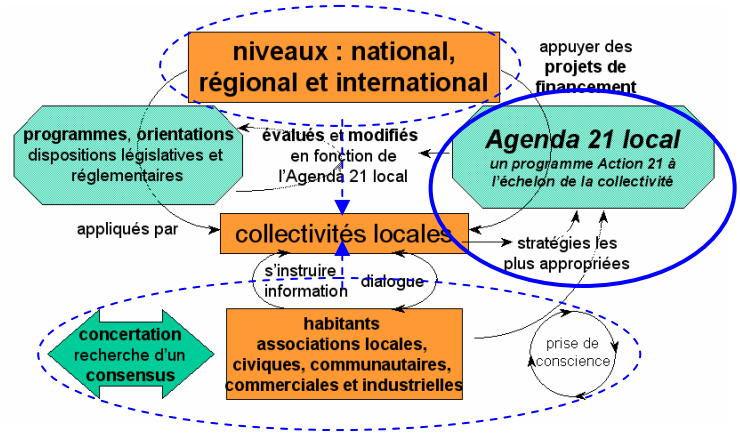
Démarches *descendante* et *ascendante* sont donc complémentaires dans l'Agenda 21 local : la première fixe les grandes orientations, donne un cadre, assure cohérence, péréquation et harmonisation, la seconde a la faculté de créer les modes opératoires par lesquels les grandes orientations prennent une forme locale pertinente et adaptée.

C'est en raison de leur position d'interface pertinente entre connaissances ascendantes et descendantes qu'elles sont considérées comme fournissant le cadre d'élaboration d'un consensus local sur « les stratégies les plus appropriées » (Agenda 21, *op. cit.*). Ce consensus passe par l'élaboration et le partage d'un diagnostic identifiant des enjeux locaux prioritaires de développement durable.

---

[46] BRODHAG C., 1999, « *Les enjeux de l'information en langue française sur le développement durable* », Université d'Eté Francophone développement durable et systèmes d'information, Saint-Etienne, France, 5-9 juillet 1999.
[47] GOXE A., 2004, « *Gouvernance territoriale et développement durable: entre implications théoriques et usages rhétoriques* », in PASQUIER et Al. (Eds), « *La gouvernance à l'épreuve de ses usages sociaux. Pratiques, discours et théories de la gouvernance territoriale* », LGDJ, « *Droit et Société* », Paris (à paraître fin 2004).
[48] cité par TORRES E., 2000, « *Adapter localement la problématique du développement durable: rationalité procédurale et démarche-qualité* », dans ZUINDEAU B. (Ed.), *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion.
[49] SERIEYX H., 1993, *« Le Big Bang des organisations »*, Calmann-Lévy, Paris, 342pp (p160).

2. Du consensus aux stratégies les plus appropriées : diagnostic et hiérarchisation des enjeux



L'Agenda 21 local fait de la collectivité le porteur d'un projet collectif. Qu'elle l'initie, le porte ou le relaie (selon le rôle des acteurs du territoire), une volonté politique forte de le mettre en œuvre est nécessaire. La collectivité a en effet un rôle fondamental. Elle doit s'engager dans une stratégie globale, s'assurer que ses activités propres concourent à la mise en œuvre du développement durable, et doit également impulser, encourager et/ou animer la coproduction de projets, autour desquels elle mobilise la population et les acteurs et dans lesquels elle prend une part variable.
On peut de fait identifier une grande variété de rôles possibles pour la collectivité porteuse du projet, qui ne s'excluent pas les uns les autres, tels que la maîtrise d'œuvre, le pilotage, l'arbitrage, l'incitation, l'appui méthodologique et/ou financier, la participation opérationnelle…

Il s'agit donc pour elle de s'insérer dans un projet collectif. La transversalité de l'action des services de la collectivité est notamment indispensable étant donnée l'approche systémique du développement durable, qui considère les problèmes dans leurs interactions. Pour Jacques THEYS (*op. cit.*), « la transversalité est plus facile à mettre en œuvre au niveau local », et « la nécessité de trouver des solutions à des problèmes concrets » est « une bonne incitation au décloisonnement institutionnel ». L'échelle territoriale étant, de surcroît, adaptée aux compromis et à l'intégration. L'adhésion du personnel à la démarche est donc cruciale (GASCHET, 1998)[50], et « pour initier une réelle appropriation, il [est] nécessaire de mobiliser les ressources internes et de faire appel à la motivation personnelle et à l'intelligence collective de chacun », comme l'indiquent par exemple les gestionnaires du Département du Nord (MEDD, 2004a)[51]. La formation des acteurs (dont l'ensemble des services territoriaux) au développement durable et à la démarche d'Agenda 21 s'impose donc comme préalable et en parallèle à la démarche.

L'Agenda 21 local est un défi cognitif pour les acteurs, d'autant qu'il « ne saurait être une recette procédurale de développement durable et participatif d'un territoire, une recette applicable à n'importe quel contexte territorial, sociopolitique et décisionnel ». Il s'agit donc de dégager les leçons généralisables tirées des expériences existantes, d'expérimenter leur transférabilité, de les améliorer et de les adapter, « des savoir-faire et des savoir-être plus que des savoirs scientifiques » (ROCHE, 2004, *op. cit.*) étant finalement en jeu. L'Agenda 21 local se base sur l'apprentissage

---

[50] GASCHET R., 1998, « *Le management socio-économique des collectivités territoriales* », La Lettre du cadre territorial, 373pp.
[51] MEDD, 2004a, « *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux - Dossier de présentation des projets d'Agendas 21 locaux* », 3ème appel à projets.

collectif, en opposition aux recettes procédurales. L'échange d'expériences au sein et en dehors de la collectivité, la mutualisation des savoirs et des ressources, sont donc cruciaux pour un tel projet.

Les réseaux constituent un support d'apprentissage important pour les organisations, dont les collectivités[52]. Il est en effet reconnu que les apprentissages interorganisationnels ont une place importante dans l'amélioration des services publics. L'accent mis en Grande Bretagne et ailleurs sur le benchmarking et la comparaison, se base sur le postulat que les organisations apprennent les unes des autres en termes d'innovation et de bonnes pratiques (HARTLEY et ALLISON, 2002)[53].

L'apprentissage interorganisationnel en réseau apparaît comme un levier important de la mise en œuvre du développement durable. L'ICLEI estimait ainsi récemment que « plus de 3500 collectivités locales à l'échelle internationale sont en train d'établir ou de mettre en oeuvre des Agendas 21 locaux. Dans les années à venir leur nombre devrait continuer d'augmenter, grâce aux réseaux intercommunautaires, aux campagnes internationales d'information et à la diffusion de guides de formation et d'autres types de support » (UNEP/ICLEI, 2003)[54].

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 affichait dès l'origine des objectifs en ce sens, assortis d'échéances. En 1993 la communauté internationale devait avoir mis en place des mécanismes de coopération entre les collectivités, en 1994 les échanges d'information et d'expériences devaient être accrus entre les autorités locales (LAFFERTY, *op. cit.*).
Ces objectifs rappellent que, fondamentalement, « la fonction majeure de la capitalisation de l'expérience et de l'échange d'expériences, c'est d'élaborer ensemble les principes constants, fondamentaux de l'action, transcendés à chaque contexte ; l'intelligence après étant d'inventer collectivement les réponses à ces questions constantes. On est typiquement dans le champ de la construction de repères. On voit bien […] comment cela fait passer d'une logique d'artilleur à une logique de boussole. L'enjeu devient d'équiper les acteurs avec la double compréhension de ces questions constantes et de leur pourquoi ; de la manière dont s'élaborent ces questions ; et aussi d'une palette d'exemples qui ne sont jamais des recettes, mais des exemples de la façon dont d'autres sont arrivés plus ou moins bien à répondre à ces questions ». Dans un tel contexte, la question de la transformation d'expériences en connaissance « permet de comprendre la radicale difficulté de la captation d'expériences, et la nécessité de travailler en réseau » (CALAME, 1998)[55].

Pour définir les stratégies les plus appropriées à leur échelle, sur la base du consensus issu d'un dialogue, d'une réflexion et d'un diagnostic collectifs (MEDD, 2002a)[56], les collectivités ont besoin de procéder à la hiérarchisation de leurs enjeux de développement durable (ICLEI, n.d.)[57].

---

[52] La mutualisation de l'information entre collectivités *via* les réseaux va croissante. Les réseaux de collectivités, ou dont elles font partie, sont nombreux. Ces réseaux visent la mise en commun de réflexions, de connaissances et de pratiques, afin de faciliter les efforts des collectivités et d'en diminuer les coûts (économies d'échelle par la mise en commun d'expertise, de recherches…); ils favorisent également l'émulation. En Australie, les *Local Government Associations* de chaque Etat jouent un rôle important dans la promotion des pratiques, la diffusion **et** la normalisation (au sens large) des outils du développement durable (PONROUCH A., 2003, *« Approaching Local Government Authorities in Australia: A Preliminary Study* », National Centre for Studies in Travel and Tourism Pty Ltd.).
[53] HARTLEY and ALLISON, 2002, « *Good, Better, Best? Inter-Organizational Learning in a Network of Local Authorities* », Vol. 4, Issue 1, 2002, pp101-118, Public Management Review Online 2002. Taylor & Francis Ltd www.Tandf.co.uk/Journals, consulté le 06/03/04.
[54] UNEP/ICLEI, 2003, « *Tourism and Local Agenda 21 - The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism* ».
[55] CALAME P., 1998, « *Critères et méthodes pour l'action dans un monde complexe* », Exposé au Grand Atelier MCX, Futuroscope de Poitiers, 21 Novembre.
[56] « Le diagnostic est élaboré avec les acteurs du développement (acteurs publics et privés) ainsi qu'avec la population (directement ou par l'entremise des associations) » (MEDD, 2002a, « *Agendas 21 locaux – L'expérience française* », www.ecologie.gouv.fr).
[57] ICLEI, n.d., « *Planning Elements for Local Agenda 21: Community-Based Issue Analysis and Priority Setting* », www.iclei.org/LA21/, consulté le 18/04/05.

L'ICLEI stipule que ces derniers soient analysés en fonction de leur urgence relative, de leur déploiement dans le temps, et des attentes des parties intéressées. Moyens d'action disponibles et niveau de maîtrise doivent également être pris en compte. Les stratégies sont ainsi déclinées en actions, pour lesquelles des objectifs sont définis à court, moyen et long terme (AFNOR, 2004)[58].

L'ICLEI s'est donné pour mission de centraliser, d'analyser et de diffuser, à l'échelle internationale, les remontées d'expériences des collectivités. Sur la base des informations ainsi recueillies, il prévient que « face à un nombre écrasant de problèmes et d'attentes, ainsi qu'à des ressources qui vont diminuant, les efforts de planification des Agendas 21 locaux se doivent d'être stratégiques quant à la sélection des problématiques qui doivent être mises à l'ordre du jour de manière immédiate [*traduction libre*] » (ICLEI, *Ibid*).

De fait, en l'absence tant de directives internationales dans les textes d'origine (Agenda 21 de Rio) que de méthodologies *ad hoc* établies et diffusées par les partenaires des collectivités ou par ces dernières, l'ICLEI remarque que « les initiatives d'Agendas 21 locaux ont eu recours à des approches variées d'analyse, de diagnostic et d'établissement des priorités [*traduction libre*] » (ICLEI, *Ibid*).
Les approches retenues, dans leur variété, « doivent être distinguées de procédures unilatérales de collecte d'information dans lesquelles les opinions et les vues des gens sont simplement rassemblées sans échange ni dialogue entre la communauté et les "experts". Un processus participatif authentique est un processus d'apprentissage pour toutes les parties impliquées [*traduction libre*] » (ICLEI, *Ibid*).

Katarina ECKERBERG note que « la participation publique devient importante dans le cadre de L'Agenda 21 local, s'agissant de ce qui devrait être fait et comment. La participation peut être considérée comme le seul moyen de prendre véritablement en compte des besoins très variés, provenant par exemple de différents groupes humains et incluant les besoins des générations futures, ainsi que les intérêts non-humains des plantes et des animaux ». Elle rappelle également que « la compréhension des causes et des effets de problèmes environnementaux variés ainsi que la connaissance des exigences d'une société soutenable demandent un fort support de la part de l'Etat et des collectivités locales afin d'éduquer une grande diversité d'acteurs [*traduction libre*]» (ECKERBERG, 2001)[59].

Deux arguments principaux militent généralement pour la participation en démocratie, selon PENNINGTON et RYDIN (2001)[60]:

- le droit démocratique des citoyens à être impliqués dans les politiques publiques (les politiques qui laissent ce droit s'exprimer gagnent par ailleurs en légitimité et correspondent à un meilleur niveau de consensus et d'acceptation ; elles permettent de répondre au besoin de parties intéressées et de différents groupes sociaux) ;
- la meilleure efficacité des politiques et leur meilleure mise en œuvre du fait de la participation (qui permet d'éviter l'incompréhension et les effets non voulus, et optimise le ratio coût / bénéfices des politiques – c'est à dire leur efficacité et leur efficience ; et permet également une meilleure information des conditions antérieures à la mise en œuvre de politiques publiques, cet ensemble d'aspects contribuant à réduire les coûts, incluant ceux engendrés par les situations conflictuelles et les délais qu'elles peuvent occasionner).

---

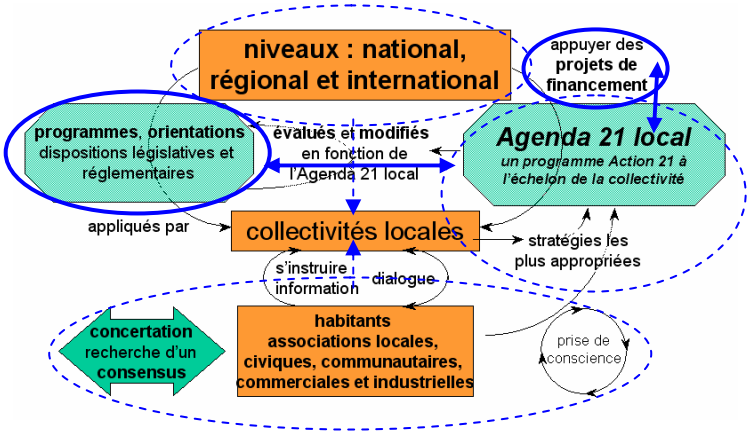
[58] AFNOR, 2004, « *Accord AFNOR AC X30-022 – Guide SD21000 version collectivités locales* ».
[59] ECKERBERG K., « *Sweden. Problems and prospects at the leading edge of LA21 implementation* », pp15-39, in LAFFERTY W. (Ed), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp (p29).
[60] PENNINGTON and RYDIN, « *Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of 'social capital'*», Local Environment, vol. 5(2), pp153–169.

L'ICLEI relève ainsi « un nombre important de raisons » d'assurer une large participation au diagnostic et à l'établissement des priorités :

- l'expérience montre que sans une implication précoce de la communauté locale, le support vis-à-vis des actions issues du processus est faible,
- la participation aide les résidents à apprendre sur et à contribuer à la gestion de leur propre communauté,
- la participation contribue à l'identification de solutions endogènes susceptibles d'être les plus immédiates et effectives pour régler un problème,
- l'expérience montre que la hiérarchisation des problèmes est aussi fortement influencée par la perception des gens que par les données scientifiques dures. L'établissement de priorités doit intégrer les deux » [*traduction libre*] (ICLEI, *Ibid*).

Une fois les priorités fixées, les rôles et les responsabilités des différents acteurs dans la mise en œuvre de la stratégie et des actions (financement, pilotage, réalisation, soutien…)[61] doivent être identifiés, ainsi que les moyens d'évaluation des actions[62]. Jacques THEYS rappelle que l'efficacité est meilleure au niveau local car les responsabilités sont plus faciles à définir, les actions plus faciles à contrôler, et les interdépendances entre acteurs plus visibles (THEYS, *op. cit.*).
Stratégies, temporalités, actions, rôles et responsabilités, objectifs et moyens d'évaluation, constituent ensemble l'Agenda 21 local.

3. Interactions entre la stratégie locale et les échelons supérieurs : une subsidiarité active



L'Agenda 21 local identifie les actions les plus pertinentes à mener sur un territoire, définies de manière démocratique, participative et partenariale. La démarche est donc génératrice de légitimité pour les collectivités vis-à-vis des échelons supérieurs, et leur permet d'influer sur les politiques de ces derniers. Le chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio intègre ainsi le principe d'une réflexivité des échelons supérieurs vis-à-vis des collectivités génératrices de stratégies locales pertinentes.
Ce cadre est celui de la mise en œuvre d'une *subsidiarité active* entre les différents échelons territoriaux, visant une mise à jour et la recherche d'une cohérence accrue entre leurs actions.

---

[61] Pour reprendre la terminologie de l'Annexe 1 de la *2ème Charte d'Environnement de la Loire (2005-2009)*, qui offre, de façon exemplaire, un tableau des acteurs et de leur rôle vis-à-vis des différents enjeux environnementaux identifiés au niveau du Département dans le cadre de la Charte (la Charte n'est pas un Agenda 21 local, ses préoccupations étant uniquement centrées sur l'environnement).
[62] COGERINO et BOUTAUD (Rhônalpénergie-Environnement), 2000, « *Le développement durable: une autre politique pour les territoires ? Définition pratique - mise en œuvre* », 68pp ; *The Aalborg Charter*, Denmark, 27 May 1994 ; ROCHE V., 2004, « *Éléments d'argumentation en faveur de l'introduction des Agendas 21 locaux au Québec* », RLLD, le GRIR-UQAC et GEIGER-UQÀM ; MEDD, 2002, « *Agendas 21 Locaux : l'expérience française* », www.ecologie.gouv.fr.

Le concept de *subsidiarité active* a été introduit par Pierre CALAME en 1993[63]. Il recouvre « une philosophie et une pratique de la gouvernance qui part d'une nécessité essentielle du monde moderne : concilier l'unité et la diversité » (CALAME, 1996)[64].
Pierre CALAME explique que dans un monde où acteurs et enjeux, à l'échelle globale, sont interreliés, aucun problème important « ne trouve de solution satisfaisante à une seule échelle ». Aussi, « dans l'avenir, le partage des compétences sera l'exception et l'articulation des compétences, la règle ».

Face à cette situation nouvelle, la science politique ne savait jusqu'à récemment que proposer, pour organiser les responsabilités aux différentes échelles, l'alternative du jacobinisme[65] ou de la subsidiarité. Dans l'optique jacobine, l'autorité et les élus nationaux édictent des règles, qui sont « autant « d'obligations de moyens » définissant comment il faut faire les choses et non quels objectifs il faut poursuivre ». Dans ces conditions, la prise en compte de la diversité est conçue comme passant par la décentralisation et le transfert à d'autres niveaux, de blocs de compétences. Pour les tenants de la subsidiarité, « c'est au contraire la diversité qui est première, comme est première la libre association de petits groupes liés par des idéaux et intérêts communs. La puissance publique […] est un mal nécessaire mais un mal qu'il faut réduire autant que possible ».

Les deux systèmes ont en commun « de ne concevoir les compétences qu'en termes de répartition, y voyant le seul moyen de parvenir à une clarté des responsabilités ». Malheureusement, observe CALAME, « les réalités acceptent de moins en moins de se plier à ces édifices théoriques et il faut un jour ou l'autre accepter comme une donnée fondamentale la gestion de la complexité du monde moderne, fait d'une combinaison de "milieux" et de "réseaux" dont aucun n'est clos ».

La notion de subsidiarité active tente de répondre à ce défi théorique et pratique. Le terme de *subsidiarité* renvoie à l'idée que la pertinence de l'action publique « ne se trouve qu'à la base, dans une appréhension globale et partenariale d'une réalité elle-même globale et systémique qui ne se laisse pas découper en tranches ». On affirme ainsi que « c'est à travers la pratique de projets partagés que peuvent se constituer des "milieux" dynamiques et se tisser la trame d'une société où les individus ne soient pas atomisés ».
L'épithète d'*active* qui complète l'expression correspond à la reconnaissance que « dans un monde interdépendant, l'articulation des échelles est la règle et que, au rebours des blocs de compétences, les niveaux de formulation des stratégies sont variés et dissociés des niveaux de la gestion quotidienne ». Il s'agit également de décrire une subsidiarité *active* en ce que « l'on ne croit pas que les logiques des niveaux supérieurs peuvent se résumer par des obligations de moyens ou des règles juridiques mais se traduisent à la base par une négociation permanente et des partenariats ». Aussi, « l'expression des intérêts dont sont garants les "niveaux supérieurs" ne se fait pas par la mise en oeuvre de règles uniformes s'appliquant à des individus isolés, mais par la formulation d'obligations de résultats ». Les obligations de résultats ainsi définies s'adressent « à la communauté des partenaires - fonctionnaires d'Etat, fonctionnaires territoriaux, acteurs privés économiques et associatifs ».

---

[63] Lors du séminaire européen de Copenhague sur l'exclusion sociale.
[64] CALAME P., 1996, « *Le principe de subsidiarité active – Concilier unité et diversité* », note d'analyse. Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance (une initiative de la Fondation Charles Léopold Meyer), www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html, consulté le 04/07/06.
[65] « Pour le jacobin, [*précise l'auteur,*] l'unité est première. La nation, une et indivisible, est le seul corps politique légitime. La souveraineté est au peuple. L'égalité est la règle. Elle s'exprime concrètement par l'uniformité pour ainsi dire géométrique des formes de l'action publique sur tout le territoire. Mais, de ce fait, l'action publique est par essence normalisée, compartimentée et s'adresse à des "individus" pris isolément, tour à tour citoyens, administrés, bénéficiaires, usagers ».

Elles contraignent à une pratique partenariale et « créent un apprentissage permanent de la pertinence et de la recherche de sens : l'action n'est plus jaugée en référence à ses formes extérieures mais à la manière dont elle a été définie et mise en oeuvre localement, en double référence aux finalités poursuivies (dont certaines sont formulées par des instances régionales ou nationales) et aux réalités spécifiques de chaque contexte ».

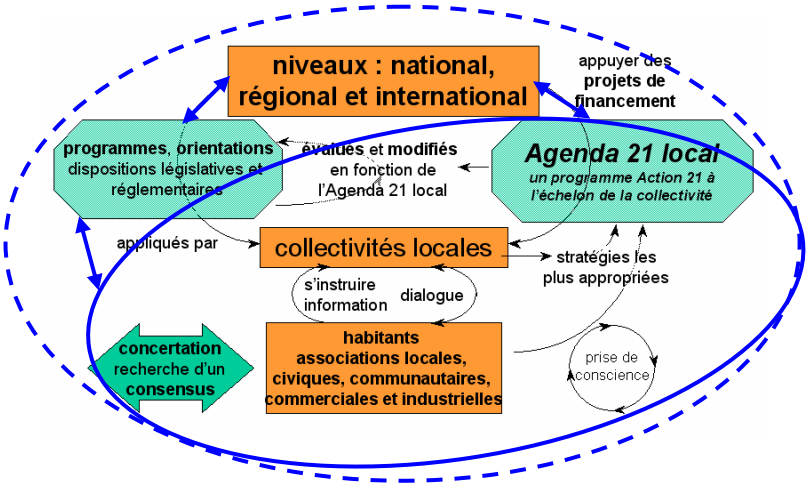
Il s'agit d'« [ouvrir] la porte à une possible articulation des actions, une forme de gouvernance commune emboîtant les compétences des différents échelons géographiques, du local au global – et, pour tout dire, au « mondial » (CALAME, 2001, *op. cit.*). Aucun des grands problèmes de notre temps, « qu'il soit environnemental, social ou économique ne peut se traiter à un seul niveau de gouvernance : l'Etat, la province ou la ville ». En conséquence, « les véritables solutions ne peuvent naître que d'une collaboration étroite entre les différents niveaux de gouvernance. Cela appelle une réforme de la philosophie de l'action publique en la fondant sur ce qu'il est convenu d'appeler la subsidiarité active ou interactive : subsidiarité car c'est à partir du niveau local et non à partir du niveau central qu'il faut penser la solution des problèmes, mais subsidiarité interactive parce que les solutions ne peuvent naître que de la collaboration entre les différents niveaux » (CALAME, *op. cit.*).

L'Agenda 21 local devant permettre la définition des stratégies les plus appropriées par les collectivités, il constitue une base privilégiée de négociation et de contractualisation avec leurs partenaires (Communauté Européenne, Etat, autres collectivités, entreprises, associations…). La mise en œuvre de l'Agenda 21 local est un processus d'intérêt général que les partenaires peuvent reconnaître et identifier, inciter et auquel ils peuvent contribuer (notamment mais pas uniquement par le biais de financements). Il constitue donc un processus privilégié de négociation d'objectifs, d'introduction de critères de conditionnalité pour les aides et financements (européens, nationaux, régionaux, locaux…) en direction des collectivités et de leurs partenaires, de répartition et de coordination des compétences des uns et des autres dans le cadre de leurs projets de territoire.

Si l'Agenda 21 local donne une légitimité accrue à la mise en œuvre de politiques de subsidiarité, cela est d'autant plus vrai que la collectivité a mis en place au sein de son propre territoire, en direction de ses parties prenantes, une « subsidiarité active infralocale » qui prolonge la subsidiarité active entre échelons territoriaux.

L'Agenda 21 de Rio prévoit cet aspect, et insiste sur la nécessité d'une réflexivité entre échelons administratifs, permettant aux collectivités, à travers un processus participatif et stratégique, d'identifier, d'expliciter et de faire valoir les intérêts et les priorités à l'échelle locale.
Jacques THEYS oppose d'ailleurs « la spécificité des situations locales » au « peu de portée des analyses faites aux niveaux supérieurs », d'où vient la faible efficacité pratique des politiques nationales, hormis dans des domaines tels que la protection de la couche d'ozone (THEYS, *op. cit.*).

4. Rétroactions permanentes entre les différentes parties du dispositif



L'Agenda 21 local est une démarche évolutive, qui vise l'amélioration continue des stratégies, des actions, des objectifs et des résultats : « tout projet [de développement durable du territoire] doit apporter une amélioration de la situation initiale vis à vis du développement durable » ; « l'évaluation permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable, des attentes de la population et de vérifier l'efficacité des moyens affectés » (MEDD, 2004h)[66].

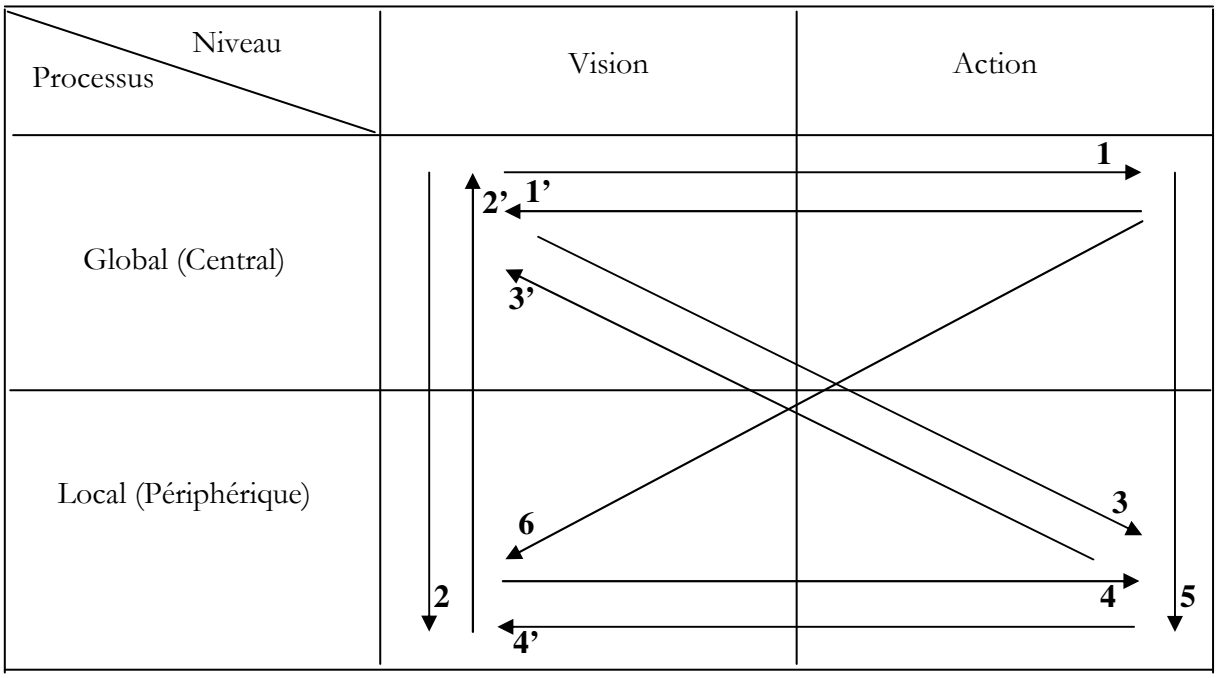
Il doit donc être régulièrement révisé sur la base des processus d'évaluation qui en sont partie intégrante. Une évaluation indépendante peut offrir une garantie de l'intégrité de la démarche (RAEE, 2002)[67], dont la mesure des résultats doit être transparente et partagée par l'ensemble des acteurs. Les parties prenantes sont associées en continu à toutes les phases de l'Agenda 21 local. De ces propriétés, associées au principe de subsidiarité active, découlent des rétroactions permanentes entre les différentes parties du dispositif, caractéristiques de la démarche et qui la distinguent des modalités traditionnelles d'action publique.

La figure ci-dessous[68] illustre le cadre général des itérations entre les différents plans et échelles de réflexion et d'action qu'implique d'articuler l'Agenda 21 local :

---

[66] MEDD, 2004h, « *Pour un système de critères « fondamentaux » d'évaluation des démarches territoriales de développement durable : les agendas 21 locaux* », note en date du 23 février 2004.
[67] Rhônalpénergie-Environnement, 2002, « *Le développement durable : comment des collectivités se sont engagées en Rhône-Alpes - 6 ans d'engagement de 20 collectivités locales de la region Rhône-Alpes (France) en matière de développement durable. Contribution à Rio +10, Johannesburg* (Afrique du Sud, 2002) ».
[68] D'après AVENIER M-J., 1997, « *La stratégie « chemin faisant »* », Economica.

Figure 2 : Relations potentielles entre visions et actions stratégiques locales et globales (d'après AVENIER, 1997)



(Chaque flèche est désignée par le numéro situé à proximité de sa pointe)

1 : Penser pour agir au niveau global
1': Agir pour penser au niveau global
2 : Démarche descendante
2': Démarche ascendante
3 : Penser globalement, agir localement
3': Penser globalement à partir de l'action locale
4 : Penser pour agir au niveau local
4': Agir pour penser au niveau local
5 : L'action globale, cadre de l'action locale
6 : Influence de l'action globale sur la pensée locale

Dans ce schéma, pas une flèche ne manque entre vision, action, global, local : chaque niveau d'analyse et d'action est inter-relié aux autres[69].

Le dialogue, la concertation et l'apprentissage collectif, l'évaluation et la révision périodique de l'Agenda 21 local, permettent sur le long terme une prise en compte de problèmes évolutifs et l'amélioration continue des actions et de leurs résultats. Les évolutions du territoire et des objectifs des partenaires sont ainsi conjointement prises en compte au cours d'interactions régulières entre les différentes parties du dispositif.
Les temporalités courtes et longues des enjeux du territoire et du développement durable ainsi que leurs différentes échelles, doivent pouvoir être prises en compte et articulées, grâce à l'ensemble de ces rétroactions/itérations.

En somme, la collectivité doit devenir, à travers le processus d'Agenda 21 local (tout comme ses partenaires), *une organisation apprenante*, c'est à dire « [un] type d'organisation qui se place dans un

[69] On peut toutefois remarquer l'absence d'une flèche « 5' » qui irait de bas en haut dans la colonne de gauche, les pratiques locales pouvant à nos yeux renseigner ou influencer les pratiques globales/centrales.

processus d'amélioration continue fondée sur la connaissance. Une organisation n'est apprenante que si elle est capable de remettre en cause les valeurs qui guident ses stratégies d'action » (AMHERDT et Al., 2000)[70].

La nécessité pour les collectivités de se mettre en situation d'organisations apprenantes, s'inscrit dans ce contexte nouveau qui fait appel à des processus cognitifs et décisionnels itératifs, ayant pour but une action multi-acteurs dans un contexte incertain et vis-à-vis de problématiques complexes.
L'idée d'organisation apprenante renvoie notamment à *une dialectique de l'innovation environnementale* :

Dialectique de l'innovation environnementale

Perspective politique	Perspective d'innovation
Compétition	Apprentissage, coopération
Free riders	*Fast learners*
Asymétries d'information	Incertitudes partagées
Meilleures technologies disponibles	Progrès technologique
Mise en œuvre	Innovation
Contrôle	Coordination
Efficacité statique	Efficacité Procédurale

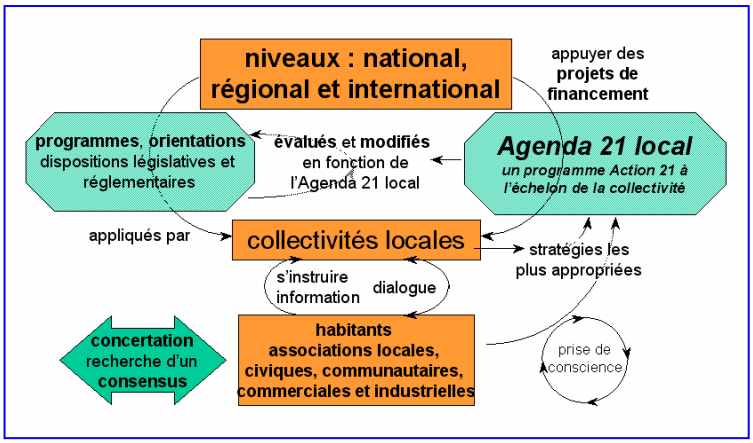
Cette *dialectique de l'innovation environnementale* (AGGERI, *op. cit.*), correspond à un processus de décision qui alterne le recours aux concepts traditionnels guidant l'action et le recours à des concepts plus dynamiques, davantage en phase avec la complexité et l'incertitude.
Ainsi, cette dialectique associe chacun des concepts dérivant d'une perspective politique et statique à des concepts qui offrent un point de vue plus dynamique du processus.
Il ne s'agit pas de substituer une perspective à l'autre, mais de les relier et de voir de quelle manière il est possible de passer graduellement d'une situation de grande incertitude, qui peut être décrite avec davantage de pertinence en utilisant les concepts de la colonne de droite, à une situation dans laquelle davantage de connaissance est disponible et où les concepts de la colonne de gauche s'avèrent plus pertinents[71].
On peut voir par ailleurs un lien direct entre cette « dialectique » et « une caractéristique typique d'un processus dynamique et innovant comme l'Agenda 21 local [, qui] est de faire naître des tensions et des polémiques. Les tensions sont évidentes dans quatre domaines :

- participation *vs* représentation
- mener campagne contre *vs* travailler pour
- conflit *vs* consensus
- management environnemental *vs* collaboration collective (*community empowerment*) »[72].

---

[70] AMHERDT et Al., 2000, « *Compétences collectives dans les organisations, émergence gestion et développement* », Les presses de l'Université de Laval, cité dans BRODHAG et Al., 2004, « *Dictionnaire du développement durable* », AFNOR, Saint-Denis-La Plaine, 283pp.
[71] « In our opinion, this continual movement of destructuring/restructuring can best be grasped through a dialectic which associates each of the traditional concepts derived from a static, political perspective with concepts that offer a more dynamic view of the process. It is not a question of substituting one perspective for another, but of bringing them together by showing how one can move gradually from a situation of great uncertainty, which can be described in a more relevant way using the concepts listed in the right-hand column, to a situation in which rather more is known and in which the concepts in the left-hand column are more relevant » (AGGERI, 1999, *op. cit.*).
[72]CHURCH and YOUNG, « *The United Kingdom. Mainstreaming, mutating or expiring?* » (pp107–129), in LAFFERTY W. (Ed.) (2001), « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp (p115).

5. Synthèse et mise en perspective



La combinaison de la liberté des individus et de l'interdépendance permanente de ces mêmes individus, insérés même à leur insu dans des systèmes collectifs, appelle un certain nombre de principes fondamentaux (SAPIR, 2005)[73]. Au regard de ce qui a été exposé plus haut, l'Agenda 21 local renvoie à nos yeux au principes suivants, énnoncés à propos de la construction européenne :

- Le *principe de responsabilité* veut que nul ne puisse prendre une décision ou exercer un contrôle sur une décision sans endosser par là même la responsabilité des effets de cette décision.
- Le *principe de liberté d'organisation* : étant donné que nul ne peut savoir *a priori* quelle est la solution organisationnelle la meilleure, et que nos critères sur ce qui est le meilleur peuvent diverger et se modifier dans le temps, nul ne peut fixer seul et de manière définitive un mode de coordination.
- Le *principe d'égalité d'accès à la décision* veut que nous ayons tous, au sein d'une même communauté, le même droit à participer aux décisions et à la constitution, intentionnelle ou non, des modes de coordination.

Ces trois principes sont « la conséquence directe et logique de *la primauté d'une rationalité contextuelle* face à la notion de rationalité immanente, et de la reconnaissance de nos limitations cognitives face aux théories de l'information parfaite et de l'omnipotence de l'acteur individuel » (SAPIR, *Ibid*).

On peut affirmer au vu des éléments d'analyse qui précèdent, que l'Agenda 21 local –

- est plus qu'un cadre de planification stratégique (il exige de définir et de mettre en œuvre des actions concrètes),
- s'appuie sur une gestion systémique de la complexité (qui exige une analyse simultanée des problèmes sous leurs aspects environnementaux, sociaux et économiques, et qui passe par de nouveaux modes de gouvernance et d'utilisation de l'information),
- donne à la société civile un rôle essentiel, qui se traduit par l'exigence d'une participation continue[74] (par opposition à une (ou des) consultation(s) ponctuelle(s)) (ICLEI, n.d.)[75].

L'Agenda 21 local *n'est pas un document ou un simple programme d'actions* – ou du moins pas seulement : il fait appel à des attitudes, des concepts et des paradigmes qui doivent être diffusés de manière cohérente dans des pratiques collectives coordonnées. C'est un « instrument », un « outil », un « projet » (nous ne cherchons pas ici à trancher sur le terme qui convient), qui s'adresse à une

---

[73] SAPIR J., 2005, « *De l'apologie de la concurrence à la Tyrannie : la véritable nature de la Constitution Européenne* », article en ligne sur le site de Claude Rochet, http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet, 03/05/05.

[74] … et nous pourrions ajouter, active, puisqu'elle concerne tant la réflexion, le dialogue que la mise en oeuvre concrète de l'action collective, de la responsabilité et de la subsidiarité active.

[75] ICLEI, (n.d.), « *Planning Elements for Local Agenda 21: Community-Based Issue Analysis and Priority Setting* », www.iclei.org/LA21/, consulté le18/04/05.

situation locale dans laquelle enjeux et acteurs *font système*. Il s'oppose par là à une procédure ponctuelle, unilatérale, formelle et déterminée une fois pour toutes.

On peut considérer « le système Agenda 21 local » comme un « système de gestion du système territorial ». Le *système territorial* peut être défini comme suit (KERGOSIEN, *op. cit.*) :

> « On peut appréhender un territoire durable en le décomposant en plusieurs systèmes qui sont en interaction mutuelle ». On peut recenser : – le système humain (développement individuel, système social, gouvernance), – (le système supporteur (système économique, infrastructures), – le système naturel (environnement et ressources naturelles), le système territorial étant lui même en interaction avec son environnement, qui est caractérisé par « le changement et l'existence d'autres systèmes ».

Considérer le territoire comme un système implique de lui reconnaître les caractéristiques suivantes, propres aux systèmes en général (ROCHET, 2005)[76] :

- un système est quelque chose – n'importe quoi – qui a des activités, échange de l'information avec son environnement et est capable de garder son identité au service d'une finalité.
- s'il n'a pas de finalité, il se dégrade sous l'effet de l'entropie.
- un système est arborescent : cette arborescence relie les parties entre elles par ordre de complexité croissante. Chaque partie est un (sous) système, qui peut être un système à part entière ou une simple brique.
- la valeur d'un système est supérieure à la somme de ses parties.
- pour optimiser un système, il faut optimiser son ensemble, soit l'architecture des parties entre elles. Il ne sert à rien d'optimiser une partie et non l'ensemble.
- la systémique est une approche fondamentalement pluridisciplinaire.

La proposition fondatrice du chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio peut donc être interprétée comme suit : l'Agenda 21 local, en réponse aux enjeux globaux d'un « système monde », doit offrir un cadre systémique d'action collective à l'échelle locale. Il invite à établir la finalité du système territorial et de l'action collective à l'échelle locale. C'est un outil de coordination des parties de ce système, c'est-à-dire des acteurs qui y agissent et interagissent, de manière à réguler des enjeux de développement durable interreliés, tant à l'échelle locale qu'entre l'échelle globale et l'échelle locale.
En reconnaissant que les problèmes environnementaux, économiques et sociaux, ainsi que les acteurs, sont interdépendants, la complexité débouche sur une approche systémique des faits et de l'organisation.

Les sciences de gestion et la théorie des organisations ont montré les relations systémiques qui existent, dans l'action collective, entre types de problèmes, stratégies, procédés cognitifs, outils, résultats… La théorie de la contingence[77] montre que –

- l'organisation consiste en un ensemble d'activités diversifiées, dont il s'agit d'assurer la coopération (coordination du travail, liaison inter-unités)… ;
- ces variables-clés sont liées à d'autres aspects du fonctionnement interne de l'organisation (influence des acteurs, centralisation des décisions, buts poursuivis, etc) ;
- les variables internes sont censées s'adapter à des variables externes, telles le marché ou autre type d'environnement / de contraintes ;
- l'ensemble de ces variables forme un tout cohérent (configuration) (PICHAULT, 2005)[78].

---

[76] ROCHET C., 2005, « *Théorie et pratique de la systémique et de la complexité* », http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet, consulté le 29/03/05.

[77] Parallèlement à la mention de la théorie gestionnaire qui porte son nom, la *contingence* doit être définie :
- La ***contingence*** est le caractère de ce qui est contingent ; éventualité, possibilité que quelque chose arrive ou non. Dépendance, liaison entre deux caractères généralement qualitatifs (LAROUSSE, 2002).
- *'Au sens radical du terme'*, « ***contingent*** signifie *à la fois* dépendant d'un contexte, des opportunités et contraintes (matérielles et humaines) qu'il fournit, *et* indéterminé, donc libre » (CROZIER et FRIEDBERG, 1977, « *L'acteur et le système* », Seuil, Paris, 500pp) : pour les auteurs, la contingence « définit la conduite humaine ».

La mise en œuvre locale du développement durable enjoint les collectivités à insérer leurs réflexions et à prendre part à l'action collective dans ce contexte, fait d'interactions complexes entre les organisations et leur environnement.
En conséquence, l'Agenda 21 local interroge la mobilisation de quatre types de rationalité (VAN GIGCH, 1987)[79] qui interviennent dans la prise de décision (ROCHE, *op. cit.*) :

- la rationalité structurelle recouvre la structure du processus de décision : *qui fait quoi ?*,
- la rationalité substantive relève de la substance et de la connaissance : *que fait-on ?*,
- la rationalité évaluative se réfère aux objectifs visés et aux critères d'évaluation des résultats,
- la rationalité procédurale guide le choix des procédures et des prises de décision : *comment décide t-on ?*

Les modalités de prise de décision, pour être efficaces, doivent en effet articuler des réponses cohérentes à ces quatre types fondamentaux de question (BRODHAG et Al., 2004)[80].
Il s'agit donc, pour résumer, « d'être capable de faire coordonner un niveau stratégique et un niveau opérationnel, ce qui reste une étape très délicate » (LOURDEL, 2004)[81].

Avant d'aller plus loin dans l'analyse des conséquences d'une telle approche, penchons-nous sur la vie concrète de l'Agenda 21 local tel qu'il a été jusqu'ici diffusé, approprié et mis en œuvre.

III. L'AGENDA 21 LOCAL : INSTITUTIONNALISATION ET APPROPRIATION

Faire un bilan de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local exige de s'intéresser à plusieurs aspects : de son institutionnalisation à sa mise en œuvre concrète, en passant par son appropriation ; et ce à plusieurs niveaux : supranational, national, régional, local… Il s'agit d'un processus qui s'est déployé dans le temps en fonction de contextes et de rôles d'acteurs particuliers.
Comment ce nouvel objet s'est-il institutionnalisé[82] ? Sa diffusion est quantitativement et qualitativement hétérogène selon les territoires. Les acteurs et les réseaux qui ont diffusé et supporté l'Agenda21 local, le type d'impulsions et l'encadrement mis en place pour stimuler son émergence, jouent un rôle important et variable. Certaines caractéristiques politiques et structurelles (tels les cadres d'action territoriale) sont également prépondérantes.

Comment les collectivités se sont-elles approprié l'Agenda 21 local ? Comment ont-elles réagi à l'appel de Rio relayé, plus ou moins bien, par les autres échelons ? Comment ont-elles procédé à la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux ? Quelles grandes tendances se dégagent ?
Enfin, quel bilan peut-on dresser aujourd'hui des Agendas 21 locaux ? quels sont leur contenu, les difficultés et les succès que l'on peut observer à partir des retours d'expérience disponibles ? Quelles

---

[78] PICHAULT F., 2005, « *La Théorie de la contingence* », support de cours, Laboratoire d'études sur les nouvelles technologies, l'innovation et le changement, Université de Liège, 16pp, www.lentic.be, consulté le 25/02/05.
[79] VAN GIGCH J. P., 1987, « *Decision making about decision making. Metamodels and metasystems* ». Cambridge, 293pp.
[80] BRODHAG et Al., 2004, « *Du concept à la mise en oeuvre du développement durable: les lignes directrices SD 21000* ».
[81] LOURDEL N., 2004, « *Méthodes pédagogiques et représentation de la compréhension du développement durable : Application à la formation des élèves ingénieurs* », thèse de doctorat (ENMSE, Centre SITE) 236pp (p73).
[82] La question se pose si l'on considère, tout comme la notion de développement durable, « qu'il n'est pas possible de [le] définir *a priori*, et qu'il convient de partir « d'objets de gouvernement », en s'appuyant sur une démarche généalogique (Foucault, 1978) », pour l'interroger (AGGERI, 2000, « *Les politiques d'environnement comme politiques de l'innovation* », in Gérer et Comprendre, juin 2000, pp40–52 (p40)). Il s'agit donc moins de définir l'Agenda 21 (par opposition à la tentative faite dans la section précédente) que de voir comment il a progressivement pris sens et « s'est mis à exister, dans un contexte historique donné et à travers des processus d'action collective particuliers » (*Ibid*).

pratiques ont été développées afin d'assurer le suivi des Agendas 21 locaux – l'évaluation faisant *a priori* partie intégrante de la démarche ?

Notre travail s'est déroulé durant trois années qui ont correspondu presque exactement aux temporalités de l'initiative de l'Etat et du MEDD, de mettre en œuvre un dispositif national de reconnaissance des Agendas 21 locaux. Ce dernier est assorti d'un référentiel (le *Cadre de Référence pour les Projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux*)[83] dont l'élaboration a précédé l'entrée en vigueur du dispositif en février 2007.
La constitution d'un référentiel et d'un dispositif nationaux participe d'un effort de la puissance publique pour recenser, suivre et piloter les Agendas 21 locaux, en s'appuyant sur les expériences déjà menées. Ces outils très récents sont issus du constat d'une nécessaire unification des approches, et correspondent à la volonté de participer à la convergence et à l'harmonisation des références des différents acteurs. Il s'agit d'un jalon important que nous étudions à part entière à la fin de la *seconde partie* suivante (nous amenant à proposer, dans la *troisième partie*, une contribution méthodologique aux questions qu'il soulève).
Les constats qui suivent au sujet des Agendas 21 locaux précèdent ce processus. Ils gardent en ce qui concerne les pratiques des collectivités, toute leur actualité, l'apparition du dispositif mis en oeuvre par l'Etat étant trop récente pour qu'on puisse en mesurer les impacts. Ces analyses sont essentielles pour contextualiser, comprendre et mettre en perspective l'initiative du MEDD.

1. INSTITUTIONNALISATION

Avant d'être appropriés et mis en œuvre par les collectivités locales, le développement durable et l'Agenda 21 local ont du subir un lent parcours d'institutionnalisation. Ce n'est qu'après avoir été diffusés au sein de et par quelques institutions clefs, puis avoir été relayés par d'autres acteurs – de nature pas forcément « institutionnelle » –, que le concept et l'outil de sa mise en œuvre locale ont atteint, plus ou moins rapidement et avec plus ou moins de succès, l'échelon local[84].

1.1. A l'origine, des initiatives internationales

L'ONU a joué un rôle prépondérant d'impulseur et de catalyseur, en plaçant le développement durable à l'ordre du jour des préoccupations mondiales, et en soutenant la création de l'ICLEI. Pour la première fois, à Rio, des collectivités locales (coordonnées par l'ICLEI) ont voix au chapitre dans une conférence des Nations Unies. Les Nations Unies et l'ICLEI ont, après Rio, contribué au premier chef à sensibiliser et à mobiliser les collectivités locales à travers l'ensemble de la planète.

L'OCDE, en publiant en 1990 un rapport intitulé « *L'environnement urbain* : *quelles politiques pour les années 90 ?* », avait donné le ton des réflexions institutionnelles. La Commission européenne a joué en Europe un rôle clef dans l'institutionnalisation de l'Agenda 21 local, avec la publication en 1990 du *Livre vert sur l'environnement urbain*.
En 1992, le Traité de Maastricht introduit la promotion du développement durable comme objectif politique majeur, réclame l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union et reconnaît le principe de subsidiarité.
En 1994 a lieu la première conférence européenne sur les villes durables à Aalborg, qui lance la Campagne des villes durables européennes. La conférence Habitat II des Nations Unies, à Istanbul en 1996, se transforme en Sommet des villes, en raison de l'enjeu majeur que représentent ces dernières. Le Groupe d'experts sur l'environnement urbain publie la même année son rapport final « *Villes durables européennes* », commandé par la Commission européenne.

---

[83] MEDD, 2007, « *Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, Cadre de référence* », 199pp.
[84] Les repères chronologiques qui suivent sont principalement tirés de SOUGAREVA et HOLEC, 2002, « *L'histoire des villes durables européennes* », MEDD, www.ecologie.gouv.fr, consulté en Novembre 2004.

Le Sommet Mondial des Nations Unies sur le Développement Durable de Johannesburg, en 2002, entérine une nouvelle fois la pertinence et l'urgence de la mise en oeuvre de l'Agenda 21 local. Pour le détail de ces jalons et évènements, nous renvoyons le lecteur à l'ANNEXE I – Rappel historique des initiatives internationales concernant les villes et le développement durable.

1.2 Des rôles de relais variables de la part des Etats

Les Etats présents au Sommet de Rio en 1992, s'étaient engagés à élaborer à leur échelle une stratégie nationale de développement durable. Le rythme auquel ils ont retranscrit les enjeux du développement durable dans leurs textes, leurs institutions et leurs politiques est variable. La Suisse a adopté en 1999 une nouvelle constitution fédérale renforçant l'importance du développement durable. Dans l'Etat du Queensland (Australie), le développement durable est devenu, par le biais de l'Integrated Planning Act (IPA) de 1997, l'objectif obligatoire de tout projet d'aménagement ; les autres Etats australiens ont conduit des initiatives similaires. La France ne s'est dotée d'une Stratégie Nationale de Développement Durable que très récemment, en juin 2003. Outre ces exemples de modifications constitutionnelles et légales nationales, les Etats ont joué des rôles contrastés dans l'institutionnalisation et la diffusion de l'Agenda 21 local et le support aux collectivités. Certains en ont fait une obligation légale pour les collectivités : c'est le cas du Danemark depuis 1994[85], ou encore de la Grande Bretagne : en 1997 le gouvernement s'engagea à New York, au Sommet Rio + 5 des Nations Unies, à ce que toutes les collectivités anglaises aient un Agenda 21 local en 2000[86].
En 1996, la Suède affichait la volonté de devenir un pays leader en termes de développement durable. L'Etat y a largement contribué à la diffusion des Agendas 21 locaux, avec un programme d'investissement lancé en 1997 par la Délégation au Développement Durable[87].

En France, l'Etat a longtemps joué un rôle à la fois mineur, fondamental et problématique. La France a intégré le développement durable et l'Agenda 21 local par la voie de la législation de façon progressive et dispersée, l'Agenda 21 local restant une initiative volontaire à la discrétion des collectivités. Le MEDD a organisé au cours des années 90 une série d'appels à projets auprès des collectivités afin de les encourager et de les accompagner (nous discutons plus loin le rôle important et problématique qu'ont eu ces appels à projets).
Quant aux relais européens ou internationaux, on pouvait constater en 2001 qu'« ils ont peu fait sentir leur influence [auprès de l'Etat et des collectivités locales en France]. Ce n'est que plus récemment que la mobilisation s'est intensifiée à la faveur des nouvelles dispositions prises par le gouvernement français et des nouvelles orientations européennes » (4D, 1999)[88].

1.3 L'intervention clef en France d'un réseau d'experts et d'associations

En France, l'impulsion n'a pas été d'abord donnée aux Agendas 21 locaux par l'Etat, mais par des structures associatives et des experts, qui constituent encore aujourd'hui un réseau d'acteurs incontournables. On peut citer –

---

[85] Depuis 2000 la nouvelle législation exige que les collectivités danoises fassent un rapport sur leur Agenda 21 local tous les quatre ans. De la même façon, en Australie, chaque *Local Government Authority* est tenue de publier annuellement un *State Of the Environment Report* (SoE), dont la nomenclature générale a été mise au point par les gouvernements fédéral et nationaux, tout en laissant une marge de liberté aux collectivité locales.
[86] "*I want all local authorities in the UK to adopt Local Agenda 21 strategies by the year 2000*" Tony Blair, New York, UN General Assembly Special Session on the Environment, 23 June 1997.
[87] composée de 5 ministres : de l'Environnement, de l'Education, de l'Emploi, de l'Agriculture et des Finances.
[88] 4D, 1999, « *Repères pour l'Agenda 21* » (p54).

● le CRID (Centre de Recherche et d'Information pour le Développement, qui regroupe une quarantaine d'associations de solidarité internationale), qui avec sa campagne « un monde à venir, l'avenir du monde » entre 1992 et 1995, « a le premier souligné l'intérêt du processus des Agendas 21 locaux »[89].

● l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), créée en 1993 à la suite de la Conférence de Rio, par Michel Mousel, ancien président de l'ADEME et ancien directeur de cabinet au secrétariat d'Etat à l'environnement[90], et Ignacy Sachs[91], économiste et ancien conseiller de Maurice Strong (Secrétaire Général des conférences des Nations-Unies de Stockholm et de Rio).

● le Comité 21 (Comité français pour l'environnement et le développement durable), créé en 1994 par Serge Antoine[92], un autre membre de l'équipe de Maurice Strong, sous l'impulsion de Michel Barnier, alors Ministre de l'Environnement, pour contribuer à la concrétisation des engagements français au Sommet de la Terre de Rio.

● L'Association Agora 21, créée par Christian Brodhag à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, qui a développé un site francophone du développement durable, jouant un rôle important de diffusion d'informations et d'expériences (avec par exemple, la réalisation d'un *Glossaire du développement durable*).

● l'Association ETD (Entreprises, Territoires et Développement), qui œuvre depuis 1989 dans le champ du développement local avec le soutien de la DATAR. Depuis 2001, elle bénéficie également du soutien de la Caisse des dépôts et consignations. Au service des acteurs des territoires de projet (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux), elle remplit actuellement quatre fonctions : « observer les pratiques de développement territorial, produire et diffuser des outils à visée pédagogique, accompagner des politiques territoriales, accompagner les démarches de professionnalisation des acteurs, élus et techniciens territoriaux »[93].

● l'Association Orée (Entreprises et collectivités, partenaires pour l'environnement) qui réunit entreprises et collectivités pour développer une réflexion commune sur la prise en compte de l'environnement, notamment à travers le management environnemental et sa mise en œuvre à l'échelle des territoires.

C'est par ces acteurs aux postures multiples (recherche, expertise, conseil, lobbying…) que le développement durable a pu s'institutionnaliser, sur des bases de légitimité plus scientifique que sociale. Les administrations font fréquemment appel à leur savoir-faire : c'est le cas par exemple des associations 4D et ETD, avec lesquelles le MEDD a travaillé dans le cadre de ses appels à projets auprès des collectivités en 1997, 2000 et 2004. ETD et 4D ont également assuré l'animation du réseau des collectivités lauréates des appels à projets du MEDD. Une autre association, Cités-Unies France, avait été chargée par le MEDD de réaliser un premier état d'avancement des Agendas 21 locaux à la suite du premier appel à projet de 1997.

---

[89] HOLEC et COMELIAU (4D), 1999, **«** *Les Agendas 21 locaux en France: Etat des lieux* **»**, www.association4d.org, consulté le 13/11/04.

[90] Michel MOUSEL sera ensuite président de la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre (MIES) (1998-2001), puis dirigera le Comité Français de préparation du Sommet Mondial sur le Développement Durable à Johannesburg.

[91] Spécialiste d'économie du développement, Ignacy SACHS est directeur d'étude à L'EHESS. Il est l'un des théoriciens du concept d'écodéveloppement, popularisé lors du Sommet de Stockholm en 1972 et précurseur de celui de développement durable.

[92] Serge ANTOINE fut secrétaire général du Haut comité de l'environnement (1970-78). Il a participé à la création de la DATAR et du Ministère de l'Environnement. Membre du CNDD, il fut une des personnalités françaises les plus remarquables à œuvrer dans les champs de l'environnement et du développement durable.

[93] ETD, www.projetdeterritoire.com/spip/presentation.php

De la même façon, l'association 4D a été sollicitée par le coordonnateur de la délégation française à la conférence des Nations unies Habitat II et par la DATAR, pour enquêter dans 25 villes françaises et repérer leurs pratiques en matière de développement durable. Ce document « a constitué l'une des contributions à la préparation de la conférence de la délégation française. La réalisation de cette enquête et les enseignements de la conférence d'Istanbul ont convaincu 4D de l'intérêt de se rapprocher des villes et de les sensibiliser au développement durable afin qu'elles le mettent en pratique » (MEDD, 2002d)[94]. C'est ainsi qu'a germé l'idée, au sein de l'association, d'organiser des journées du développement durable avec les collectivités locales.

En résumé, il s'agit pour ces acteurs d' –

> « aider à la mise en œuvre du développement durable, à sa diffusion, à la valorisation des expériences exemplaires et à l'aide à la décision en intégrant le développement durable, en se positionnant dans ce champ émergent en tant qu'experts identifiés. Ils assurent ainsi des missions de conseil, de capitalisation d'expériences et d'expertise auprès de différents acteurs (institutions, collectivités locales, entreprises, associations), tentant de transmettre les principes du développement durable, notamment ceux de gouvernance et de participation. […] Ces réseaux constituent ainsi des circuits de valorisation-vulgarisation de la recherche académique menée, vers les acteurs territoriaux, mais aussi vers les services des ministères concernés » (GOXE, 2004, *op. cit.*).

Toutefois, en dépit de l'action clef de ces acteurs, les territoires français « n'ont manifesté qu'un intérêt tardif pour la question de l'Agenda 21 local. Le manque d'information et de sensibilisation de la société française au développement durable et l'absence d'une culture environnementale et démocratique locale forte expliquent cet état de fait ». Les acteurs qui se sont mobilisés en France sur la question du développement durable et de sa mise en oeuvre à l'échelon local « sont peu nombreux et disposent de peu de moyens, ce qui explique sans doute le faible impact de leurs actions sur les collectivités locales » (4D, 2001)[95].

D'autres associations, à l'action régionale et locale, ont agi à leur échelle « en mettant l'accent sur des entrées spécifiques de l'Agenda 21 local » (4D, *Ibid*) : l'Association des pratiques du développement durable (APDD) et RAEE en Rhône-Alpes, Environnement développement alternatif (EDA) dans le Nord-Pas-de-Calais, ORCADES en Poitou-Charentes, la Conférence permanente sur l'aménagement et l'urbanisme (CPAU) en Aquitaine... Les associations traditionnelles d'environnement (les Amis de la Terre, le WWF, Greenpeace…), de solidarité internationale ou encore de développement local n'ont joué qu'un rôle très secondaire de relais au message de Rio. A l'opposé, « le rôle des associations de collectivités locales, internationales ou nationales, a été déterminant pour le développement des démarches d'agendas 21, grâce aux outils d'accompagnement qu'elles ont développé, ainsi que la pression exercée sur les pouvoirs publics par les associations de développement et d'environnement, particulièrement en Europe du Nord » (EMELIANOFF, 2003)[96].

En dehors de ces acteurs et réseaux nationaux, les réseaux européens et internationaux de villes constitués autour du développement urbain durable ont peu suscité l'intérêt des collectivités locales françaises : en dehors du manque d'information sur le sujet ou du manque de motivation, « cette faible représentation s'explique par le fait que les élus [n'étaient] pas toujours convaincus du bien-fondé de faire connaître leurs pratiques en dehors des frontières et d'échanger avec les collectivités locales d'autres pays. La barrière de la langue, le coût des déplacements et surtout l'absence de

---

[94] MEDD, 2002d, « *Dynamiques Régionales de Développement Durable - Bilan National des Rencontres Régionales du Développement Durable initiés par 4D* » Septembre 2001, in MEDD, 2002, « *Outils et projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux. Ateliers et échanges d'expériences* ».

[95] COMELIAU, HOLEC, PIECHAUD (4D), 2001, « *Repères pour l'Agenda 21 local* », 136pp (p55).

[96] EMELIANOFF C. (4D), 2003, « *Avancées et limites des agendas 21 locaux en Europe. Note préparatoire pour l'Atelier 5 du Forum des Autorités Locales* ».

financements à la clé [ont constitué] d'autres obstacles à la participation des communes, notamment pour les plus petites, qui sont nombreuses en France » (EMELIANOFF, *Ibid*).

Ainsi on comptait à Hanovre, en 2000, 58 représentants français sur 1 271 participants au total, et en janvier 2001, seules 29 villes françaises avaient signé la Charte d'Aalborg, les élus « craignant les obligations ». Pourtant, la Charte « leur laisse une grande liberté d'action, et peut au contraire être source de progrès et d'innovation si la municipalité possède un réel projet de politique urbaine à moyen et long terme ». Ces documents sont restés longtemps peu connus en France, n'étant pas immédiatement traduits en français (4D, 1999, *op. cit.*). En août 2000, une seule ville française sur 82 collectivités avait rejoint le groupe de travail sur les indicateurs de durabilité établi dans le cadre de la Campagne européenne des villes durables.

Les associations d'élus se sont peu intéressées à l'Agenda 21 local, hormis l'association « les Éco-maires ». Au début des années 2000, « la page de cette faible prise en compte du développement durable dans les projets de territoire, notamment à travers la réalisation d'Agendas 21 locaux, sembl[ait] tournée dans la mesure où le développement durable [était] affiché comme une priorité dans les programmes nationaux et européens pour la période 2000–2006 » (4D, 2001, *op. cit.*), notamment les Contrats de Plan Etat-Région.

Globalement, les collectivités françaises sont peu représentées dans les réseaux internationaux, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Membres de l'ICLEI en Europe en 2005[97]

Europe: 166 membres.
Albanie : 1; Andorre : 1; Autriche : 4; Belgique : 1; Bosnie-Herzégovine : 1; Bulgarie : 2; Croatie : 2; Chypre : 1; République Tchèque : 1; Danemark : 5; Estonie : 1; Finlande : 15; France : 4[98]; Allemagne : 24; Grèce : 4; Hongrie : 3; Islande : 1; Irlande : 1; Italie : 18; Lettonie : 2; Pays-Bas : 5; Norvège : 15; Pologne : 2; Portugal : 2; Roumanie : 5; Serbie : 1; Monténégro : 1; Slovaquie : 1; Espagne : 18; Suède : 8; Suisse : 2; Turquie : 5; GB : 7; Ukraine : 2.

Le faible écho donné en France aux réseaux, travaux et initiatives d'envergure internationale a concerné tant l'Etat que les collectivités. Le malaise national à cet égard est notamment perceptible à travers l'aspect linguistique. La traduction des textes internationaux, rédigés en anglais, le montre en diverses occasions : par exemple, là où la Charte d'Aalborg engage les collectivités à mettre en œuvre « the creation of a vision for a sustainable community through a participatory process involving all sectors of the community », la version française invite à « définir le concept de collectivité durable avec la participation de tous les partenaires » – ces deux propositions n'étant pas équivalentes.
Cet exemple, au-delà des réalités différentes qui sont traduites, illustre notamment une réticence vis-à-vis du terme de *vision* : ce dernier, que l'on retrouve dans la plupart des textes internationaux traitant de l'Agenda 21 local (notamment ceux de l'ICLEI), n'a pas été repris en France, alors qu'il semble avoir été beaucoup mieux approprié, par exemple, au Québec[99]. Là où au niveau international, on s'accorde sur le fait que l'Agenda 21 local doit traduire une vision commune à promouvoir sur le territoire, on parle en France de définir un concept. Il y a plus qu'une nuance formelle entre une approche participative visant à définir un but commun et une approche exposée dans des termes plus intellectuels, qui porte en germe des débats où la rhétorique est plus présente que la praxis.

---

[97] ICLEI, www3.iclei.org/iclei/mem_by_region.cfm?region=EU (21/04/05).
[98] Angers, Lille (Communauté Urbaine), Rouen, Strasbourg
[99] On trouve par exemple 46 occurrences de ce terme dans ROCHE Vincent, 2004, *op. cit.*

La traduction française de l'Agenda 21 introduit des glissements de sens qui ont été identifiés par Christian Brodhag (2000b)[100]. Sur les 225 occurrences du terme « rationnel » du texte français, seules 25 viennent de l'anglais « rational » mais 150 de « sound », *solide*, *juste*, *sain*, qui traduit la qualité et non le processus d'élaboration. De même, les 8 occurrences du terme anglais « governance » disparaissent de la traduction française au profit d'« administration » ou de « gestion ». On note ainsi une absence de consensus, tant sur le fond que sur la forme, dès lors que des termes et des notions doivent être traduits de l'anglais vers les pratiques et les discours français.

On ne peut manquer de percevoir, dans les rapports des acteurs français aux travaux étrangers, et au-delà de la difficulté à s'approprier les matériaux de langue anglaise, une certaine méfiance vis-à-vis du monde anglo-saxon. Les travaux de l'ICLEI ont par exemple été très peu relayés par le MEDD : l'initiative LASALA de l'ICLEI, financée par le Vème cadre européen pour la Recherche (2000-2001), par exemple, n'a pas trouvé de participants en France[101].

1.4 Les facteurs du dynamisme du processus d'Agenda 21 local

Les six facteurs suivants qui interviennent dans la diffusion de l'Agenda 21 local, ont été identifiés par le monde associatif ainsi que par des chercheurs (4D, 2001, *op. cit.*):

(1) *le niveau d'institutionnalisation des politiques environnementales*

Certains pays se sont tardivement dotés d'institutions environnementales : l'Italie possède une Agence de l'environnement et de l'énergie depuis 1994 et l'Espagne un ministère de l'Environnement seulement depuis 1996. Le Ministère de l'Environnement italien n'a été institué qu'en 1986, et les premières années de diffusion internationale du concept de développement durable furent pour l'Italie celles du développement des institutions, lois, outils… propres au seul champ de l'environnement. Aucune initiative d'Agenda 21 local ou presque n'y a vu le jour avant la seconde moitié des années 90 (RAMERI et Al., 2001)[102].

Bien que l'Agenda 21 local ne se réduise pas à une politique environnementale, ce sont en règle générale les administrations en charge de l'environnement qui ont fourni l'impulsion et le support à son développement, au moins dans les premiers temps, aux échelles nationales (LAFFERTY, *op. cit.*). Dans le cas français, le Ministère de l'Environnement, devenu le MEDD[103], peut être qualifié d'« institution faible » (CHARVOLIN, 2003)[104], en termes de moyens et de légitimité, d'où un rôle qui ne s'est affirmé que de manière problématique.

(2) *l'implication et la participation des pays à la CNUED*

La participation active de certains pays aux grandes conférences internationales les a incités à agir localement : la Suède accueillait en 1972 la première conférence des Nations Unies sur l'Environnement à Stockholm, le Danemark a organisé à Aalborg la première Conférence européenne des villes durables. L'Allemagne est le cadre régulier des négociations sur les changements climatiques (Berlin, Bonn).

(3) *le facteur culturel et la présence de réseaux internationaux*

---

[100] BRODHAG C., 2000b, « *Information, gouvernance et développement durable* », International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 21, No. 3, CyberPolitics in International Relations. CyberPolitique et relations internationales (Jul., 2000), pp311–327.

[101] La méthodologie LASALA (Local Authority Self Assessment of Local Agenda 21) est depuis devenue Local Evaluation 21, un service en ligne (disponible en plusieurs langues) permettant aux collectivités d'évaluer leur Agenda 21 local (www.localevaluation21.org).

[102] RAMERI et Al., « *Italy. Converging pathways between central and local levels of government* », pp225–241 (p228), in LAFFERTY (Ed.), *op. cit.*

[103] Aujourd'hui MEDAD (Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durables)

[104] CHARVOLIN F., 2003, « *L'invention de l'environnement en France* », Paris, La Découverte, 134pp.

Le « facteur culturel » et la présence de réseaux internationaux renvoient à la plus grande sensibilité écologique des pays nordiques, qui a facilité l'implantation des réseaux de villes qui ont activement contribué au processus (ICLEI, Alliance Climat, Energie-Cités...).

(4) *la force des associations locales de villes et de régions et des réseaux nationaux…*
… a été déterminante : lorsque ces réseaux se sont saisis de la problématique du développement durable, « l'effet [a été] fortement démultiplicateur (exemples de la Norvège, de la Finlande, de l'Angleterre) ». On observe le même phénomène à l'échelle régionale, avec par exemple le Club des Villes et Territoires Durables de Rhône-Alpes, réseau animé par Rhonalpénergie-Environnement.

(5) *la capacité du milieu associatif à initier et soutenir la démarche*
… est un autre facteur : par exemple, le premier audit environnemental au sein d'une collectivité britannique a été mené par le Kirklees Council en 1988, avec le support de Friends of the Earth UK ; l'*Environmental Charter for Local Government* (FoE 1990) de Friends of the Earth et l'*Environment City programme* de la Royal Society for Nature Conservation ont aidé un certain nombre de collectivités à élaborer des plans d'action locaux. En Angleterre les Agendas 21 locaux pionniers (développés entre 93 et 95) ont été le fait de collectivités en lien avec des ONG locales fortement impliquées à Rio (CHURCH et YOUNG, 2001)[105]. On a ainsi vu plus haut l'importance fondamentale d'une poignée d'associations en France.

(6) *le rôle de villes pionnières et d'élus porteurs…*
… a été maintes fois souligné : « la volonté politique d'engager la ville dans un Agenda 21 local relève bien souvent de la prise de conscience (du « déclic ») ou de la sensibilité du maire et/ou de l'un de ses adjoints proches. On peut ainsi identifier dans chaque pays […] quelques villes d'avant-garde dont l'effet « boule de neige » est attendu. Ce sont ces villes que l'on retrouvera fréquemment citées en exemples dans divers rapports de la Commission Européenne » (4D, *Ibid*).

Il faut ajouter à ces facteurs l'impulsion et l'encadrement institutionnels et réglementaires mis en œuvre par les gouvernements nationaux sous différentes formes (campagnes, information, incitations, aide méthodologique et financière, exigences légales…).
C'est ce que souligne notamment l'ICLEI. Par exemple –

> « Le Plan National d'Action japonais pour l'Agenda 21 adopté en 1993 comprend un support financier et technique pour les Agendas 21 locaux. Cette campagne a résulté en une augmentation significative du nombre de processus d'Agendas 21 locaux [*traduction libre*]» (ICLEI, 2002a)[106].

Selon l'ICLEI, en 2002, « des campagnes nationales [étaient] en cours dans 18 pays, recouvrant 2640 Agendas 21 locaux » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*, p.3). L'encadrement et l'impulsion au niveau national sont intervenus en France, globalement, *a posteriori* d'autres facteurs cités plus haut : la démarche a été initiée par « des associations et quelques collectivités locales, avec un soutien progressif sur le plan national de la part du Ministère de l'Environnement [aujourd'hui MEDD] qui est venu apporter un certain cadrage institutionnel » (4D, 1999, *op. cit.*).

1.5 Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires

En France, une série de textes ont intégré, de manière parcellaire et sous des angles différents, l'injonction aux collectivités de situer leur action d'aménagement et de planification dans le cadre de l'Agenda 21 local. La cohérence n'a pas été recherchée, établie ni explicitée entre ces textes, et la notion d'Agenda 21 local n'a pas été définie de manière consensuelle par la loi et les acteurs

---

[105] CHURCH and YOUNG, «*The United Kingdom. Mainstreaming, mutating or expiring?* » (pp107-129), in LAFFERTY, *op.cit.*
[106] ICLEI, 2002a, « *Second Local Agenda 21 Survey* », Background Paper n° 15 submitted by ICLEI – Department of Economic and Social Affairs, Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development – Second preparatory session, 28 January – 8 February 2002, 29pp (p26).

(collectivités, experts, associations). Ces textes abordent tantôt la question de la participation des citoyens et de l'élaboration partenariale des projets, tantôt les grands objectifs des projets de territoire et/ou des documents d'urbanisme et de planification, à différents niveaux de collectivités. Il y est tantôt question des collectivités territoriales, tantôt de leurs groupements (Pays, agglomérations…). Ces textes et leurs orientations sont recensés dans l'ANNEXE II – Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires[107].

L'ensemble de ces dispositions vise la rénovation des cadres de l'action publique locale et territoriale (avec une montée en puissance de l'intercommunalité), ses modalités (démocratie locale participative…) et ses finalités (agir dans le sens du développement durable). Le cadre institutionnel s'est précisé au fil des années au niveau national, donnant aux Agendas 21 locaux certains fondements législatifs. L'engagement des collectivités dans une démarche d'Agenda 21 local reste, parallèlement, un engagement de nature purement volontaire.

Ces différentes lois « invitent à la transversalité, à la planification sur le long terme, à la concertation préalable, et introduisent une logique de projet ». Ainsi, le développement durable « est devenu à proprement parler un terme de loi, qui cependant n'a pas de définition juridique précise ». Les documents de planification mis en place par la Loi SRU[108] (PLU, SCOT et PADD) sont soumis à des contrôles de légalité, mais il est difficile d'envisager une action en justice « en fondant sa démarche sur ce terme qui ne serait pas respecté dans un projet » (GOXE, 2005)[109].

L'émergence du développement durable est liée à la réforme territoriale, qui a notamment institué les pays et les agglomérations comme territoires de projets, illustrant une volonté politique de reterritorialisation des projets et des enjeux à la bonne échelle. Le développement durable fournit à cette fin toute une grammaire utile : vision à long terme, transversalité, incitation à la participation et au dialogue – que les lois Voynet et Gayssot essaient d'institutionnaliser. La LOADDT et la loi SRU ont un rôle central dans ce dispositif : elles marquent « l'entrée officielle du développement durable en politique, y compris dans les outils opérationnels de la planification spatiale » (THEYS, *op. cit.*)[110]. Ainsi chacune de ces lois, Chevènement, Voynet et Gayssot, « propose aux collectivités locales « maîtres d'ouvrage » des outils : contractuels (LOADDT), de planification spatiale (SRU), financiers et organisationnels (Chevènement), qui favorisent, au plan local, une politique de développement durable dans le sens des orientations de Rio de 1992 » (MEDD, 2002a, *op. cit.*).

---

[107] • Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
• Loi Pasqua du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
• Loi Voynet du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire
• Circulaire de Mme Voynet (Ministre de l'Environnement) aux Préfets de régions en date du 11 mai 1999
• Décret du 25 mai 2000 portant création de la commission du développement durable
• Loi Gayssot du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
• Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
• Décret du 12 septembre 2002 rendant applicable en France la Convention d'Aarhus
• Décret du 13 janvier 2003 porte création du Conseil national du développement durable
• Loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003
• Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

[108] Loi Gayssot du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains

[109] GOXE A., 2005, « *Entre projet politique et vision gestionnaire : les politiques de développement durable des collectivités territoriales et leurs implications managériales* », 14e Colloque international de la Revue Politiques et management public, *Le management à l'épreuve de la politique*, Session n°2 Action publique, action politique, 17-18 mars 2005.

[110] Toutefois, la référence aux Agendas 21 locaux a été introduite par amendement dans la LOADDT, sans que cette référence soit alors appropriée par les Pays.

Ce dispositif est renforcé par le fait que le développement durable soit devenu un objectif prioritaire des CPER 2000-2006, qui sont organisés autour de trois problématiques prioritaires transversales : l'emploi, la réduction des inégalités sociales et territoriales, et le développement durable[111].
Les CPER intéressent essentiellement les régions, mais comportent un volet territorial incluant les politiques partenariales et contractuelles aux niveaux infrarégionaux, notamment la politique de la ville (Contrats de villes) et les Contrats d'agglomérations et de pays. Ils doivent ainsi être placés sous l'angle du développement durable pour permettre une contractualisation avec l'Etat et la région.

Au final, l'ensemble des dispositions prises entre 1995 et 2003, qui régissent l'action territoriale, ainsi que les nouveaux règlements européens concernant les fonds structurels[112], tendent à conduire à « une mobilisation des différents acteurs […] sur le thème de l'approche territoriale du développement durable mais aussi incitent directement les collectivités locales à agir » (4D, 2001, *op. cit.*).

On a donc assisté à un renouvellement complet du dispositif territorial français entre 1995 et 2002. En cinq ans, les lois Pasqua, Voynet, Chevènement et Gayssot, ainsi que la loi sur la démocratie de proximité, ont établi cinq nouvelles directions (THEYS, *op. cit.*) :

- la réaffirmation d'une cohérence d'ensemble au niveau national et régional (schémas nationaux ou régionaux puis de service),
- la reconnaissance des niveaux intermédiaires (pays et agglomérations),
- la contractualisation,
- la relance de la planification,
- l'articulation avec l'Europe.

On peut aussi mentionner la loi sur l'air de 1996 qui relance les Plans de Déplacements Urbains, les Plans nationaux de lutte contre le changement climatique de 1995, 2000 et 2004 qui mettent en œuvre la convention de Rio, et le protocole de Kyoto (1997, entré en vigueur en 2005) sur l'effet de serre, qui concernent aussi plus ou moins directement l'action des collectivités.

Interviennent enfin deux derniers éléments, d'ordre stratégique et constitutionnel. Le jeudi 28 novembre 2002 tous les membres du gouvernement ont participé à un séminaire consacré au développement durable, qui « a montré la volonté de l'ensemble de l'équipe gouvernementale d'intégrer le développement durable dans toutes les politiques publiques » (MEDD)[113]. Le gouvernement a arrêté à cette occasion l'organisation nécessaire à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) :

La SNDD est arrêtée le 30 juin 2003 : « à cette occasion, il a été décidé de favoriser la réalisation des agendas 21 locaux afin de tendre à terme à leur généralisation » (MEDD/Etd, 2004)[114]. Le volet territorial de la SNDD affiche ainsi l'objectif d'atteindre 500 agendas 21 locaux en 2008.
C'est de cet objectif que découle l'initiative du MEDD de mettre en œuvre un dispositif national de reconnaissance des Agendas 21 locaux, assorti d'un *Cadre de Référence pour les Projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux*, dont l'élaboration a précédé l'entrée en vigueur du dispositif en février 2007. Comme mentionné en introduction de cette partie, nous étudions plus loin à part entière ce processus.

---

[111] Dans la pratique, les CPER n'ont pas donné au développement durable de place stratégique ni prioritaire.
[112] Les fonds structurels européens sont les instruments financiers de la politique régionale de l'Union européenne. Ces fonds sont au nombre de quatre : le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), le Fonds européen de développement régional (FEDER), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Leur mission est de promouvoir le développement des régions les moins avancées, ou d'aider les régions en crise à se reconvertir, dans un souci de péréquation à l'échelle de l'union.
[113] MEDD, www.ecologie.gouv.fr
[114] MEDD/Etd, 2004, « *Livret d'accompagnement agenda 21 local* », in MEDD, 2004a, *op. cit.*

Par la suite, le socle des valeurs fondamentales de la République est augmenté d'une Charte Constitutionnelle de l'environnement.
La *loi constitutionnelle relative à la charte de l'environnement, promulguée le 1er mars 2005*, insère la référence aux droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement dans le premier alinéa du préambule de la Constitution de 1958. Adoptée le 28 Février 2005 par le Parlement réuni en Congrès, et promulguée le 1er Mars 2005 par Jacques Chirac, Président de la République, elle est ajoutée au bloc de constitutionnalité qui définit les grands principes qui guident la vie et les politiques nationales.

La Charte de l'environnement établit qu'« afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins », et stipule (Art. 6) que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

Le Conseil d'Etat a imposé la référence au développement durable dans le nouveau Code des Marchés publics. Le décret n° 2006-975 réformant le code des marchés publics, publié au journal officiel le 4 août 2006, transpose les directives européennes 2004/17 et 2004/18 du 31 mars 2004. Il offre de nouvelles procédures d'achats et permet au développement durable de faire son entrée dans les critères d'attribution des marchés publics. Les acheteurs publics peuvent désormais établir un cahier des charges incluant des critères sociaux et environnementaux, tout en garantissant la possibilité d'obtenir pour leurs marchés le meilleur rapport qualité/prix.

2. APPROPRIATION

En même temps qu'il devenait un objectif et un moyen et institutionnellement affirmés et admis, les différents acteurs (collectivités, associations et réseaux de collectivités, bureaux d'étude, administrations, associations…) se sont peu à peu appropriés l'Agenda 21 local. Cette lente appropriation s'étale sur un peu plus d'une décennie : du début des années 90 au début des années 2000 (et l'on ne pourrait affirmer qu'elle est achevée). Elle renvoie à la recherche de pratiques et d'outils, de repères collectifs et de sens. L'objectif de la SNDD et les outils nationaux proposés pour en évaluer l'atteinte, sont issus et participent, de ce processus de constitution de références collectives.

La mise en œuvre du développement durable « relève très largement du domaine de l'injonction institutionnelle » (GOXE, 2004, *op. cit.*), mais cela n'implique pas qu'il y ait eu d'emblée consensus sur la définition de l'Agenda 21 local et ses modalités de mise en œuvre – que ce soit parmi les experts, parmi les institutions d'où provenait l'injonction, notamment l'Etat, ou parmi les collectivités.

L'appropriation de l'Agenda 21 local par les collectivités a été accompagnée par les acteurs cités plus haut à plusieurs niveaux. Il s'est agi dans un premier temps, de *définir* et d'*expliciter* la démarche. La proposition du chapitre 28 de l'Agenda 21 est concise, et le concept de développement durable lui-même est par trop complexe et global, polysémique et controversé, pour que cette proposition fut assimilée telle quelle par les collectivités.

Au gré des réflexions et des retours d'expériences, les modalités de mise en œuvre de l'Agenda 21 local ont fait l'objet d'une lente appropriation (aucune méthode n'étant mise *a priori* à disposition des collectivités). Les expériences de collectivités pionnières ont ainsi pu être, au fil du temps, analysées, capitalisées et diffusées, de façon à ce qu'un « corpus » de connaissances, de réflexions, de recommandations, se constitue. Ce processus est par définition encore à l'œuvre

aujourd'hui, l'Agenda 21 local étant une démarche d'apprentissage collectif (on peut difficilement imaginer qu'un stade soit atteint où ce processus arrive à son terme).

2.1 Un travail de (re)définition et d'explicitation

L'appropriation de l'Agenda 21 local par les acteurs est aisément perceptible à travers leurs publications (essentiellement des guides à destination des collectivités). Différents organismes, instituts, associations, se sont attachés à diffuser l'idée de l'Agenda 21 local, rendant nécessaire une explicitation de ses tenants et aboutissants. En quelque sorte, les apôtres du développement durable se sont livrés à un travail de pédagogie et d'exégèse – à cela près qu'ils s'appropriaient aussi eux-mêmes le message autour duquel ils entendaient rassembler les collectivités.

En le rendant synonyme de « programme environnemental », on ferait du concept d'Agenda 21 local un fourre-tout qui perdrait rapidement son sens. Il est important au contraire, comme le rappelle LAFFERTY (2001)[115], d'identifier ses caractéristiques exclusives. L'auteur prévient que si une certaine flexibilité conceptuelle est nécessaire afin de décliner l'Agenda 21 local à travers une grande diversité de collectivités, ses propriétés propres ne peuvent lui être soustraites qu'au prix d'un renoncement à l'évaluer et à effectuer des analyses transnationales, ces deux points faisant partie intégrante des objectifs qui lui sont attachés. LAFFERTY rappelle *six critères fondamentaux* permettant d'identifier et comparer les Agendas 21 locaux :

- La meilleure mise en relation des *effets* des *pressions* des choix économiques et des politiques
- L'effort de mise en relation entre les enjeux, décisions et dispositions à l'échelle locale et *les impacts globaux* en termes environnementaux et d'équité sociale
- Une attention soutenue pour atteindre *une intégration transversale* des problématiques d'environnement et de développement dans la prise de décision et dans les politiques
- Des efforts importants pour améliorer *l'implication de la communauté*, c'est à dire amener à la fois les citoyens et les parties intéressées, dont le secteur privé, à prendre part à la planification et à la mise en œuvre des actions concernant les problématiques d'environnement et de développement.
- Un engagement à définir les problèmes locaux et à y faire face dans un cadre écologique et régional plus large, et dans une période de temps plus longue
- La référence spécifique au Sommet de la Terre et à l'Agenda 21

Les différentes définitions ci-dessous participent de ce processus d'appropriation qui passe par une diffusion, une explicitation et une « traduction » des caractéristiques de l'Agenda 21 local :

♦ « Un Agenda 21 local est un effort participatif, guidé par le gouvernement local et étendu à la communauté entière afin d'établir une stratégie intégrée d'action pour la protection de l'environnement, la prospérité économique et le bien-être communautaire dans l'aire juridique concernée. Cela exige l'intégration des tâches de planification et des actions à travers les sphères économique, sociale et environnementale » (GDRC)[116].

♦ La définition donnée par le *Guide européen des Agendas 21 locaux* « met l'accent sur le rôle majeur de la collectivité locale en tant qu'entité de coordination d'initiatives et actions réfléchies et mises en œuvre par les parties prenantes. C'est pourquoi […] la caractérisation des attentes et apports potentiels [des] acteurs est indispensable » (HEWITT, 1995)[117]. Le guide souligne la dimension

---

[115] LAFFERTY W, « *Introduction* », in LAFFERTY W. (Ed.), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp, pp1–14 (pp4–5).
[116] Global Development Research Center, www.gdrc.org/uem/la21/la21.html, cité dans ROCHE, 2004, *op. cit.*
[117] HEWITT N., 1995, « *Guide du Programme Européen des Agendas 21 locaux – comment s'engager dans un programme d'action à long terme ?* », ICLEI, Observatoire de l'environnement de la Communauté urbaine de Lille, Publication de la version française : Région Nord-Pas-de-Calais, France.

managériale de l'Agenda 21 local. L'écoute des parties intéressées par la collectivité implique un enjeu de connaissance du jeu d'acteurs du territoire et de développement des conditions de leur collaboration.

♦ « L'Agenda 21 local est un processus qui engage une collectivité (plus généralement un territoire) et la conduit à la rédaction d'un plan d'actions concrètes (avec un budget, un calendrier, etc.) dont l'objectif est le développement durable de son territoire » (RAEE, 2000)[118].

♦ Un élément fondamental de l'Agenda 21 local est « sa dimension globale : les impacts des actions locales sur le développement global sont mesurés, les moyens de contrebalancer la répartition inégale de la consommation et des richesses à l'échelle globale sont identifiés. La contribution locale à la durabilité globale est un but explicite [*traduction libre*]» (ICLEI, 1998)[119]. L'Agenda 21 local est «un processus participatif, multipartite pour atteindre les objectifs de l'Agenda 21 au niveau local à travers la préparation et la mise en oeuvre d'un plan stratégique à long terme concernant les enjeux prioritaires locaux de développement durable [*traduction libre*]» (ICLEI, 2002a, *op. cit.*).

♦ Selon le MEDD, « projet politique global pour le 21ème siècle, l'Agenda 21 local repose sur une démarche volontaire des collectivités locales. Il se traduit par un programme d'actions transversales contenu dans un document basé sur l'intégration des finalités du développement durable. Il décrit les objectifs à court, moyen et long terme, les méthodes et les moyens d'action proposés, les acteurs et les partenaires impliqués et enfin les critères d'évaluation. Il est basé sur une démarche participative et partenariale » (MEDD, 2002b)[120].

♦ D'après 4D, « il ressort des différents débats consacrés en France à l'approche territoriale du développement durable, que l'Agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel : c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'action soumis à une évaluation régulière. Ce projet résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque territoire […] Il s'agit, pour le territoire considéré, d'arrêter les grandes orientations qui inspirent les différentes politiques locales à moyen et long terme. L'Agenda 21 local correspond donc bien à la définition d'un ensemble cohérent d'objectifs que se fixent les différents acteurs locaux, en premier lieu la collectivité territoriale. C'est un document transversal qui fait converger les politiques de développement économique local, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement »[121].

♦ Pour le Comité 21, « c'est un processus basé sur un diagnostic, qui va permettre d'établir un programme, lui-même périodiquement évalué selon une grille d'indicateurs, pour être éventuellement réorienté dans ses étapes suivantes. L'Agenda 21 local désigne donc à la fois cette dynamique d'élaboration concertée et le document traduisant le programme d'actions. L'Agenda 21 local s'inscrit pleinement dans une dynamique territoriale :

- il est conçu à partir des réalités et du contexte du territoire ;
- à chaque communauté locale de le concevoir "sur mesure", à partir de ses besoins et de ses objectifs ;

---

[118] COGERINO L., BOUTAUD A. (Rhônalpénergie-Environnement), 2000, « *Le développement durable: une autre politique pour les territoires ? Définition pratique - mise en œuvre* », 68 pp.
[119] ICLEI European Secretariat, 1998, « *Evaluation of Agenda 21 : Local Agenda 21* », Freiburg, cité dans EVANS & THEOBALD, 2003, « *LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe* », in Journal of Environmental Planning and Management, 46(5), pp781–794, September 2003.
[120] MEDD, 2002b, *Lexique*, (Cd-rom « *Outils et projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux - Ateliers et échanges d'expériences* »).
[121] www.association4d.org

• il implique le décloisonnement des domaines de compétence des élus et des services techniques et amène la construction progressive d'une synergie et d'une optimisation des interventions et des investissements ;
• il fait appel aux "forces vives" de la communauté; dépassant les simples relations opposants/partisans ou élus/administrés,
• l'Agenda 21 local permet à la collectivité d'animer un réseau d'acteurs, d'expertises et de savoirs diversifiés;
• il contribue à la construction d'une culture du développement durable, tant chez les acteurs territoriaux que chez les citoyens, et crée les conditions d'un dialogue "nourri" entre décideurs et citoyens ;
• le processus est loin d'être figé ; l'Agenda 21 procède par étapes, autant de jalons qui permettent de vérifier la validité des objectifs, en concertation avec les acteurs concernés, et d'ajuster les actions au plus près des attentes de la collectivité » (COMITE 21, *op. cit.*).

♦ La définition suivante de l'ICLEI, est basée sur une dialectique d'inclusion/exclusion.
L'Agenda 21 local est « un processus multisectoriel et participatif destiné à atteindre les buts de l'Agenda 21 au niveau local et au moyen de la préparation et de la mise en oeuvre d'un plan stratégique d'action sur le long terme, plan qui traite des enjeux locaux et prioritaires de développement durable.
Les initiatives suivantes *ne sont pas considérées* par l'ICLEI comme des Agendas 21 locaux :

- les activités planifiées sur la base d'un processus de consultation publique ponctuel dans le temps plutôt que sur celui d'un processus participatif et continu,
- les activités qui n'engagent pas une diversité de secteurs locaux,
- les activités qui n'appliquent pas le concept de développement durable (approche intégrée des enjeux environnementaux, sociaux et économiques) » (ICLEI/UNDPCSD, 1997)[122].

Ces différentes définitions attestent d'un travail d'appropriation par la reformulation et la redéfinition, travail parfois très explicite, comme dans l'exemple qui suit, qui pour fonder sa légitimité se dit basé « sur les différents débats consacrés en France à l'approche territoriale du développement durable ». L'association 4D précisait début 2000 que –

« Beaucoup de collectivités locales entendent parler d'Agenda 21 local sans parvenir à donner une définition et un contenu clairs à cette notion. La difficulté tient en effet à l'absence d'un consensus au niveau français sur ce qu'est véritablement un Agenda 21 local […]. N'étant défini qu'au niveau international ou européen […], il a fallu tenter de lui donner une traduction française en fonction des enjeux de notre propre territoire et de notre société. La définition qu'on peut en donner aujourd'hui et les indications relatives à sa conception relèvent tout autant des expériences des municipalités qui se sont lancées dans l'action, que des évolutions législatives récentes ou des textes fondateurs. Elles résultent d'une culture commune qui se construit progressivement entre acteurs impliqués dans le processus à divers niveaux » (4D, 2001, *op. cit.*).

Le travail d'appropriation est évident, la tension entre une proposition de portée universelle et sa traduction dans le contexte national français étant directement perceptible. Le paragraphe ci-dessus illustre la nécessité d'une définition collective qui passe par une réappropriation aux confluents de définitions internationales qui ont été analysées avant d'être déclinées nationalement. Cette (ré)appropriation se situe également au confluent des traductions législatives dont nous avons établi la liste plus haut, des expérimentations locales françaises et de la culture (au sens large) du développement durable et de l'action locale et territoriale française. Un point fondamental est *l'absence d'un consensus originel* en France sur l'Agenda 21 local, autant en termes conceptuels que de traduction opérationnelle.

---

[122] ICLEI/UNDPCSD, 1997, « *Local Agenda 21 Survey; a study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21* ».

2.2 Un effort constant et évolutif de (re)cadrage des démarches locales

Par le rôle central qu'il a joué, de supervision, de diffusion, de support et d'accompagnement des Agendas 21 locaux, dont il a coordonné la formulation d'origine, l'ICLEI a capitalisé une connaissance mondiale de la diversité des initiatives locales, de leurs avancées et lacunes, et des difficultés qu'elles rencontrent, qui l'amène notamment à *recadrer* les démarches locales : il n'a eu de cesse en effet de rappeler le contenu et les critères qui permettent aux démarches locales d'accéder légitimement au statut d'Agenda 21 local.
Dans les nombreux guides à l'attention des collectivités produits par l'ICLEI, les associations françaises positionnées sur le développement durable, les agences régionales de l'énergie qui se sont intéressées à ce sujet…, l'effort de (re)définition générique s'accompagne d'indications méthodologiques d'ordre général et de critères ou d'étapes à respecter pour élaborer et mettre en œuvre un Agenda 21 local. Ces indications ne sont pas, cependant, assorties de méthodes et d'outils spécifiques et adaptés à la conduite du projet, au management et à l'évaluation.
Dans son guide largement connu et diffusé « *Repères pour l'Agenda 21 local* », l'Association 4D précisait ainsi en 2001 qu'elle « s'adress[ait] en particulier aux équipes municipales […], demandeuses de références en la matière » et que « le processus Agenda 21 local étant en cours d'expérimentation et de maturation, il [lui avait] semblé que proposer des "repères" était plus adapté qu'un guide méthodologique » (4D, 2001, *op. cit.*).

Dans un premier temps, l'une des principales clefs d'entrée de l'Agenda 21 local sur laquelle les différents guides ont mis l'accent a été la démocratie locale. L'évaluation a ensuite été soulignée comme élément incontournable, préconisée de manière quasi-systématique à l'aide d'indicateurs. Depuis une période plus récente, ces éléments s'accompagnent d'une préoccupation managériale, qui met l'accent sur la nécessité d'ancrer dans les organisations locales une amélioration continue de leurs projets et de leurs résultats, basée sur l'approche PDCA (Plan Do Check Act)[123].
On peut remarquer que ce glissement participe d'une convergence des préoccupations et des outils des mondes de l'entreprise et du secteur public, allant notamment dans le sens d'un transfert du privé vers le public d'un certain nombre de principes managériaux. Dans ce processus de transfert de pratiques managériales, l'importance initialement donnée à la participation citoyenne dans l'Agenda 21 local n'est pas marginalisée. Elle s'inscrit dans cette évolution, dans la mesure où la nécessité d'organiser dans le long terme des partenariats et des groupes de travail multi-acteurs s'est heurtée progressivement à celle de disposer de méthodologies et d'un management adaptés.

Les aspects liés à la participation citoyenne ont monopolisé une très large partie des réflexions (tant sur les facteurs de succès et d'échec que sur les modalités et la portée des processus de consultation et de participation, que sur l'articulation de ces processus avec les principes de la démocratie élective). Pour illustrer les indications données aux collectivités, on peut citer :

La Charte d'Aalborg (1994)[124], qui stipule que « le processus de préparation du plan d'action local devrait comprendre les étapes suivantes :

- le recensement des cadres et programmes existants de planification et de financement ainsi que les autres plans et programmes ;
- l'identification systématique, par le biais d'une large consultation publique, des problèmes et de leurs causes ;

---

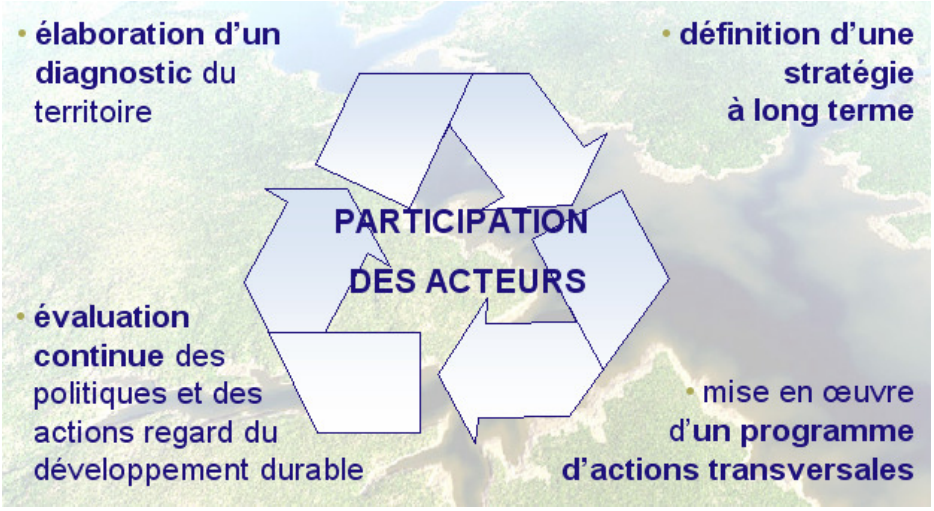
[123] *Cf.* plus loin, « Seconde Partie : Etat de l'Art problématisé. Mise en œuvre des Agendas 21 locaux, évaluation, reconnaissance des démarches des collectivités / I. La mise en œuvre des Agendas 21 locaux, bilan ; pratiques d'évaluation des collectivités / 1.3 Les impacts des Agendas 21 locaux sur les collectivités en tant qu'organisations – entre innovations et pesanteurs institutionnelles et organisationnelles ».
[124] The Aalborg Charter, « *Charter of European Cities and Towns towards Sustainability* », as approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark, on 27 May 1994.

- la priorisation des tâches afin de prendre en charge mes problèmes identifiés ;
- l'élaboration d'une vision pour une communauté durable à travers un processus participatif impliquant tous les secteurs de la communauté ;
- la prise en considération et l'évaluation d'options stratégiques alternatives ;
- la définition d'un plan local d'action à long terme pour la durabilité assorti d'objectifs mesurables ;
- la programmation et la mise en oeuvre du plan d'action, incluant un planning et des engagements concernant la répartition des responsabilités entre les partenaires ;
- la définition de systèmes et de procédures de contrôle et de reporting de la mise en oeuvre du plan d'action [*traduction libre*] ».

Alister SCOTT (1999)[125], qui centre son analyse sur l'évaluation et remarque que « les programmes d'action nationaux et locaux doivent être mis en œuvre à travers les éléments suivants :

- Un processus de consultation sur les problématiques locales de durabilité ;
- Un diagnostic de la situation actuelle pour fournir une base d'évaluation ;
- La definition d'objectifs ; et
- Le développement et l'usage d'indicateurs de développement durable [*traduction libre*]».

Etd (2002)[126], qui retient quatre principales étapes (qui en elles-mêmes et dans leur agencement rappellent immanquablement le PDCA), auxquelles la participation des acteurs est associée en continu. La participation des acteurs passe ainsi du statut d'étape préalable obligée à celui de processus *in itinere* consubstantiel de la démarche :



Au-delà de l'évaluation, ingrédient incontournable rappelé par ces sources, on peut remarquer des différences d'approches en ce qui concerne la « participation ». Ce terme recouvre plusieurs processus différents. On peut opposer deux acceptions complémentaires, non exclusives, qui sont d'une part : – la participation des *citoyens* (dans des forums, des observatoires …) à l'identification des enjeux, à l'élaboration d'une vision et de finalités d'un développement durable local, et au suivi de la démarche, et d'autre part : – la participation d'*acteurs* au titres de partenaires, à la réflexion et à la mise en œuvre concrète de l'Agenda 21 local selon leurs rôles, leurs champs d'intervention, leurs responsabilités et leurs compétences.
Dans le vocable des collectivités, *citoyens* et *acteurs* ne sont pas synonymes, le premier terme renvoyant généralement aux habitants dans leur diversité et le second, aux institutions et

---

[125] SCOTT A., 1999, « *Whose Futures? A Comparative Study of Local Agenda 21 in Mid Wales* », Planning Practice & Research, Vol. 14, No. 4, pp401–421 (p402), citant ICLEI, 1996, *« Local Agenda 21 Planning Guide. An Introduction to Sustainable Development* », Toronto.
[126] ETD, « *L'agenda 21 Local - la traduction opérationnelle du développement durable pour un territoire* », PowerPoint contenu dans le Cdrom du MEDD, 2002, « *Outils et projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux – Ateliers et échanges d'expériences* ».

organisations diverses (privées et publiques), qui sont potentiellement parties prenantes à l'action locale.

2.3 Souligner les éléments de succès de la démarche

Dans les diverses publications dont sont issues les recommandations ci-dessus, sont fréquemment mis en avant des éléments de succès de la démarche d'Agenda 21 local, qui viennent également en préciser la définition : ces éléments contribuent au travail définition, d'explicitation et de cadrage effectué par les acteurs qui ont travaillé à sa diffusion.

La présence des éléments présentés comme garants du succès des démarches dans ces publications (Information / communication ; Consultation / concertation ; Engagement de la collectivité / des partenaires ; Diagnostic / définition d'objectifs ; Evaluation et reporting), et qui participent d'un travail constant de (re)cadrage, sont illustrés par la tableau qui suit.

Eléments de « succès » et de (re)cadrage des Agendas 21 locaux

Information / communication	Consultation / concertation	Engagement de la collectivité / des partenaires	Diagnostic / définition d'objectifs	Evaluation et reporting
● informer l'ensemble de la population sur la décision politique, en préalable à la consultation et à la concertation : pourquoi un Agenda 21 local ? à quels enjeux répond le développement durable ? comment les citoyens y seront associés ? (Comité 21) ● exprimer le projet, dans ses différentes étapes, à partir des attentes (sortir des langages techniciens et proposer des approches par projets, à l'échelle de la collectivité, à l'échelle du quartier concerné…) (Comité 21) ● une communication large, pour associer de façon optimale les différents partenaires à l'avancement du projet (ADEME)	● respecter les équilibres socio-économiques dans la représentation des groupes (Comité 21) ● faire appel, aux étapes clés de la démarche, à un spécialiste de la concertation pour animer les échanges (Comité 21) ● veiller à la lisibilité et à l'accès par l'ensemble des populations concernées, des informations ou des propositions qui seront mises en débat, sans aboutir à une simplification réductrice (Comité 21) ● le recours aux partenariats et à la concertation : la multiplicité des acteurs et des intérêts politiques économiques et sociaux liés à l'environnement impose des pratiques de partenariat et de négociation. La démarche de management environnemental offre la possibilité d'assurer ce principe de démocratie participative à chaque étape de la construction de la politique environnementale et de son suivi (ADEME) ● consultation des partenaires, tels que les groupes locaux, les ONG, les entreprises, les agences gouvernementales, les groupements professionnels et les syndicats, afin d'élaborer une vision partagée et d'identifier des propositions d'action (ICLEI)	● définir une charte de la concertation, qui va en préciser les objectifs et le fonctionnement (calendrier, moyens, groupes associés) (Comité 21) ● les élus doivent s'engager le plus en amont possible dans le projet afin de déterminer les orientations stratégiques en matière de développement local et d'aménagement du territoire, en cohérence avec la politique générale de la collectivité (ADEME) ● engagement multisectoriel dans le processus de planification par le biais d'un groupe de parties prenantes agissant comme un organe de coordination et de pilotage (ICLEI) ● participation entière de la communauté (GDRC)	● évaluation participative des besoins sociaux, environnementaux et économiques locaux (ICLEI) ● définition participative d'objectifs par le biais de négociations entre les parties prenantes et les partenaires locaux afin d'atteindre la vision et les buts fixés dans un plan d'action local (ICLEI) ● évaluation des conditions actuelles, des cibles à déterminer pour réaliser des objectifs spécifiques (GDRC)	● tâches de contrôle et de compte-rendu (GDRC) ● procédures de suivi et de reporting, tells que des indicateurs locaux, afin de mesurer les progrès et de permettre aux participants de se tenir mutuellement responsables vis-à-vis du plan d'action local (ICLEI) ● une organisation efficace : la pérennité du système et l'amélioration des performances environnementales nécessitent des équipes motivées et dynamiques, dont les responsabilités et les rôles sont clairement définis et partagés, ainsi que des méthodologies et des procédures adaptées (ADEME) ● quatre éléments clef pour l'évaluation : 1) la mise en place d'un système permettant à chaque partie intéressée de rendre compte aux autres des actions qu'elles mettent en œuvre ; 2) le développement d'indicateurs valides de mesure de la performance du périmètre local concerné dans son entier ; 3) la mise en oeuvre d'une analyse et d'un diagnostic exhaustifs sur une base périodique ; 4) la définition de moyens permettant à chacun de disposer d'informations sur le progrès et la performance (UNEP/ICLEI) ● aux côtés des indicateurs utilisés à des fins d'expertise et d'étude, un nombre restreint d'indicateurs devrait être développé pour permettre la communication avec les acteurs locaux : chacun dans la communauté devrait être en mesure de connaître les progrès accomplis (UNEP/ICLEI)

L'ensemble de ces définitions, recommandations, éléments de cadrage, laisse au final peu de doutes sur la nature de l'Agenda 21 local. En dépit des différences entre ces « listes d'éléments et d'étapes incontournables » qui attestent de l'absence, à l'origine, de contenu normatif et d'un consensus national, les traits systématiques de l'Agenda 21 local se dégagent, permettant conjointement avec l'analyse préliminaire (effectuée plus haut) du Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio, d'identifier les démarches qui y correspondent.

Conclusion intermédiaire

L'institutionnalisation et l'appropriation de l'Agenda 21 local par les collectivités, ont largement été le fait d'un réseau d'experts et d'associations, dont l'action a précédé la mobilisation institutionnelle (l'Etat ayant relayé l'injonction de Rio tardivement, et en ordre dispersé sur le volet réglementaire).
Ce processus a nécessité un travail systématique de (re)définition et d'explicitation des textes d'origine internationale par un réseau d'acteurs (collectivités, associations, experts, administrations) – comme si le contexte français permettait difficilement que collectivités, experts et associations, s'en saisissent et les transposent directement.

Tant du point de vue des enjeux qui doivent être pris en compte de façon systémique, que du point de vue des pratiques et de leur remise en cause que ces enjeux impliquent, l'Agenda 21 local peut être qualifié d'innovation. Ceci est d'autant plus vrai que même si certains de ses éléments ne sont pas en tant que tels, des « inventions », la définition et la mise en œuvre d'un processus cohérent avec ces éléments interreliés constitue bien, au regard des pratiques des collectivités, une innovation.

En sociologie de l'innovation, la théorie de la traduction (CALLON et Al., 2006)[127] montre qu'adopter une innovation passe, pour les acteurs, par le fait de l'adapter et la transformer. Les objets et les points de vue des acteurs sont en constante évolution, et l'innovation est le résultat de confrontations et de compromis entre les différents points de vue. Le développement d'une innovation est fonction de la motivation et de l'intérêt communs des acteurs. A la base, il y a une invention : l'innovation repose sur sa diffusion et sa pénétration dans le corps social. Il faut pour que l'innovation soit permise, qu'une diversité d'acteurs soient présents (universités, chercheurs, entreprises, administrations, législateur…), formant un réseau et des alliances.

Le long parcours de traduction de l'Agenda 21 local, qui implique des délais de plusieurs années entre proposition originelle et traduction opérationnelle, permet au final, même si sa mise en œuvre reste difficile, de déterminer les démarches qui peuvent se revendiquer de l'Agenda 21 local.

On peut formuler l'hypothèse qu'une montée en puissance des démarches demandait qu'un processus particulier crée les conditions d'une stabilisation et d'une diffusion « normalisée » de l'Agenda 21 local. Une telle « normalisation » devant assurer tant une meilleure convergence de l'action des différents acteurs, qu'une lisibilité, une facilité et des garanties accrues pour les collectivités volontaires. La question est de savoir dans quelles conditions l'Etat peut piloter un tel processus, et si les formes peuvent en être améliorées. Il s'agit également d'analyser ce que cela implique en ce qui concerne les formes de l'action publique et de l'action collective.

---

[127] CALLON et Al., 2006, « *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs* », Presses de l'Ecole des mines de Paris, 308pp.

IV. L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE ET SES IMPLICATIONS FONDAMENTALES POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

1. L'ORGANISATION TERRITORIALE ISSUE DE LA DECENTRALISATION

Il nous faut étudier avec un peu plus de précision le contexte dans lequel prend place l'action des collectivités. L'objet n'est pas de faire un exposé minutieux sur l'organisation territoriale française.
Le lecteur, s'il est un professionnel (technicien de collectivité…) ou un spécialiste (chercheur spécialisé dans l'analyse de l'action locale…), connaît ces questions et trouverait l'initiative rébarbative ; si tel n'est pas le cas, l'effet serait assurément similaire. De nombreuses sources en ligne existent par ailleurs qui sont accessibles à tous ceux qui désirent comprendre les champs et les modalités d'intervention de la myriade d'organismes qui mettent en œuvre l'action territoriale en France[128]. Car, il faut l'admettre, si cette question est centrale pour nous, la complexité du paysage institutionnel français est en définitive de nature à décourager tant le chercheur que le praticien, et *a fortiori*, le citoyen. La répartition des rôles entre collectivités, services déconcentrés de l'Etat, et autres organismes, est en effet difficilement lisible.

La gestion et l'organisation des collectivités est un domaine qui suscite de nombreuses expertises et réflexions. Ainsi la Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dispose par exemple (Article 35, Chapitre V : *De l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux*), qu'« Il est créé un Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux sous la forme d'un groupement d'intérêt public, composé de l'Etat, de collectivités locales ainsi que d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé ». L'Institut *mène toute étude et recherche sur l'organisation, le financement et les compétences des collectivités territoriales et des services publics locaux*.

Deux systèmes coexistent au niveau local. L'un est constitué des services de l'Etat : il résulte de la préoccupation de rapprocher l'intervention de l'Etat du terrain. L'Etat dispose d'échelons administratifs au niveau local, les services déconcentrés (ex. : la direction départementale de l'équipement, la direction régionale des affaires culturelles, etc.). Ce premier système est la résultante de la *déconcentration* – autrement dit, une organisation territorialisée des services de l'Etat.
L'autre système, issu de la *décentralisation*, est constitué des collectivités et de leurs organisations : il s'agit d'une délégation d'autonomie et de pouvoir aux échelons locaux par l'Etat central.

Le territoire français métropolitain est aujourd'hui divisé en 22 régions, 96 départements, environ 36560 communes et plus de 19000 établissements de coopération intercommunale. Un bref historique de leur constitution met en relief les enjeux, les tensions et les débats qui ont marqué et entourent encore la question de la répartition du pouvoir entre l'Etat et les collectivités. Cette histoire explique à la fois la complexité de l'organisation territoriale française et la difficulté des relations qu'entretiennent le centre et la périphérie du pouvoir.

La République s'est historiquement construite sur la base de son unicité et de son indivisibilité. Le principe selon lequel « la République est une et indivisible » est un fondement constitutionnel.
Les actuelles collectivités territoriales sont issues de processus en cours sur les 25 dernières années, qui ont vu la mise en œuvre de la décentralisation. Elles ont longtemps été – pour simplifier – de simples circonscriptions administratives ayant vocation à relayer le pouvoir central sous la tutelle de

[128] Voir par exemple www.colloc.minefi.gouv.fr ; www.interieur.gouv.fr.

ce dernier : la tradition jacobine a longtemps prévalu en France (Documentation Française, 2005b)[129].
Le constat ensuite établi d'une nécessaire décentralisation, s'est accompagné de vives polémiques sur sa nature, son ampleur et son organisation ; organisation qui, au demeurant, continue de faire débat. Décentralisation et déconcentration sont deux processus liés l'un à l'autre, intervenant conjointement pour organiser l'action des collectivités et de l'Etat au niveau des territoires.

La politique de décentralisation concerne au premier chef les collectivités locales, mais reste une politique publique impulsée et conduite par le sommet de l'Etat : « en matière de décentralisation, le pouvoir politique gouverne de façon centralisée » (THOENIG, 1992)[130]. La notion de décentralisation a cependant évolué. Sa conception initiale, qui a prévalu jusqu'au XIXème siècle, s'est construite en réaction au centralisme excessif de l'ancien régime. Son sens actuel correspond à la recherche du mode de gestion le plus approprié pour favoriser la libre administration des collectivités territoriales. Les deux grands moments de la décentralisation se sont concrétisés par l'adoption de lois élaborées par le gouvernement : ce sont les lois Defferre en 1982-1983, puis la réforme constitutionnelle de 2003 et les textes qui l'accompagnent dans cette période.
Ces lois marquent la volonté politique d'opérer une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, avec comme objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité (Documentation Française, 2005a)[131].

1. De la Révolution aux Trente Glorieuses, la République une et indivisible

La Révolution met fin aux privilèges des provinces, principautés, villes et communautés d'habitants. La commune devient la cellule administrative de base, et le département est créé (en tant que division du territoire, et non comme une nouvelle collectivité). Le 3 septembre 1791, la Constitution dispose : "Le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons".

La territorialisation des politiques publiques, corollaire de la décentralisation, n'est une notion ni exceptionnelle mais nouvelle, mais plutôt une règle : toute politique, « quels que soient ses objectifs ou ses moyens, a vocation à être mise en œuvre dans des contextes territoriaux différenciés » (CASTEIGTS, 2003a)[132]. Ce fait ne doit pas être occulté par la préoccupation qu'ont longtemps eue les Etats, en Europe, de gommer par leurs politiques les différences régionales.

A l'après-guerre, la publication en 1947 de « *Paris et le désert français* », de Jean-François Gravier, dénonce le poids démesuré de la région parisienne et la centralisation : concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, elle limite le développement des provinces françaises.
Une série de mesures préfigure dans les années suivantes une montée en puissance du rôle des collectivités, avec l'émergence de la Région comme cadre privilégié des politiques territoriales.
En 1963 est créée la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)[133].
La nécessité d'une différenciation des politiques publiques en fonction des réalités des territoires s'impose face au constat des inégalités entre régions. La politique d'aménagement du territoire prend réellement forme, avec pour mission le rééquilibrage entre région parisienne et province. Une

---

[129] Documentation Française, 2005b, Dossier en ligne « *La décentralisation* », site Internet Vie Publique de La Documentation Française, www.vie-publique.fr/politiques-publiques/, consulté le 18/01/06.
[130] Cité dans : La Documentation Française, *Ibid.*
[131] Documentation Française, 2005a, Dossier en ligne « *La modernisation de l'Etat* », site Internet Vie Publique de La Documentation Française, www.vie-publique.fr/politiques-publiques/, consulté le 18/01/06.
[132] CASTEIGTS M., 2003, « *Le management territorial stratégique* », in SEDJARI A. (Dir.), « *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle* », Paris, L'Harmattan.
[133] Aujourd'hui DIACT, Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires.

seconde génération de politiques d'aménagement du territoire visait un rééquilibrage à l'intérieur des régions, avec la mise en place dans les années 70 d'une politique de villes moyennes.

En 1964 sont institués vingt et un préfets de région. Dans un souci de mieux ordonner l'aménagement du territoire, les Régions dites « de programme » sont créées. Une loi fixe, en 1966, le régime juridique des communautés urbaines. La région est érigée en établissement public à vocation spécialisée en 1972. En octobre 1976, le rapport Guichard intitulé « *Vivre ensemble* » est remis à Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République. Il contient des propositions innovantes en matière de décentralisation : institution d'un contrôle de légalité, réforme des finances locales, création de communautés de villes ou de communautés urbaines.

La décentralisation est en partie issue du constat des lacunes des approches précédentes, qui intégraient peu les problématiques sociales du développement des territoires, en restant centrées sur un aménagement et un équipement pilotés par la capitale. Les politiques nationales ne sont plus des dispositifs standardisés s'appliquant de manière homogène à l'ensemble du territoire, mais sont devenues « des boîtes à outils dans lesquelles les représentants locaux de l'Etat viennent chercher les instruments dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés : on est passé de la logique instrumentale d'une régulation par les moyens à la logique stratégique d'une régulation par les objectifs » (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).

2. L'Acte I de la décentralisation : le tournant majeur du début des années 80

Les premières années de la décennie 80 marquent le premier élan de décentralisation. Les mesures adoptées avec les lois Defferre revêtent une ampleur sans précédent. Il s'agit de rapprocher les citoyens des centres de décision, de responsabiliser les autorités élues et de leur donner de nouvelles compétences, de favoriser le développement des initiatives locales.
En juillet 1981, les régions sont transformées en collectivités territoriales, avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel. Les tutelles sur les collectivités locales sont supprimées, les préfets deviennent commissaires de la République représentant l'Etat dans les départements, et le pouvoir exécutif est attribué aux présidents des assemblées départementales et régionales. Le 2 mars 1982, la Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est promulguée ; le 7 janvier 1983, est promulguée la loi relative à la répartition des compétences entre Etat, communes, régions et départements.

Principes

La politique de décentralisation repose sur 4 piliers : des affaires locales ; des autorités locales élues ; la personnalité morale des collectivités territoriales ; un contrôle administratif de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales.
Elle s'appuie sur trois grands principes :

- la prohibition de toute tutelle d'une collectivité sur une autre,
- le maintien des différentes structures d'administration locale existantes,
- la compensation financière des transferts de compétences.

Les lois Defferre se traduisent par cinq changements principaux :

- la tutelle exercée par le préfet disparaît. L'Etat contrôle les actes des collectivités locales *a posteriori*, (et non plus *a priori*), en se fondant sur la légalité des actes et non sur leur opportunité,
- le conseil général élit lui-même l'autorité exécutive de ses décisions,
- la région devient une collectivité territoriale pleine et entière,
- l'Etat transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions,
- les aides financières accordées aux collectivités locales par l'Etat sont globalisées sous la forme de dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation.

Les transferts de compétences issus des lois Defferre sont opérés en fonction des principes –

- de la compensation des charges résultant du transfert de compétences,
- de la liberté des collectivités locales, qui s'organisent comme elles l'entendent, aucune n'exerçant de tutelle sur une autre, l'Etat seul arbitrant et réglant les conflits entre elles.

Compétences

Les innovations induites par les lois de 1983 sont considérables. Sont transférées les compétences dans les domaines de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire. Le département organise et finance les opérations de remembrement, la région reçoit la compétence en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, la commune est chargée de l'élaboration des documents d'urbanisme (plan d'occupation des sols) et délivre les permis de construire.
Les départements reçoivent une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale, de prévention sanitaire et de services sociaux. Cette compétence concerne notamment l'aide médicale, l'aide sociale à l'enfance, aux familles et aux personnes âgées, la lutte contre les fléaux sociaux, la vaccination... Les départements deviennent également compétents pour créer et gérer les ports maritimes de commerce et de pêche, les communes pour créer et gérer les ports maritimes de plaisance. Enfin, les transports scolaires relèvent de la compétence exclusive des départements.
Interviennent les transferts de compétences dans les secteurs de l'éducation, de la culture et de l'environnement. Les locaux de l'enseignement élémentaire et préélémentaire relèvent de la commune, les collèges des départements, les lycées et certains établissements spécialisés de la région. Dans le domaine de l'environnement, compétence est donnée aux départements en matière de chemins de randonnée et aux communes en matière de périmètre de protection autour des réserves naturelles. En ce qui concerne l'action culturelle, la nouvelle répartition donne aux collectivités locales une compétence de droit commun en matière de bibliothèques, de musées et de services d'archives, l'Etat ne conservant pour l'essentiel qu'une mission de contrôle.

Textes complémentaires et déconcentration

A ce premier acte succèderont d'autres mesures (40 lois et 300 décrets jusqu'en 1986), qui complètent le dispositif et tentent d'intégrer la décentralisation dans le paysage administratif.
Le 6 février 1992, la loi relative à l'administration territoriale de la République (dite Loi ATR) améliore l'information des citoyens, relance la coopération intercommunale (création des communautés de communes et des communautés de villes) et renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.

La loi ATR place sur un pied d'égalité services de l'Etat et collectivités territoriales en indiquant que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat ». Les services de l'Etat doivent se repositionner face à l'émergence des pouvoirs locaux : leur rôle tend à se recentrer sur la conception, l'orientation et l'évaluation. La loi introduit également le principe de subsidiarité.
Par ailleurs, la loi ATR mais aussi la loi du 12 juillet 1999 renforcent les modes de coopération au niveau local, afin de remédier à l'émiettement communal.

3. L'Acte II de la décentralisation : une République décentralisée, un Etat déconcentré

La décentralisation a récemment connu une nouvelle étape, annoncée par le Premier ministre le 3 juillet 2002. Communément nommée « Acte II de la décentralisation », elle s'achève sur la promulgation de loi relative aux libertés et responsabilités locales qui détaille les compétences décentralisées aux collectivités locales.

Le 16 octobre 2002 est présenté en Conseil des ministres, le projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République qui rénove notamment le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales, avec l'inscription dans l'article 1 de la Constitution, du principe même de la décentralisation :

- reconnaissance dans la Constitution de l'existence des régions et des collectivités à statut particulier ;
- reconnaissance de la vocation des collectivités territoriales à "exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à l'échelle de leur ressort" (principe de subsidiarité) ;
- reconnaissance du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de leur droit à l'expérimentation ;
- renforcement de la démocratie directe (droit de pétition pour saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité) ;
- ouverture du référendum décisionnel local à tous les niveaux de collectivités territoriales ;
- consultation des électeurs sur une question intéressant l'organisation institutionnelle de la collectivité ;
- garantie de l'autonomie financière des collectivités qui peuvent fixer le taux ou l'assiette des impositions locales, et mise en place de dispositifs de péréquation pour corriger les inégalités de ressources entre les collectivités.

Le 28 mars 2003 est promulguée la loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République. La modification de l'article 72 de la constitution consacre l'existence constitutionnelle de la Région, le principe de subsidiarité : « *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* », et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.
Le projet de loi relatif aux responsabilités locales est adopté le 1er octobre 2003 par le Conseil des ministres. Il prévoit des transferts de compétences au profit des collectivités territoriales et organise le transfert des services de l'Etat nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Le Conseil des ministres adopte le 22 octobre 2003 le projet de loi relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui définit la notion de "ressources propres".

La loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales énumère l'ensemble des compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales. Elle définit les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétences et organise les modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités.
Les compétences transférées conduisent au renforcement du rôle de coordination de la Région en termes de développement économique, tandis que le départements se voient attribuer un rôle de « chef de file » en matière d'action sociale en prenant à sa charge l'ensemble des prestations d'aide sociale. L'Etat conserve un rôle de « garant de la solidarité nationale ».

A chaque type de collectivités sont ainsi attribuées les compétences suivantes :

La commune, collectivité chargée de l'administration de proximité

- transports urbains de personnes
- écoles maternelles et primaires + nouvelles compétences en matière de sectorisation des écoles
- logement + logement étudiant (sur demande)
- urbanisme
- bibliothèques et musées
- ports de plaisance

Le département, gestionnaire des services et des actions de solidarité

- chef de file en matière d'action sociale et médico-sociale
- gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté et responsabilité de l'action sociale en faveur des personnes âgées
- fonds de solidarité pour le logement étendu aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone

- équipement rural
- autorité organisatrice des transports non urbains de personnes
- transports scolaires hors périmètre des transports urbains
- collèges
- ports maritimes de commerce et de pêche
- gestion de la majeure partie de la voirie nationale (en plus de la voirie départementale) : à l'avenir la voirie nationale ne sera plus constituée que par les autoroutes et les routes d'intérêt national ou européen

La région, collectivité chargée de l'avenir

- planification et coordination en matière de développement économique
- chef de file pour les aides économiques directe + bilan annuel des aides attribuées par les collectivités territoriales
- programmation des équipements en matière de lycées
- formation professionnelle
- lycées et établissements d'enseignement spécial (agricole)
- transports régionaux + schéma régional des infrastructures de transport
- ports et voies d'eau : ports fluviaux et canaux
- inventaire général du patrimoine culturel

La région, et surtout le département, se voient confier l'essentiel des nouvelles responsabilités. La commune et le groupement de communes restent relativement peu concernés par cet Acte II de la décentralisation.

4. Coopération intercommunale et démocratie locale

L'intercommunalité

La force de l'identité communale a conduit, en France, à l'échec des toutes les tentatives de réforme de la carte communale. La France compte la moitié des commues de l'UE ; plus de la moitié de ces communes ont moins de 2.500 habitants et un tiers, moins de 200 habitants. Dans ce contexte, l'intercommunalité apparaît comme la solution alternative à développer. Elle tente de pallier les inconvénients de l'émiettement communal en permettant une préservation de l'identité communale tout en réorganisant le cadre de l'administration territoriale. De nombreuses formes de coopération ont été créées, et la multiplication des structures s'est accompagnée d'une grande complexité des régimes juridiques et financiers propres à chaque catégorie.
La loi ATR du 6/2/1992 crée 2 formes de coopération supplémentaires : la communauté de villes et la communauté de communes. La loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, réforme profondément l'intercommunalité. Un tronc commun de textes applicables à toutes les formes de structures intercommunales est créé. La loi limite les structures de coopération à 3 formules : la communauté d'agglomération (dont le seuil est fixé à 50000 habitants) et la communauté urbaine (outil le plus intégré de la coopération en zone urbaine, dont le seuil de création est fixé à 500000 habitants) qui visent les agglomérations urbaines, et la communauté de communes qui devient l'outil de coopération spécifique du monde rural. A côté de ces structures à fiscalité propre, les syndicats de communes et les syndicats mixtes prennent en charge une intercommunalité de services.

Décentralisation et démocratie locale

Un objectif de la décentralisation est de rapprochement des processus de décision des citoyens et l'émergence d'une démocratie de proximité. La notion de « démocratie locale » apparaît dans la loi ATR, avec une acception restreinte : elle désigne le droit de la population à l'information et à la consultation. La loi tend à améliorer l'information et la participation des habitants (mise à disposition des documents budgétaires, création de procédures de consultation directe...), et à

renforcer le droit des élus dans les assemblées locales. Elle institue également les commissions consultatives des services publics locaux, qui ont pour fonction de permettre l'expression des usagers des services publics.
La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité vise à mieux associer les citoyens aux décisions locales. Elle renforce la démocratie participative ainsi que les droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes. Elle améliore également les conditions d'accès aux mandats locaux et les conditions d'exercice de ces mandats, en améliorant le statut de l'élu. La création de conseils de quartiers dans toutes les communes de plus de 20000 habitants est rendue obligatoire. Associant des habitants du quartier et des membres de la municipalité, ces conseils peuvent être présidés par une nouvelle catégorie d'adjoints aux maires, les adjoints de quartier. Les conseils de quartier ont un rôle consultatif, mais également un pouvoir de proposition pour la réalisation d'équipements de proximité.

Les bilans couramment dressés de la décentralisation en relèvent les nombreux acquis (meilleure prise en compte des problèmes locaux, renforcement de la capacité d'initiative des collectivités...), mais soulignent aussi les frictions entre l'Etat et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes, ainsi qu'un insuffisant transfert de moyens. De plus, constitutionnellement, la France reste un pays unitaire dont le nombre de collectivités est inchangé. L'organisation territoriale française issue des différents dispositifs de la décentralisation est donc à la fois complexe et problématique.
Elle découle de l'intervention et de décisions de l'Etat qui se sont traduites par un important arsenal législatif. Conduite par l'Etat, cette politique remet en cause le rôle et le positionnement de ce dernier.

La décentralisation (en conjonction avec le contexte de la mondialisation et de la construction européenne, ainsi que de l'émergence des acteurs de la société civile dans la prise de décision), aboutit à l'émergence d'une gouvernance territoriale et de nouvelles modalités d'action locale, qui vont de paire avec une mise en cause du rôle de l'Etat vis-à-vis des collectivités.
L'Etat apparaît aujourd'hui comme un acteur, certes unique (ne serait-ce qu'au titre de ses prérogatives régaliennes et de son rôle d'ultime garant de la cohésion nationale), mais dont l'action se situe dans un système institutionnel d'acteurs où sa place est parfois inconfortable.
Huit niveaux de prise de décision se superposent verticalement (FREBAULT, 2003)[134], tandis que prévaut le principe de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre :

<u>Sept niveaux institutionnels de prise de décision :</u>

L'Europe
L'Etat
La Région
Le Département
Le Pays / L'Agglomération
La structure intercommunale
La commune

Apparaissent en gras **:** les niveaux hérités de l'histoire, et *en italiques* : les niveaux « émergents » (la région n'existe que depuis 1982, les structures intercommunales d'agglomération depuis 1992…). On pourrait également ajouter les Nations Unies.

---

[134] FREBAULT J., 2003, « *La Décentralisation et le rôle de l'Etat* », intervention au colloque franco-hongrois, Budapest, 31 mars 2003. Centre de documentation de l'urbanisme (CDU) – DGUHC, www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/decentralisation/decentralisation.htm, consulté le 03/07/05. Jean FREBAULT ne recense pas les Pays : il faut cependant prendre acte de l'émergence de ce niveau supplémentaire de territoire de projet dans l'architecture territoriale.

Il n'existe pas de modèle de décentralisation en Europe. Chaque Etat a opté pour des solutions originales. La construction européenne s'appuie cependant sur le principe de subsidiarité[135], qui met directement en cause le rôle de l'Etat central. Dans les modèles fédéraux ou d'inspiration fédérale (Allemagne, Espagne…), les niveaux infra-nationaux tendent à donner à l'Etat des prérogatives dans des domaines qu'eux-mêmes s'avèrent incapables de gérer. Dans le cas d'un Etat centralisé comme la France, l'Etat central a tendance au contraire à déléguer au niveau local ce que lui-même ne parvient pas ou plus à prendre en charge au niveau national. Philosophie de l'action publique et relations entre échelons sont donc différents dans ces deux types de cas de figure. Les différents niveaux sont amenés à intervenir sur les territoires, parfois conjointement, parfois en ordre dispersé, sur des thématiques tantôt séparées et tantôt communes.

2. L'EMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DE NOUVELLES MODALITES D'ACTION LOCALE

La décentralisation tente de renouveler la prise en compte des diversités locales par le système institutionnel. Mais la recherche d'ajustement des politiques publiques aux réalités locales entraîne leur sophistication croissante. Elles s'expriment dans des cadres territoriaux de plus en plus diversifiés, « aux échelles multiples et changeantes, incompatibles avec des périmètres institutionnels rigides et intangibles » (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).
La complexité de l'organisation issue de la décentralisation interroge les modalités de l'action locale – qui est devenue une action *collective* localisée. La décision et la mise en oeuvre de politiques locales « impliquent la participation d'un nombre croissant d'acteurs : différents niveaux de collectivités territoriales, Etat et fréquemment Union européenne, représentants de la société civile, socioéconomique et culturelle… La gouvernance désigne une forme de pouvoir partagé entre ces multiples partenaires qui doivent agir en commun » (WELLHOFF, 2002)[136].
L'enchevêtrement des compétences et des niveaux de décision et d'intervention s'est traduit par l'émergence de nouvelles relations entre les différents partenaires (comme en atteste notamment aujourd'hui le rôle du contrat). Tandis que la notion de gouvernement suppose une certaine unité d'un centre de pouvoir, le terme de gouvernance « reflète un pouvoir distribué, pratiquant le plus souvent la contractualisation et les financements croisés » (*Ibid.*).
Bien que la décentralisation repose sur le transfert de blocs de compétences précis à chaque niveau de collectivités territoriales, une pratique inspirée du principe de compétence générale s'est imposée : quelle que soit sa compétence réglementaire, « une collectivité territoriale se saisira d'un problème à partir du moment où il émerge sur son agenda politique » (MULLER, 1992)[137].

Aussi, le consensus sur le développement de la contractualisation « traduit une évolution de fond de l'action publique locale : l'élargissement, bien au-delà des compétences obligatoires, du champ d'action, pour ne pas dire la « généralisation » des compétences volontaires des différents niveaux de collectivités ». Le positionnement des collectivités se réfère moins au clivage juridique « compétence obligatoire ou non » qu'au rapport au territoire et à leur population : « ce qui importe à la population et tout ce qui détermine les scénarios d'évolution du territoire entre dans le champ légitime de l'action locale ». Dès lors que les compétences thématiques sont moins réparties entre les collectivités qu'exercées cumulativement à divers niveaux de zoom par rapport au territoire, « il

---

[135] Le traité de Maastricht par exemple, limite les interventions européennes aux actions dont « les objectifs ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres […] et mieux réalisés au niveau communautaire ».
[136] WELLHOFF F., « *La Décentralisation vue par des universitaires* », Conseil Général des Ponts et Chaussées, 5ème section, décembre 2002, 7pp.
[137] MULLER P., « *L'administration française est-elle en crise ?* », Paris : l'Harmattan, 1992, 288pp. Actes du colloque "Le modèle français d'administration est-il en crise ?" organisé par l'Association française de science politique les 7 et 8 février 1991, cité par WELLHOFF F., *ibid.*

importe évidemment d'articuler les actions des unes et des autres, afin d'optimiser les synergies et de réduire les contradictions ». Le territoire dont le développement est le mieux soutenu est celui dans lequel les actions des acteurs multiples convergent et produisent un effet démultiplié (Bernard Brunhes Consultants, 2002)[138].
Le préfet, qui exerce *a priori* une fonction « d'arrangement vertical » entre centre et périphérie, joue désormais un rôle d'« ajustement horizontal » entre les multiples intervenants locaux.

1. La notion de gouvernance à travers l'émergence de pouvoirs urbains

La notion de gouvernance a pris en dix ans une importance considérable. Georges CAVALLIER (1999)[139] propose de définir la substance de la gouvernance urbaine à travers le contexte de son émergence et ses implications contemporaines. Le terme de gouvernance n'est pas nouveau. Il correspond à un concept, lié à celui de gouvernement, déjà présent chez les philosophes de l'Antiquité, et le terme de *gouvernance* est présent dans certains écrits anglais à partir du XVème Siècle. L'actualité du concept dans les discours institutionnels est intimement liée à deux phénomènes contemporains : la croissance démographique et la mondialisation, « qui nourrissent l'un et l'autre le mouvement d'urbanisation ».
Le XXIème Siècle comptera au moins trois milliards d'habitants urbains supplémentaires et trois mille villes de plus d'un million d'habitants. L'intérêt pour la gouvernance urbaine, c'est à dire le mode de gouvernement des villes, doit être compris au regard de leur importance stratégique.
C'est en leur sein que se joue une grande partie de l'avenir des sociétés et que prend place un développement économique « de plus en plus étroitement lié à la matière grise », tout en sachant que l'efficacité économique « est de plus en plus relationnelle ». L'efficacité économique dépend aujourd'hui de la qualité du maillage entre acteurs – qui renvoie directement à la gouvernance urbaine. Le poids stratégique des villes et de la qualité du maillage des acteurs qui les constituent est également lié aux enjeux sociaux, car c'est en leur sein « que nous conjurerons ou pas le spectre de la rupture sociale » (CAVALLIER, *Ibid*). Ce poids est enfin environnemental, transports et habitat étant à eux seuls responsables des trois quarts de l'énergie consommée dans les pays développés. Les villes cristallisent ainsi une grande part des enjeux à relever au XXIème.

A l'ampleur de ces enjeux répondent des préoccupations nées d'une « citoyenneté en désarroi » et de la crise du politique. La maîtrise du développement urbain et de l'organisation territoriale, la gestion des villes et des territoires environnants, apparaissent donc comme une nécessité première. Répondre à cette nécessité exige de considérer « trois facteurs essentiels : l'assise territoriale du pouvoir local, sa forme institutionnelle et les mécanismes mêmes du gouvernement des villes ».
Au sein des agglomérations urbaines coexistent « un nombre élevé de pouvoirs locaux juxtaposés ». Les compétences générales mais limitées des collectivités locales leur rendent difficile de conserver une vue d'ensemble des différentes problématiques auxquelles elles sont confrontées, leur pouvoir s'en trouvant par ailleurs, dans les faits, amoindri.
Du fait « de la sédimentation des différentes strates de la puissance publique », plusieurs pouvoirs publics superposés interviennent, plus ou moins directement, sur les villes, au côté des collectivités. Ces autorités supra-locales « développent des approches verticales, des programmes sectoriels, etc. », et à l'émiettement géographique des pouvoirs locaux s'ajoute leur parcellisation fonctionnelle. Pour finir, une pluralité d'acteurs socioéconomiques émerge dans le champ des politiques urbaines,

---

[138] Jean-Bernard Balcon, cité dans Bernard Brunhes Consultants, 2002, « *Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ? Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales* », enquête réalisée fin 2001 auprès de 46 collectivités par Bernard Brunhes Consultants pour le compte de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France, Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes, Septembre 2002, N° 10, 64pp (p21), www.brunhes.com, consulté le 28/04/06.
[139] CAVALLIER G., 1999, « *Introduction à la notion de gouvernance* », Journée d'études « Territoires et Sécurité », Promotion Averroès – ENA, Paris, 23 novembre 1999, www.ena.fr, consulté le 15 juillet 2005.

dont les territoires d'intervention « ne coïncident pas forcément avec l'espace du pouvoir local ». Individus et organisations présents sur un territoire sont interconnectés à une multitude de réseaux matériels ou immatériels, qui les rendent parfois plus proches d'autres acteurs et de territoires très éloignés que de leur environnement physique immédiat.
Les évolutions des villes sont donc aujourd'hui le fruit des interactions d'une pluralité d'acteurs privés et publics. Les périmètres pertinents d'action et de représentation sont variables « et dépendent de la nature des problèmes à traiter » ; il n'existe plus « d'échelle territoriale optimale en soi, c'est la fin du mythe du territoire pertinent » (*Ibid*).

Dans ces conditions, la gouvernance urbaine désigne, pour Georges CAVALLIER, le passage de l'action publique classique à des modalités d'action et de prise de décision plus partenariales, plus interactives et plus flexibles, combinant légitimité démocratique et efficacité managériale. Il s'agit de privilégier « la logique de l'innovation sur celle de la rationalisation », par la promotion de processus « d'interpellation réciproque des différents acteurs locaux ». La gouvernance urbaine désigne ainsi au premier chef « la capacité à mettre en œuvre des partenariats efficaces entre les différents acteurs », c'est-à-dire « la capacité à relier les principaux acteurs autour du niveau de décision politique, en définissant un cadre qui donne du sens à l'action». Cette action doit être suffisamment mobilisatrice pour qu'y adhèrent les parties concernées, et assez lisible pour être comprise par le citoyen, produisant de ce fait « du lien social ». On retrouve bien là l'essence du rôle du politique, les pouvoirs publics devant offrir et relayer « une direction et une signification ».

Pour Jacques LEVY (1996[140] ; 2002a[141]), l'absence de lisibilité des pouvoirs empêche la réalisation de la transparence, constitutive, avec l'état de droit, de la République. La gouvernance, parfois présentée comme modèle de décision démocratique, souple et réactif, est donc également l'objet de critiques. Pour BALME et Al. (1999)[142], c'est un système qui produit du « désordre établi » plus qu'il ne se présente comme un facteur d'adaptation au « terrain ». En partie en réponse à ces critiques, le Rapport MAUROY[143] préconisait la mise en oeuvre des principes de responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur et de régulation par l'Etat sous forme de péréquation.

On peut en effet considérer que « le terme de gouvernement local semble devoir tomber en désuétude compte tenu de l'interdépendance entre différents niveaux, de la transformation des échelles spatiales et de la multiplication des réseaux qui traversent une autorité locale. L'émergence de la gouvernance urbaine signifie la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé et le brouillage des repères traditionnels. Cette notion souligne les phénomènes de transfert, d'imitation, de "bricolage" de l'action publique, d'impuissance publique, de privatisation de l'action publique et l'importance des mécanismes de coordination et de contrôle » (LE GALES, 1996)[144].

---

[140] LEVY J., 1996, « *La décentralisation en France* », Paris, la Découverte.
[141] LEVY J., 2002a, « *Un nouveau contrat géographique* », in FLOQUET Charles (Dir), 2002, « *Pour en finir avec la décentralisation. Scénario pour la réforme régionale et l'organisation des pouvoirs locaux* », La Tour d'Aigue : Editions de l'Aube/DATAR, 2002, 226pp.
[142] BALME et Al. (Dir.), 1999, « *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique* », Paris : Presses de Sciences-po, 486pp.
[143] MAUROY P., 2000, « *Refonder l'action publique locale* », Rapport au Premier ministre, Paris : la documentation Française (coll. Rapports officiels), 192pp.
[144] LE GALES P., 1996, « *Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance urbaine : "Vers des villes acteurs en Europe"* » (extrait), CNRS, www.cnrs.fr/cnrspresse/n24a6.html, page datant du 12/06/06, consultée le 15/02/05).

2. Complexité de l'action décentralisée et développement de la contractualisation

Depuis la décentralisation, en raison du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, « la régulation ne peut se faire que sur des bases contractuelles » (CASTEIGTS, 2002a)[145]. Une multitude de partenaires interviennent en effet dans les mêmes champs d'action, en raison du principe de subsidiarité qui s'oppose à l'attribution d'un bloc homogène de compétences à un seul niveau de collectivités.
Depuis les premières lois de décentralisation et la mise en place des CPER, jusqu'à la loi LOADDT, « un dispositif conventionnel de plus en plus sophistiqué s'est développé », afin de « concilier autonomie des collectivités territoriales et cohérence territoriale de l'action publique » (*Ibid*).

Dans les contrats de plan 2000/2007, à côté des objectifs partagés par l'Etat et la Région en termes d'aménagement et de développement, apparaît un volet territorial où sont négociés les contrats de pays et d'agglomération. Pays et agglomérations sont donc devenus des échelles essentielles de mise en œuvre de l'action publique, sans que ces échelles correspondent aux périmètres institutionnels et politiques des collectivités territoriales que sont les communes, les départements et les régions. Il existe de plus de nombreuses autres procédures contractuelles spécifiques : contrats de ville, chartes pour l'environnement, contrats de rivière, contrats des agences de bassin, contrats sur la valorisation des déchets… Aux périmètres institutionnels viennent donc s'ajouter un grand nombre de périmètres contractuels, « dessinant une carte territoriale à géométrie variable, dont les citoyens et la plupart des décideurs n'ont qu'une image très imprécise ».
Le problème est donc le suivant : décentralisation et déconcentration ne garantissent pas la cohérence globale de l'action publique, l'échelle territoriale pertinente pour chacune des politiques ne coïncidant pas nécessairement avec le périmètre des institutions. Le développement de procédures contractuelles intervient, dans ce contexte, pour coordonner les compétences connexes des collectivités et mettre leurs stratégies en cohérence (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).

Le Sénateur Pierre ANDRE (2005) constate, au sujet de la politique de la ville, que l'articulation des différents dispositifs « avec les contrats de ville, instruments de cette politique depuis plus de dix ans, n'a pas été réellement abordée ». Il voit là « la manifestation de l'un des travers récurrents de cette politique, souligné par les associations nationales d'élus […] : "La multiplication, l'empilement progressif voire l'enchevêtrement, de multiples dispositifs spécifiques sur un même territoire affectent gravement, aujourd'hui, la lisibilité et la crédibilité de la politique de la ville" »[146].

La contractualisation comme forme privilégiée de collaboration entre Etat et collectivités a précédé la décentralisation. L'introduction du contrat comme mode de relation entre collectivités publiques « est lié au développement des villes »[147]. Elle n'a depuis, tout en s'appliquant à des domaines de plus en plus variés, cessé de se complexifier, comme le remarquait la Cour des comptes dans son rapport de 2002 : la politique de la ville « repose sur la mise en oeuvre de procédures et de dispositifs très variés, qui se sont souvent sédimentés au cours du temps alors que les domaines d'intervention géographiques et thématiques se multipliaient au fil des ans »[148].

---

[145] CASTEIGTS M., 2002, « *Les Réseaux territoriaux de savoirs* », Colloque du PESOR - Les réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles.
[146] ANDRÉ P., 2005, « *Rapport d'Information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des contrats de ville* », N° 402, Sénat, Session Ordinaire de 2004-2005. Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 2005, 54pp (p5).
[147] MARCOU Gérard, « *Gouverner les villes par le droit », in La Gouvernabilité,* Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1996, cité par PIERRE A, *Ibid*, p8.
[148] *Cour des comptes, Rapport au Président de la République sur la politique de la ville, février* 2002, cité par PIERRE A., *Ibid.*

Ce constat peut être étendu à l'ensemble des dispositifs, instruments, politiques, documents de planification…, qui interviennent à différentes échelles pour organiser les politiques publiques et l'action collective au niveau des territoires. Ces réflexions s'inscrivent « dans le contexte plus général de l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités » (ANDRE, *op. cit.*).

La contractualisation entre Etat et collectivités vise à articuler l'action des différents acteurs dans le contexte de la décentralisation et de la gouvernance. Si l'idée de politiques contractualisées entre Etat et collectivités semble, en soi, largement plébiscitée, leurs modalités pratiques apparaissent difficilement lisibles. Ainsi, note Pierre ANDRE, les contrats de ville « ont vocation à participer […] la lutte contre le chômage » – *à la condition* que l'on parvienne « à en simplifier le fonctionnement »…
Aujourd'hui, les contrats de plan embrassent beaucoup de choses : aide aux PME, à la jeunesse et aux sports, infrastructures, formation, emploi, etc. Il faudrait, aux yeux des collectivités, que les objectifs soient concentrés en fonction d'une problématique et d'une perception du développement du territoire, afin de rendre la contractualisation plus lisible entre les acteurs en charge du développement d'un territoire (Bernard Brunhes Consultants, *op. cit.*).

La généralisation de la contractualisation a une portée ambivalente. Une part de plus en plus importante des crédits d'Etat est contractualisée, et les Régions affichent des priorités très différentes. Instruments devant garantir la cohérence, les procédés contractuels sont devenus « des vecteurs essentiels de différentiation et participent à l'autonomisation croissante des dynamiques territoriales par rapport à leurs supports institutionnels ». L'action publique se base donc dorénavant sur un dispositif négocié (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).
La portée ambivalente de la décentralisation est confirmée par l'enquête de Bernard Brunhes (*op. cit.*, pp8-9), qui indique que la contractualisation croissante des politiques publiques locales est positivement vécue par les collectivités. Elle permet de développer des projets partagés (pour 95% des collectivités interrogées), génère des effets de leviers financiers (91%), accroît la performance des politiques publiques (83%). Cependant, elle complexifie la prise de décision (pour 90%), dilue les responsabilités (72%), risque d'aboutir à la mise en place d'une technocratie entre les élus et les citoyens (60%). Les appréciations sur le processus de contractualisation sont donc contrastées, moins sur le principe que sur ses modalités de mise en œuvre[149].

La notion de gouvernance fait donc écho à ce contexte et aux modalités nouvelles d'organisation de la prise de décision qu'il impose :

> « Dans le contexte du développement durable on considère que la gouvernance est un processus de décision collectif n'imposant pas systématiquement une situation d'autorité. Dans un système complexe et incertain, pour lequel les différents enjeux sont liés, aucun des acteurs ne dispose de toute l'information et de toute l'autorité pour mener à bien une stratégie d'ensemble inscrite dans le long terme. Cette stratégie ne peut donc émerger que d'une coopération entre les institutions et les différentes parties intéressées, dans laquelle chacune exerce pleinement ses responsabilités et ses compétences » (BRODHAG et Al., 2001)[150].

---

[149] Didier Bacqueville, DGS du Département du Finistère : « La contractualisation peut être parfois constitutive d'une tutelle de fait, un certain nombre de collectivités subordonnant leurs financements, leurs aides ou leurs implications au respect d'un certain nombre d'objectifs, ce qui est la logique même de la contractualisation. […] Des contrats de pays […] sont en cours d'élaboration, qui se feront entre les pays concernés, la Région et l'État. […] On finit ainsi par juxtaposer un certain nombre de choses, ce qui n'est pas très satisfaisant. […] la contractualisation est un remède à un certain nombre de problèmes plus structurels. [elle] est intéressante dans la mesure où elle permet de donner une certaine stabilité dans le temps, de mettre en cohérence et puis d'orienter les actions, de donner du sens. L'outil en lui-même n'est pas forcément à rejeter, c'est la manière dont on est conduit à l'utiliser qui est plus embêtante » (cité dans Bernard Brunhes Consultants, *op. cit.*).
[150] BRODHAG et Al. (Agora21), 2001, « *Glossaire du développement durable* » (p26).

3. IMPLICATIONS DE L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les spécificités de l'organisation territoriale française ont de fortes implications pour le management et le développement durable des territoires. Les réflexions sur l'Agenda 21 local s'inscrivent à la croisée du développement durable, de l'organisation politico-administrative, de la gouvernance et du management des territoires.

1. Territoire et biens collectifs

L'environnement, facteur décisif d'attractivité des territoires, est un enjeu central pour toutes les organisations, publiques et privées. Patrimoine commun à l'usage partagé, l'environnement implique une gestion qui associe de nombreux partenaires aux logiques et aux systèmes normatifs propres. Réguler cet ensemble complexe implique une nouvelle gouvernance à l'échelle des territoires, « dont l'efficacité conditionne largement la performance collective » et qui « préfigure un bouleversement profond des règles du jeu institutionnel » (CASTEIGTS, 1999)[151].
Selon *la théorie des biens collectifs*, la gestion de l'environnement ne peut être opérée par les mécanismes du marché, qui valorisent difficilement les critères qualitatifs et n'intègrent pas le coût des externalités, les coûts d'irréversibilité des processus et de non-reproductibilité des biens, qui sont essentiels dans l'économie de l'environnement et les systèmes complexes (COASE, 1960)[152].
La théorie des biens collectifs articule l'économique et le politique en s'intéressant aux modalités de décision collective : l'efficacité de la gestion des biens collectifs passe par l'élargissement du processus décisionnel. La théorie du marchandage, développée notamment par McKEAN[153], justifie quant à elle le recours systématique à la codécision dans le traitement des questions environnementales. L'analyse des effets de contrainte va dans le même sens : puisque l'optimum économique suppose la minimisation de tous les coûts, dont les coûts de contrainte, l'efficacité économique d'une institution est fonction de sa capacité à jouer un rôle de médiateur entre les acteurs et à privilégier les démarches de négociation aux situations de conflit (PERROUX, 1960)[154].

Les procédés classiques de coordination technico-administrative sont inadéquats pour mettre en cohérence les décisions qui touchent aux différents champs de l'environnement (eau, air, bruit, littoral, montagne, paysage, risques industriels, risques naturels, sécurité sanitaire et alimentaire). Des procédures plus interactives et rapides sont nécessaires pour croiser les logiques techniques, juridiques, administratives et financières de gestion de l'environnement. La codécision apparaît ainsi comme « la condition *sine qua non* d'une réponse politique pertinente à ces nouveaux enjeux » (CASTEIGTS, 1999, *op. cit.*).

2. Réseaux territoriaux de savoirs

L'intelligence collective et la maîtrise des connaissances sont également devenues des facteurs essentiels de compétitivité (GUILHON et Al., 1997)[155]. Le *management des savoirs* occupe donc une place centrale dans les stratégies des entreprises et des collectivités. On voit donc émerger « des formes diverses de mutualisation des connaissances entre acteurs institutionnels et /ou sociaux »,

---

151 CASTEIGTS M., 1999, « *La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires* », Communication pour les 3e rencontres Ville Management (Bayonne, 9 et 10 sept. 1999).
152 COASE R., 1960, «*The problem of social cost*», Journal of Law and Economics, 1-44, cité par CASTEIGTS M., 2002b, « *Le Design organisationnel territorial. Le territoire comme organisation : biens collectifs, économies externes et compétitivité* », GREFIGE. 3ème colloque : La métamorphose des organisations, 23-25 octobre 2002 Nancy/Vittel (17pp).
153 McKEAN R.N., 1968, « *Public Spending* », McGraw Hill, New York
154 PERROUX F., 1960, « *Economie et société, Contrainte, échange, don* », Paris, PUF.
155 GUILHON et Al., 1997, « *Economie de la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux* », Paris, L'Harmattan.

dans le cadre de *réseaux territoriaux de savoirs* (RTS). Le rôle fondamental de la connaissance dans la performance des organisations implique que les territoires eux-mêmes trouvent les moyens de gérer et de valoriser ce nouveau type de capital. On peut qualifier d'*objectif stratégique* pour les territoires, « la mutualisation des savoirs localement disponibles » (CASTEIGTS, 2002a, *op. cit.*).

Réseaux d'agences d'urbanisme, systèmes productifs locaux, réseaux d'échange réciproque de savoirs, réseaux de développement rural…, sont des facettes diversifiées d'un même phénomène. Au delà de leur diversité, les RTS s'inscrivent dans la recomposition des territoires et contribuent à leur performance et à celle de leurs acteurs. Les RTS peuvent être des ouverts ou fermés, d'initiative institutionnelle ou sociétale, stratégiques ou instrumentaux. Le plus souvent non hiérarchisés, ils collent aux réalités du terrain. Mais ils s'inscrivent parfois dans un dispositif à niveaux multiples, les niveaux de coordination permettant une capitalisation des expériences et la constitution d'une expertise méthodologique mutualisée (*Ibid*). En effet, des processus décisionnels inter-institutionnels (gouvernance) doivent correspondre aux enjeux, eux-mêmes inter-institutionnels, des nombreuses parties prenantes à l'action commune. L'efficacité d'un réseau territorial de savoirs « réside à la fois dans sa capacité à faire naître cette nouvelle intelligence collective et dans son aptitude à la mettre immédiatement au service de l'action. La dynamique ainsi créée contribue de façon essentielle à l'attractivité du territoire et à la compétitivité de ses acteurs » (GUILHON et Al., *op. cit.*).

Les territoires confrontés aux plus grandes difficultés ont les premiers saisi l'importance d'« un apprentissage collectif des nouvelles règles du jeu ». Les territoires n'ayant pas la « masse critique » leur permettant l'autonomie de décision que nécessitent leurs enjeux, cherchent à compenser leurs lacunes par la qualité de leurs stratégies collectives. Ces territoires sont inconsciemment devenus des *organisations apprenantes*, précédant la théorie par leurs pratiques (CASTEIGTS, 2002a, *op. cit.*). Cette démarche devient la norme, dans une compétition mondiale où tous les territoires disposent de moyens limités. Les conditions sont les mêmes que celles de l'émergence d'organisations apprenantes dans les entreprises : *« Les besoins de coordination latérale l'ont emporté sur les bénéfices générés par la spécialisation des fonctions et des individus »* (TARONDEAU et WRIGHT)[156]. Les territoires se débarrassent ainsi de leur carcan institutionnel pour devenir plus flexibles, créatifs et ouverts, plus stratégiques (ASCHER et Al., 1998)[157].

La mise en commun des informations et des grilles d'analyse participe à l'unification des horizons stratégiques des partenaires. Il ne s'agit pas simplement de mutualiser des compétences ou un stock de données préexistantes. La compétence « ne réside pas dans les ressources à mobiliser mais dans la mobilisation même de ces ressources. Le concept de compétence désigne une réalité dynamique, un processus » (LE BOTERF, 1994)[158]. L'élaboration d'un projet commun de territoire revient, pour les acteurs, à accepter « d'engager un *processus d'apprentissage collectif* », au sein duquel les visions des uns et des autres s'influencent réciproquement jusqu'à la création de repères et de références communs : la mutualisation des connaissances modifie la connaissance elle même. Les RTS –

- permettent des *procédures informelles de concertation*, réduisant les coûts de transaction et les effets de contrainte liés aux procédures institutionnelles ;
- facilitent l'adoption de *démarches innovantes*, dont le risque est collectivement acceptable alors qu'il aurait été individuellement refusé : ils contribuent ainsi à faire du territoire un milieu innovateur ;

---

[156] TARONDEAU et WRIGHT, 1995, « *La transversalité dans les organisations ou le contrôle par les processus* », Revue française de gestion, n°104, cité par CASTEIGTS M., 2002a « *Les Réseaux territoriaux de savoirs* », Colloque du PESOR - Les réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles.

[157] ASCHER et Al., 1998, « *Ville et développement, le territoire en quête de sens* », Paris, Textuel, cité par CASTEIGTS M., 2002a, *op. cit.*

[158] LE BOTERF G., 1994, « *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange* », Paris, Editions d'organisation, cité par CASTEIGTS M., 2002a, *op. cit.*

- atténuent le clivage public-privé, en organisant des *partenariats hétérogènes* auxquels s'oppose la logique juridico-institutionnelle, qui permettent de tirer parti des effets d'agglomération et offrent aux acteurs des opportunités d'économies externes ;
- mettent les mêmes informations à la disposition des les partenaires, ce qui est propice au *rapprochement des horizons stratégiques* et à l'adoption de positions communes (CASTEIGTS, 2002a, *op. cit.*).

Les réseaux de savoirs et de coopération participent, comme les infrastructures, à la structuration du territoire, et jouent un rôle majeur dans son organisation (*Ibid*). Le développement durable est un facteur d'inflexion dans le sens de la nouvelle économie, « c'est à dire l'économie dématérialisée, fondée sur l'information, la recherche, la connaissance, le développement des services et l'exploitation de l'intelligence individuelle et collective » (LOINGER, 2000, *op. cit.*).

3. Les conventions, entre coordination et régulation

O. FAVEREAU (1999) définit les conventions comme « un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire et dépourvues de sanctions juridiques, ce qui les distingue des contrats »[159]. Apparues en microéconomie, où les agents disposent d'informations incomplètes sur les transactions dans lesquelles ils s'engagent, elles décrivent la façon dont les agents évitent la paralysie due à l'incertitude, en réglant leurs échanges par des conventions non écrites qui garantissent que les comportements de chacun seront conformes à certains usages. Ces conventions « complètent les mécanismes de coordination liés au jeu du marché par un dispositif de régulation qui en garantit la stabilité et la fiabilité. Elles ne sont pas établies une fois pour toutes car elles sont le produit des échanges sociaux en même temps qu'une condition de leur réalisation » (CASTEIGTS, 1999, *op. cit.*).
La notion de convention s'avère pertinente dans de nombreux champs de la vie sociale : elles rendent compte d'anticipations et de comportements qui émergent d'une série d'interactions décentralisées, et qui se renforcent mutuellement (BOYER, 2002)[160]. Selon la théorie des conventions, les conditions de réalisation d'une opération collective comportent la nécessité de structurer la démarche autour d'un *point focal*. Le *point focal* dote les partenaires « d'un repère fort, collectivement produit et reconnu », leur permettant d'organiser autour de ce dernier leurs représentations et leurs stratégies individuelles (ORLEAN, 1994)[161].

M. CASTEIGTS transpose cette théorie au territoire, dans lequel il alloue au projet le rôle de point focal. Pour être efficace, le point focal « doit pouvoir être pris en compte à la fois par les procédures de coordination et par les mécanismes de régulation en vigueur dans le champ concerné » (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*). Chaque acteur apprend au cours de l'élaboration du projet à se situer par rapport aux règles communes. Des mécanismes cognitifs de mutualisation des savoirs sont à l'œuvre, au travers du partage des expériences et des diagnostics, du rapprochement des cultures et des représentations. Les projets impliquant entreprises, collectivités, associations et citoyens, permettent de « transcender les différences de statut, de fonction ou de culture ».
DUPUIS et LE BAS rappellent que les agents peuvent trouver légitime ou non « les systèmes de contraintes qui viennent peser sur les décisions », d'où l'intérêt souligné par PETIT (2003)[162], « de grandes conventions où des sociétés retiennent un projet assez général légitimant toute une série

---

159 FAVEREAU O., 1999, « *Salaire, emploi et économie des conventions* », Cahiers d'économie politique, n°34, pp163–194.
160 BOYER R., 2002, « *Postface à l'édition 2002* », in BOYER et SAILLARD (Dir), « *Théorie de la régulation - l'état des savoirs* », La Découverte, Paris, 541pp.
161 ORLEAN A. (Dir), 1994, « *Analyse économique des conventions* », Paris, PUF, cité par CASTEIGTS M., 2003a, « *Le management territorial stratégique* », in SEDJARI A. (Dir), « *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle* », Paris, L'Harmattan.
162 PETIT, P., 2003, « *Responsabilités et transparence dans les économies fondées sur le savoir: une vision régulationniste des changements institutionnels contemporains* », Économie appliquée n°3, pp229–253 (p239).

d'objectifs ». L'analyse conventionnaliste « permet ainsi de pointer que l'adoption d'un nouveau modèle […], qui amène les acteurs à reconsidérer les cadres d'interprétation et les systèmes de valeurs et de croyances, soit les modèles d'évaluation conventionnels mobilisés jusqu'alors. Reste qu'un tel apprentissage […] est difficile à mettre oeuvre car cela implique de remettre en question les principes de jugement, d'évaluation et donc la *hiérarchie sociale établie*. Les individus victimes des renversements de valeurs opposent en conséquence une résistance » (DUPUIS et LE BAS, 2005)[163].

Les acteurs d'un territoire doivent donc considérer qu'ils ont un intérêt commun à établir des relations stables fondées sur la confiance. Cela implique que les collectivités, habituellement chargées de fonctions de régulation unilatérale, acceptent de « remplir leur mission sur le mode de la coordination et de l'ajustement mutuel » (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*). Symétriquement, la société civile doit délaisser une posture conflictuelle vis-à-vis des collectivités au profit de la coopération et du partenariat.

4. Dépasser les frontières institutionnelles, par le développement de références communes

La régulation d'un ensemble aussi complexe que le territoire, dans le cadre d'une absence de tutelle des collectivités de différents niveaux les unes sur les autres, impose des procédures flexibles et interactives. Ceci met en jeu la nature du pouvoir politique local, en marquant l'évolution d'une logique traditionnelle de gouvernement vers l'élaboration conjointe de décisions stratégiques entre partenaires de statuts divers. La géométrie variable de l'action publique implique un statut renouvelé pour les territoires, ainsi que de nouvelles formes de partenariat entre collectivités et société civile, et des modes de régulation qui bouleversent les cadres de l'action publique, en marquant le divorce du couple institution – territoire (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).
Dans le système antérieur, l'Etat était maître du jeu, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés, ou par le contrôle de l'exécutif départemental et la tutelle sur les communes. La cohérence des politiques relevait de l'exercice de l'autorité d'une seule organisation (CASTEIGTS, 2002a, *op. cit.*).
Etablir un projet territorial implique de croiser les logiques organisationnelles des partenaires. Règles procédurales et logiques propres à chaque organisation doivent être articulées : « l'émergence d'une stratégie commune à l'échelle du territoire […] implique un dépassement […] des frontières institutionnelles ». Ce nécessaire dépassement est double : il concerne à la fois l'*inter-institutionnalisation* de la décision, et un *management de projets* qui dépasse les « relations classiques entre administrations et administrés » et permette « la prise en compte systématique des stratégies des entreprises et des attentes des citoyens » (*Ibid*). Le développement des phénomènes de gouvernance territoriale correspond à une remise en cause de la relation entre territoire et institution.

La décision interinstitutionnelle et partenariale nécessite que les acteurs disposent de références et de langages communs, condition de l'interculturalité nécessaire à leur collaboration. De telles références se sont récemment constituées et offrent de nombreux exemples fonctionnels. La diffusion de la culture scientifique de l'environnement et la vulgarisation des problématiques écologiques, l'économie de l'environnement et le principe du *pollueur payeur*, le développement de la normalisation (normes ISO 14000), ont contribué au remaniement des repères sémantiques et idéologiques et des modalités d'action collective. Les référentiels ISO contribuent à l'unification des modèles techniques : ils proposent des grilles de lecture communes, et leur mise en œuvre suppose un partenariat effectif. La certification exige que l'entreprise respecte les règles de la norme, mais aussi que l'aménageur de la zone où elle s'implante ou la collectivité qui traite ses effluents en tienne compte. Les procédures d'évaluation font partie des outils de construction et d'expression de références communes, et de ces vecteurs d'interculturalité, qui alimentent « un rapprochement des

---

[163] DUPUIS J.-C., LE BAS C., 2005, « *La « responsabilité sociale des entreprises » comme institution : L'apport des approches institutionnalistes* », GEMO-ESDES, Electronic Working Paper Series No. 2005-04.

analyses et des points de vue » (CASTEIGTS, 1999, *op. cit.*). Dans la construction d'une vision partagée du territoire, l'émergence d'une culture collective, nourrie par des données et des analyses communes, joue un rôle essentiel (DERYCKE, 1992)[164].

Ainsi, le territoire devient lui-même *acteur stratégique*, organisation complexe dépourvue de support institutionnel et trouvant sa stabilité dans l'adhésion qu'il suscite et les dynamiques qu'il porte. Le territoire n'est plus seulement un substrat spatial mais une organisation à part entière, dotée de structures et de références fonctionnelles et stratégiques communes, ainsi que de procédures de décision collective : il se comporte alors comme un système (CASTEIGTS, 1999, *op. cit.*). La notion de management territorial trouve donc sa pleine signification au confluent de l'organisation et de l'espace (CASTEIGTS, 2002a, *op. cit.*).
Il est nécessaire que les forces vives du territoire s'inscrivent dans une perspective unifiée. C'est pourquoi l'élaboration d'un projet territorial stratégique est à la base des procédures contractuelles issues de la loi Voynet, pour les pays comme pour les agglomérations. En se dotant d'objectifs communs, sur la base d'un diagnostic partagé, et en mutualisant leurs ressources, les acteurs s'engagent, de manière souvent implicite, à dépasser leurs divergences.
Dans le projet de territoire, un enjeu essentiel est « l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage partenariale et non institutionnelle », cette *désinstitutionalisation* étant la condition d'émergence du territoire comme acteur collectif (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).

5. Le territoire comme acteur collectif et le management territorial stratégique

Nous sommes entrés dans le modèle économique du capital déraciné que caractérisent la globalisation organisationnelle, la mobilité des capitaux et la perception d'avantages comparatifs à l'échelle planétaire. Les territoires sont en première ligne, car ils subissent directement les effets de la modification du système productif. Il y a 20 ans, l'Etat jouait encore un rôle de filtre entre l'étranger et le système national, en régulant l'économie par des politiques d'aménagement ambitieuses. Aujourd'hui, les territoires sont livrés à eux-mêmes, et n'ont d'autre solution que de construire les conditions qui leur permettront de « capter le développement ». L'avantage comparatif des territoires se base sur trois facteurs clés : l'accessibilité (qui permet d'économiser du temps) ; la coopération entre les entreprises (notion de métasystèmes productifs locaux) ; l'innovation et la réceptivité des territoires à des concepts nouveaux (LOINGER, 2004)[165].
La compétitivité des entreprises est liée à la richesse de leur environnement en matière de ressources humaines et technologiques et de diversité de l'offre de sous-traitance et de partenariats potentiels, en d'autres termes, aux opportunités d'économies externes. C'est ainsi que sont apparues les démarches de réingénierie et de design organisationnel. Les sciences de gestion nomment *design organisationnel* l'émergence de nouveaux types de partenariat et d'une redistribution des tâches entre entreprises et collectivités. L'émergence d'un *design organisationnel territorial* ouvre la voie à des pratiques nouvelles où collectivités et entreprises définissent les règles d'un jeu gagnant-gagnant. C'est dans les domaines où les biens collectifs ont le plus d'influence sur les performances des entreprises que les procédures de design organisationnel territorial se sont développées en priorité : management des connaissances, systèmes de communication, gestion des contraintes spatiales ou environnementales, etc. C'est une des fonctions essentielles des procédures de gouvernance que de mettre en place un cadre décisionnel adéquat (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).

---

[164] DERYCKE P.H. (Ed), 1992, « *Espace et dynamiques territoriales* », Paris, Economica, cité par CASTEIGTS, 2002a, *op. cit.*
[165] LOINGER G., 2004, *Intervention aux* 6èmes *rencontres nationales de la visite d'entreprise*, « Table ronde 2 : Entreprise – Territoire : destin commun », Les rendez-vous de la Découverte Economique, CRCI Limousin Poitou-Charentes, Saintes, le 9 mars 2004.

La décentralisation impose une redéfinition de l'articulation des politiques sectorielles et des dynamiques spatiales. L'émergence du territoire comme acteur collectif, doté d'instruments organisationnels et décisionnels spécifiques, implique une mutation des dispositifs de mise en cohérence des politiques publiques et de coordination des stratégies des partenaires publics et privés. Le terme générique de *management territorial stratégique* (MTS) désigne cette nouvelle configuration de l'action publique. Au confluent du management des organisations publiques et de l'aménagement du territoire, le MTS entérine l'émergence du territoire comme acteur stratégique et met en œuvre des processus cognitifs fondés sur des conventions communes. Dans ce dispositif, la référence partagée au développement durable devient un élément central de cohésion (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).
La mise en évidence des contraintes et des opportunités liées au contexte de la gouvernance locale et de l'émergence d'un acteur collectif désinstitutionnalisé, le territoire, que fonde le projet commun à ses acteurs, a des implications fondamentales.

Les sciences de gestion nomment *design organisationnel* l'émergence de nouveaux types de partenariat et d'une redistribution des tâches entre entreprises et collectivités. Dans cette nouvelle distribution des rôles, l'entreprise est un acteur spatial, et le territoire un acteur économique, « offrant aux activités productives des ressources communes qui sont autant d'opportunités d'économies externes ». L'émergence d'un *design organisationnel territorial* nécessite un cadre décisionnel adéquat, qu'il revient aux procédures de gouvernance de constituer (CASTEIGTS, 2003b, *op. cit.*).
Le *management territorial stratégique* (MTS) désigne l'émergence du territoire comme acteur collectif « doté d'instruments organisationnels et décisionnels spécifiques ». La notion de management met ici en exergue la conception du territoire comme organisation globale, « au delà de ses segmentations institutionnelles ou de ses fragmentations sociales ». C'est cet ensemble qui peut relever du management, «*façon de diriger et de gérer rationnellement une organisation (entreprise, organisme public, association…), d'organiser les activités, de fixer les buts et les objectifs, de bâtir des stratégies* » (CREMER et MONTEIL, 1975)[166]. Le MTS suppose de considérer le territoire comme acteur stratégique.

Le MTS ne concerne pas la seule action des collectivités ou l'aménagement du territoire, mais la mise en œuvre renouvelée de l'ensemble des politiques publiques dans un projet cohérent. C'est par la *démarche stratégique* que sont mises en cohérence finalités à long terme, objectifs à moyen terme et actions à court terme. Elle permet l'unification des projets individuels dans un projet collectif. La démarche stratégique contribue à réduire les incertitudes et à offrir « *un îlot de stabilité temporaire* » (BOLTANSKI et CHIAPELLO, 1999)[167] dans un univers turbulent.
Michel CASTEIGTS précise que « le MTS n'est pas l'application systématique d'un plan stratégique établi une fois pour toutes, mais un processus continu et itératif d'élaboration/mise en oeuvre du projet commun ». Logiques territoriale et stratégique sont étroitement emboîtées, assurant l'absence de dichotomie entre « une phase de conception qui serait à dominante stratégique et une phase de réalisation à dominante territoriale » (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*).

Processus d'apprentissage, phénomènes cognitifs, partage et gestion en réseau des connaissances, établissement de conventions territoriales, alignement stratégique des acteurs, élaboration d'une vision claire de ce que le territoire veut devenir à long terme… doivent donc être compris en tant que conditions *sine qua non* de l'existence d'un management territorial stratégique. La vision de l'avenir détermine l'évaluation de la situation actuelle. Réussir un diagnostic partagé consiste à rapprocher les horizons stratégiques des acteurs afin que tous se sentent pleinement engagés.
L'établissement d'un consensus stratégique passe par un mode de management de projet qui replace les actions communes dans une approche systémique des dynamiques sociales, spatiales et

---

[166] CREMER et MONTEIL, 1975, « *Principes de management* », Montréal, Presses Universitaires de l'Université du Québec.
[167] BOLTANSKI et CHIAPELLO, 1999, « *Le nouvel esprit du capitalisme* », Paris, Gallimard.

organisationnelles. C'est dans ce cadre que peuvent se conclure, entre logiques et intérêts contradictoires, des *compromis managériaux* à même de donner sa pleine efficacité à chaque action particulière, alors qu'une simple juxtaposition d'opérations ponctuelles, aussi nombreuses et coûteuses soient elles, ne créée pas de dynamique globale. La détermination d'objectifs particuliers et l'établissement de plans d'action sont les moments privilégiés pour que surviennent ces compromis stratégiques fondés sur la recherche de l'efficacité collective.

Le dispositif de gouvernance locale a donc la responsabilité du pilotage de la démarche stratégique, de la phase d'élaboration à la mise en œuvre du projet de territoire. Il doit rendre possible les arbitrages entre logiques territoriales et sectorielles, intérêts collectifs et individuels.
La coordination des responsabilités opérationnelles reste ensuite un enjeu technique délicat, en l'absence de maîtrise d'ouvrage intégrée. Le dispositif de gouvernance locale, ou une structure technique qui en serait l'émanation, doit assurer la répartition de la maîtrise d'ouvrage des actions composant le projet global entre les différents partenaires. Il revient à ce dispositif « pilote » d'assurer les évaluations *in itinere* qui permettront de revoir le dispositif lorsque nécessaire.
Le terme de management territorial stratégique « recouvre la concomitance de trois éléments :

- le territoire comme cadre de régulation ;
- la gouvernance comme processus décisionnel ;
- le projet stratégique comme instrument de cohérence » (CASTEIGTS, 2005)[168].

Le terme de management ne doit pas entraîner de confusion quant à la présence d'un « *deus ex machina* », qui prendrait « la figure canonique du *manager* telle que les livres de gestion l'ont véhiculée pendant des décennies » (CASTEIGTS, *Ibid*). En l'absence d'une telle figure au sein du territoire conçu comme organisation, le terme de management reste approprié si l'on considère le contexte épistémologique actuel des sciences de gestion. En effet –

> « Les sciences de gestion aboutissent à ce qu'elles ne pouvaient clairement imaginer à leurs débuts : une science dont l'objet ne serait ni un type d'organisation, ni un type de phénomènes, ni un ensemble de faits, mais plutôt une classe de problématiques constitutives de toute action collective : la décision, la rationalisation, la représentation, la légitimité, la coopération, la prescription… » (DAVID et Al., *op. cit.*, p.2).

6. Développement durable et management territorial stratégique, une relation de nécessité réciproque

Dans cette configuration de l'action territoriale, la référence collective au paradigme du développement durable comme élément de cohésion (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*), rejoint les réflexions sur les mythes mobilisateurs de BEHAR et Philippe ESTEBE ; ou encore, le développement durable comme valeur nouvelle issue de la nécessité de dépasser l'antagonisme environnement / développement, permettant de fédérer l'action d'acteurs aux intérêts divergents autour de stratégies gagnant-gagnant (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*). Le développement durable est devenu une injonction incontournable (GOXE, 2004, *op. cit.*). Point de Passage Obligé (BOUTAUD, *Ibid*) ou valeur ajoutée stratégique, le développement durable est susceptible de fédérer les énergies et les volontés. Il représente donc un ciment rhétorique, conceptuel et stratégique des projets de territoire (de manière plus ou moins explicite et suivie d'effets concrets).

La présence des principes de durabilité dans les conventions territoriales montre la place qu'a prise aujourd'hui le concept dans les stratégies des collectivités et des entreprises. Le développement durable constitue un nouveau domaine de coopération, *appelant souvent le recours à des instruments*

---

[168] CASTEIGTS M., 2005, **«** *Développement durable et reconfigurations de l'action collective: de la coopération public-privé au management territorial stratégique* », Conférence de l'IISA, Berlin 2005, Administration publique et entreprise privée : coopération, concurrence et régulation.

identiques (comme le référentiel ISO 14000). La référence partagée au développement durable est donc un élément central d'institution du territoire comme référence commune légitime, et de l'émergence d'un management territorial stratégique. Mais, *réciproquement*, *le management territorial stratégique serait la seule véritable réponse à une territorialisation du développement durable*.
Les territoires sont hétéronomes : leur contenu « est marqué par des éléments, des systèmes, très différents les uns des autres, qui obéissent à des logiques différentes, voire contradictoires ». Rien, *a priori*, « ne permet de dire que les sous-systèmes qui composent un territoire seront harmonieusement réticulés les uns aux autres ». Un territoire est un objet complexe, et la variété et l'agencement de ses composants sont chaque fois différents. Cela explique la nécessité de « gouvernements » locaux, c'est à dire de dispositifs permettant de créer une harmonie ou un équilibre entre fonctions et composantes (LOINGER, 2002)[169].

Les Agendas 21 locaux renvoient à la question du pourquoi et du comment de l'action territoriale en faveur du développement durable. Le développement durable se caractérise par une régulation croisée entre économie, environnement et social. Son essence réside dans les interactions systémiques entre ces champs, que l'on avait l'habitude d'envisager séparément. La reconnaissance des interactions systémiques, fondatrices du concept de développement durable, *nécessite donc que quelque chose fasse système* – que s'offre un cadre à la régulation de ces interactions.
Le dispositif institutionnel territorial français, basé sur les spécialités des compétences des échelles territoriales (les compétences de chacune étant multiples et complémentaires), ne peut constituer un cadre à la régulation croisée entre les différents champs et acteurs. Ces interactions trouvent par contre une concrétisation dans la gouvernance.
La diversification des échelles territoriales et la gouvernance reflètent un phénomène de désinstitutionalisation des territoires de l'action publique, où la coïncidence entre périmètres d'action pertinents et périmètres institutionnels tend à disparaître. C'est au territoire (et non aux institutions) qu'il appartient de *faire système*. Le local « a un rôle éminent à jouer dans cette réarticulation entre des champs que les mécanismes économiques ont tendances à segmenter et à séparer » (LOINGER, *Ibid*). C'est là la vraie raison d'être – pourrait-on dire, leur aboutissement, du *territoire* et de l'action collective territoriale.

Le management territorial stratégique apparaît ainsi comme la condition nécessaire à la territorialisation du développement durable ; autrement dit, le management territorial stratégique est nécessaire pour élaborer, piloter et mettre en œuvre des *projets territoriaux de développement durable*. Le développement durable en tant qu'il participe de la reconnaissance des liens systémiques entre la société et son environnement, ne peut se concrétiser que dans un cadre *territorial*, c'est-à-dire dans un espace désinstitutionnalisé dont la régulation appartient aux dispositifs locaux de gouvernance.
Ces réflexions livrent « une des clés de la cohérence globale des métamorphoses actuelles de l'action publique ». Développement durable et management territorial stratégique « ne sont pas des phénomènes séparés dont le hasard seul aurait réglé la concomitance », mais « des manifestations particulières d'un processus unique de transformation des mécanismes de régulation des sociétés complexes dans un environnement instable » (CASTEIGTS, 2003a, *op. cit.*). Ils se trouvent indissociablement liés, causes et conséquences parallèles des évolutions de l'action collective.

Ajoutons que cette analyse permet de mieux comprendre les difficultés de positionnement de l'Etat, et débouche pour ce qui le concerne sur l'idée d'une posture nouvelle. Si le concept et les dispositifs d'une gouvernance territoriale génèrent autant d'analyses et de questionnements, c'est qu'ils ne sont que partiellement constitués et efficients. L'idée même, ainsi que les outils et les méthodes du Management Territorial Stratégique, restent largement à développer et à rendre opérationnels.

---

[169] LOINGER G., 2002, « *Les nouveaux enjeux de la prospective des territoires* », Proposition d'article pour la Revue Futuribles, Mai 2002 (Version n°2).

Dans ce contexte, l'Etat est mis en défaut, puisque son action traditionnellement centrée sur des modes de régulation procéduraux et réglementaires se heurte aux nécessités d'une régulation souple et interactive. Toutefois, cohérence et arbitrages ne sont pas toujours générés naturellement par le système complexe d'acteurs local : l'intervention de l'Etat en tant que stratège et arbitre, *interacteur* et « guide » là où des connaissances, des référentiels communs, des stratégies et des décisions émergent difficilement, semble devoir jouer un rôle crucial.

Conclusion intermédiaire

Les cadres d'action territoriaux, de plus en plus diversifiés, s'avèrent souvent incompatibles avec des périmètres institutionnels rigides. La gouvernance désigne une forme de pouvoir partagé entre de multiples partenaires qui doivent agir en commun. Elle implique pour l'action publique des modalités d'action et de prise de décision partenariales, interactives et flexibles, requérant une nouvelle efficacité managériale. Elle nécessite des processus d'interpellation réciproque des acteurs et la capacité à mettre en œuvre des partenariats efficaces entre eux, au travers de la définition d'un cadre qui donne sens à l'action.

Les procédés classiques de coordination technico-administrative sont inadéquats pour mettre en cohérence les décisions qui touchent aux différents champs du développement durable. Les procédures de gouvernance ont ainsi pour fonction la mise en place un cadre décisionnel adéquat.
Le territoire peut être appréhendé comme acteur collectif stratégique. L'émergence d'une stratégie de développement durable à l'échelle du territoire implique un dépassement des frontières institutionnelles. La décision collective, interinstitutionnelle et partenariale, nécessite des intérêts, des références et des langages communs entre les acteurs, condition de leur collaboration.

Mise en cohérence des politiques publiques et coordination des stratégies des partenaires publics et privés peuvent être désignées par le terme de management territorial stratégique, où la référence partagée au paradigme du développement durable est un élément de cohésion central. Ce dernier se base notamment sur la recherche de stratégies gagnant-gagnant entre collectivités et entreprises. Il constitue un nouveau domaine de coopération, appelant souvent le recours à des instruments identiques entre entreprises et collectivités. La coordination des acteurs, notamment institutionnels, nécessite l'interfaçage de leurs systèmes respectifs de management.

La référence au développement durable est un élément central de légitimation et de cohésion des projets de territoire et de l'émergence d'un management territorial stratégique. Le management territorial stratégique nous apparaît réciproquement, comme l'une des réponses pertinentes à la territorialisation du développement durable. L'évaluation fait partie des vecteurs d'interculturalité qui rapprochent les horizons stratégiques des acteurs. Le pilotage de la démarche stratégique territoriale nécessite la mise en place d'une évaluation *in itinere* qui permette de revoir le dispositif lorsque nécessaire.

L'analyse de ce contexte donne tout son relief à l'analyse effectuée plus haut de l'Agenda 21 local. Ce dernier nous apparaît comme un outil et un processus très cohérents avec les conditions et les enjeux de l'action territoriale, dont il prend acte et auxquelles il apporte une série de réponses. Ces réflexions nous amènent à envisager l'Agenda 21 local ainsi que les outils de pilotage et d'évaluation associés, dans le cadre d'une approche qui participe du courant du management territorial stratégique.

On peut formuler l'hypothèse que dans ce contexte, outils de gestion, de management, de pilotage et d'évaluation, référentiels collectifs et « outils d'interpellation des acteurs », demandent à être

développés, adaptés, afin de trouver dans les organisations publiques des traductions concrètes à l'Agenda 21 local et au management stratégique territorial.
De tels outils devraient en particulier chercher à favoriser l'interfaçage des stratégies et systèmes de management des différentes organisations (collectivités, entreprises) du territoire.
On peut également poser l'hypothèse d'une porosité, d'une malléabilité *a priori*, entre les différentes finalités intriquées de ces outils qui font défaut, tant ces finalités apparaissent liées et semblent s'autoalimenter, d'un point de vue à la fois conceptuel, cognitif et méthodologique.

4. LA REMISE EN CAUSE DE L'ETAT VIS-A-VIS DES COLLECTIVITES ET, AU-DELA, DANS LE CADRE DE LA CRISE DU MODELE RATIONNEL-LEGAL

La décentralisation a commencé à rompre avec les traditions napoléonienne et jacobine qui prévalent en France.
Le type de relation État-Société reste qualifié d'*antagoniste* en France, par opposition aux types *pluraliste* (pays anglo-saxons) et *organiciste* (pays scandinaves, Allemagne) (LOUGHLIN & PETERS, 1997)[170], qui incarnent des relations souvent plus constructives entre État, collectivités et citoyens.
L'AFCCRE regrette, par exemple, les « difficultés de concertation constatées au niveau national entre l'Etat et les collectivités territoriales sur les questions européennes », considérant qu'« il est temps pour notre pays de se doter d'un mécanisme opérationnel de consultation, d'échange et de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur [les] questions européennes ayant un impact au niveau local » (AFCCRE, 2006)[171].
L'appréciation qui suit est très illustrative de la posture de certains acteurs quant à la relation entre l'appareil d'Etat et le corps social :

> « Depuis la guerre de Cent ans, l'Etat français, pour des raisons diverses, dont le côté querelleur et chicanier de la population française n'est pas le moindre, a choisi de régler ses contradictions dans le cadre d'un pouvoir royal absolutiste qui dit « le juste et le bien » et maintient les citoyens en situation de subordination par rapport aux pouvoirs publics. Autrement dit la qualité publique est définie par le producteur politique, les citoyens n'ayant […] qu'un seul moyen d'exprimer un désaccord ou un accord, celui de l'élection de ses représentants. Mais ceux-ci, une fois élus, se substituent à eux pour définir ce qu'est « le bien vivre ensemble ». C'est ce qu'on appelle le monarchisme républicain à la française » (ORGOGOZO, *Non Daté*)[172].

Le coût économique et social du mode de régulation propre au « monarchisme républicain à la française » est fréquemment dénoncé. La gouvernance voudrait qu'au lieu de tout décider, « le centre donn[e] des orientations et redépl[oie] son énergie vers un contrôle des résultats *a posteriori* beaucoup plus exigeant qu'aujourd'hui. Mais ces « intentions louables » ne sont pas encore passées dans les faits » (ORGOGOZO, *Ibid*).

1. La remise en cause du rôle de l'Etat vis-à-vis des collectivités

Jacques LEVY estime que dans la décentralisation, dépasser le couple jacobin-girondin consisterait à « organiser un ensemble de responsabilités à des échelles différentes, si possible en choisissant des découpages qui aient un sens en dehors du politique ». L'un des enjeux consiste à reconnaître la possibilité d'une souveraineté partagée : il faudrait ainsi « renoncer à imaginer que la souveraineté se situerait intrinsèquement à un niveau unique (celui de l'État-nation) et serait ensuite

---

[170] LOUGHLIN J. & PETERS B. G., 1997, « *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization* », in KEATING M. & LOUGHLIN J. (Eds), « *The Political Economy of Regionalism* », pp41–62, London, Frank Cass.
[171] Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, Communiqué de Presse du 19 Mai 2006.
[172] ORGOGOZO I., (Responsable du Comité de la recherche et de la prospective, Direction générale de l'administration et de la fonction publique), « *Qualité publique, lien de subordination de l'agent, relation unilatérale à l'usager* », *Non Daté*, 5pp, www.feminad.com/organisation/qualite2.doc (consulté en février 2006).

parcimonieusement octroyé à d'autres échelles ». Un tel schéma a perdu son sens, dans un monde où l'État ne peut plus se présenter comme « détenteur d'une sacralité » (LEVY, 2002b)[173].

Les travaux universitaires sur la décentralisation portent ainsi essentiellement sur –

- une description des systèmes de décision que génère, ou exige, une compétence partagée entre des pouvoirs de niveaux territoriaux divers, et sur –
- le désengagement de l'Etat central, son rôle et ses moyens, les difficultés de son recentrage sur ses vocations stratégiques face au renforcement des pouvoirs locaux (WELLHOFF, *op. cit.*).

De nombreux auteurs se sont penchés sur la question du rôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation, comme FAUROUX et SPITZ (2000)[174] pour une réforme allant dans le sens d'un "Etat rapide" ou "réactif" en charge des enjeux moraux, et recentré sur ses fonctions régaliennes. Les études sur le rôle de l'Etat abordent ainsi trois thèmes en particulier (PETIT, 2003)[175] :

- le recentrage de l'Etat sur ses fonctions jugées d'origine : Etat régalien, Etat contrôleur, Etat prestataire, Etat d'exception, Etat régulateur et animateur, Etat éclaireur, expert et stratège.
- la gestion de l'administration et le management public.
- la gouvernance (en tant que « capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de façon pacifique » (NEMERY, 2002)[176]).

Le rôle de l'Etat, en corollaire de ses contraintes et de son positionnement nouveaux, peut être envisagé sous des angles multiples. Jean FREBAULT (*op. cit.*) indique en particulier :

- le recentrage de l'Etat sur ses missions essentielles (sécurité, prévention des risques, développement structurant du territoire, solidarité sociale et territoriale, cohésion nationale, promotion du développement durable)
- la diversification de ses postures : l'Etat régalien, stratège, acteur territorial partenaire des collectivités, producteur de connaissances et « éclaireur », prestataire (ingénierie pour le compte des collectivités)
- le développement d'une culture de projets plutôt que de procédures
- la réorganisation des services territoriaux (rééquilibrage au profit du niveau régional, renfort de l'interministériel)
- de nouvelles pratiques budgétaires (application de la LOLF[177])
- la mobilisation du réseau de compétences et savoir-faire de l'Etat au service de l'ensemble de la nation.

a. Un « rôle résiduel »[178] pour l'Etat ?

L'Etat, « colonne vertébrale de la nation », est l'objet d'une contestation générale, notamment dans sa compétence en matière d'aménagement du territoire et sur sa forme unitaire et centralisée (ALVERGNE et TAULELLE, 2002)[179]. La réalité se résumerait à la nécessité, pour l'Etat, de composer désormais face à aussi fort que soi : collectivités, entreprises, Europe, société civile, etc. (PETIT, *op. cit.*). Mais s'il est urgent de débrider les initiatives des territoires, « cela n'implique pas

---

[173] LEVY J., 2002b, entretien publié dans Le Figaro du 2 octobre 2002 sous le titre « *Ne dépolitisons pas la décentralisation* », disponible sur EspacesTemps.net, Actuel, 16/10/2002, http://espacestemps.net/document356.html.
[174] FAUROUX et SPITZ, 2000, « *Notre Etat : le livre vérité de la fonction publique* », Paris, Laffont, 802pp.
[175] PETIT O., 2003, « *Le rôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation (Synthèse bibliographique)* », CDU (DGUHC), Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris la Défense, Janvier 23pp.
[176] NEMERY J-C., 2002, « *Evolutions du Ministère de l'Equipement en rapport avec le processus de la décentralisation : quelles perspectives de renforcement de la décentralisation ?* », Note de travail p22, cité par PETIT, *Ibid.*
[177] Loi organique relative aux lois de finances.
[178] Pour reprendre un intertitre de WELLHOFF F., *op. cit.*, p4 : « Le rôle résiduel de l'Etat ».
[179] ALVERGNE et TAULELLE, 2002, « *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire* », Paris : Presses Universitaires de France, 304pp, cité par WELLHOFF F., *op. cit.*

pour autant de supprimer les « garde-fous » de la régulation sociétale nationale appliqués aux échelles « infra » » (LOINGER, 2002, *op. cit.*).
L'Etat régalien est également ébranlé par les transferts partiels à l'Union européenne et vers les collectivités. Il s'est séparé, avec la décentralisation, de la plupart de ses outils d'intervention économique (entreprises publiques, contrôle des prix, émission de monnaie…). L'Etat providence assure encore la solidarité, mais en transfère progressivement l'exercice aux collectivités, et se défausse sur ces dernières de certaines compétences (éducation, santé, culture…).

Le rôle de l'Etat diminue dans l'action publique alors que sa place est toujours prépondérante : son budget et le nombre de ses fonctionnaires sont à peu près le double de ceux de l'ensemble des collectivités. Acteur de poids, sa réactivité et ses marges de manoeuvre se restreignent. Il conserve le contrôle de légalité, même si les objections officielles formulées *ex post* sont devenues très rares. Ses nouvelles relations avec les collectivités ont un caractère moins hiérarchique et prennent davantage la forme d'un partenariat : il doit maintenant faire office de « pilote ». La définition de paramètres appropriés à l'action locale devient donc stratégique pour un Etat décentralisé (BANNER, 2002)[180].

Michel CROZIER estimait que « si l'Etat central ne change pas, la décentralisation perd l'essentiel de sa vertu » (CROZIER, 1992)[181]. De nombreuses commissions présidées par de hauts fonctionnaires et auditionnant des universitaires ont donné lieu à des rapports qui préconisent tous de repositionner l'Etat dans une fonction de stratège-évaluateur et d'arbitre-péréquateur.
Pour BEHAR et ESTEBE (*op. cit.*), la décentralisation exige des services déconcentrés de l'Etat un exercice doublement impossible : concurrencer les collectivités locales sur le terrain de l'énonciation politique et critiquer l'application aveugle des politiques nationales sectorielles.

b. Un Etat « interacteur » ?

L'espace national ne sert plus de référent à un projet d'aménagement du territoire. Pourtant, le territoire est devenu un nouveau construit politique pour le pouvoir central. La décentralisation provoque une territorialisation des projets et une requalification du statut des administrations territoriales. Dans cette architecture, la posture territoriale de l'Etat s'appuie notamment sur l'usage de *mythes mobilisateurs* (mixité, étalement urbain, solidarité, etc.), auxquels on peut semble-t-il ajouter le développement durable[182]. L'Etat serait toutefois l'inverse d'un "Etat animateur" : il s'agirait d'un Etat en creux caractérisé par le manque d'idéologies qui en justifient l'existence, ce qui provoque l'épuisement de l'adhésion. Pallier ces défaillances et replacer l'Etat dans une posture centrale passerait par l'intercession territoriale, et par l'invitation permanente des opérateurs territoriaux à formuler des compromis techniques et d'expertise (BEHAR et ESTEBE, *op. cit.*).

---

[180] BANNER G., 2002, « *La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales* », Revue internationale des sciences sociales, UNESCO, cité par WELLHOFF François, *op. cit.*
[181] CROZIER M. (Dir.), 1992, « *La décentralisation, réforme de l'Etat* », Boulogne-Billancourt : Editions Pouvoirs Locaux, 220pp, cité par WELLHOFF F., *op. cit.*
[182] La capacité de mobilisation de ces mythes insufflés à une " société cognitive ", remarque PETIT, est directement liée à leur explicitation et à leur validation. Par exemple, derrière la " mixité " se dissimuleraient des approches contradictoires : conception passéiste du village ; conception empirique du " bon fonctionnement urbain " ; conception républicaine de l'intégration par "l'espace public" ; conception qui garantit un authentique développement durable, etc. A notre sens le développement durable, selon la grille de lecture des auteurs, participe de ces « mythes mobilisateurs », de par le consensus dont il fait l'objet qui cohabite avec des acceptions très variables (BRODHAG et SEBASTIEN, 2004, « *A la recherche de la dimension sociale du développement durable* », Revue Développement Durable et Territoires, dossier 3 "Les dimensions humaine et sociale du développement durable", mis en ligne le 1er mars 2004 ; LOURDEL, 2004 (*op. cit.*) ; BOUTAUD, 2004 (*op. cit.*)). Toutefois, nous préférons dans l'absolu qualifier le développement durable de « paradigme », terme qui nous semble refléter mieux la nature du concept et sa portée réelle.

On observe une reconfiguration de l'espace territorial d'intervention de l'Etat, en parallèle à une perte de sens de son action qu'il s'agirait de neutraliser. Les fonctions politiques sont partagées, tandis que l'action territoriale est investie par les pouvoirs locaux. L'Etat est à la fois « victime de la difficulté à donner un sens actuel à la notion d'intérêt général et acteur d'un processus technique de recomposition de son territoire d'intervention dans l'aménagement du territoire (ingénierie) ».
L'approche technique de son intervention tendrait à pallier les défaillances idéologiques et la fragmentation politique de cette dernière. BEHAR (2002b)[183] définit trois nouveaux rôles de l'Etat:

- production de politiques publiques à des échelles transversales (l'inter-régional ou le quartier (BEHAR, 2002a)[184]),
- prestataire des services plus techniques et fragmentés (au risque d'une hyperspécialisation technicienne – risque que Jean MARIEU (2003)[185] estime, par ailleurs, nul, faute pour l'Etat de disposer des moyens nécessaires),
- expert réglementaire.

Les pouvoirs sont partagés en fonction de blocs de compétences, mais aussi « d'incapacités à réguler pour bâtir un territoire cohérent » (PETIT, *op. cit.*). L'Etat contribue dorénavant à rendre possibles les compromis entre les échelles, renvoyant à l'idée d'un *usage stratégique de la connaissance* (REIGNER, *op. cit.*) : ses administrations territorialisées ne jouent plus le rôle de pourvoyeurs de services techniques, mais s'inscrivent dans une démarche de négociation tant avec les partenaires locaux qu'avec l'administration centrale. Ces transactions s'instaurent grâce à un va-et-vient entre les différents niveaux administratifs. La subsidiarité s'inscrit en effet dans un compromis entre les échelles, de l'infralocale à l'échelle européenne (FLOQUET, 2002)[186]. BEHAR et ESTEBE (1999)[187] insistent sur la dimension morale et régalienne de l'Etat, et prônent un Etat relégitimé, identifié, porteur de valeurs et d'efficacité pour les territoires – un "Etat régalien étendu".

c. Un acteur stratégique par la médiation de la connaissance et de l'expertise ?

REIGNER (2002)[188] participe d'une lecture manageuriale, où l'Etat et les administrations déconcentrées « sont les producteurs de politiques voire d'intérêt général local à partir d'une base de négociation inspirée du modèle démocratique mais aussi libéral ». Elle propose une approche stratégique et "manageuriale" du rôle de l'Etat, analysé au prisme des nouvelles nécessités du management public territorial. Le rôle de l'Etat se situerait « entre la recherche de l'intégration (la régulation du territoire national) et celle de la différenciation (concurrence entre territoires locaux) ». L'effort de différenciation vise à répondre à la variabilité des arrangements locaux et des politiques qui en découlent, et à l'émergence des nouveaux acteurs de la société civile (le développement des pratiques contractuelles cherchant à donner un cadre à cette complexité).
Dans ce contexte, l'ingénierie publique tendrait vers l'ingénierie privée et la culture administrative "traditionnelle" ferait en partie place à une « culture de prestataires de services ». La définition des programmes est ainsi l'aboutissement de débats entre les objectifs politiques venant d'en haut et la connaissance des problèmes de terrain et les attentes locales des acteurs. Les termes récurrents de ce courant de pensée sur le rôle de l'Etat sont :

---

[183] BEHAR D., 2002b, « *Les élus locaux et le ministère de l'Equipement* », Paris, Rapport Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction des Affaires Scientifiques et Techniques, p4.
[184] BEHAR D., 2002a, « *Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local* », in FLOQUET C. (Dir.), 2002, « *Pour en finir avec la dé-centralisation* », Paris, L'Aube, Bibliothèque des territoires, p86.
[185] MARIEU J., « *Note Additive* », in PETIT O., 2003, « *Le rôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation (Synthèse bibliographique)* », Centre de Documentation de l'Urbanisme (DGUHC), Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris la Défense, 23pp (pp21–23).
[186] FLOQUET C. (Dir.), 2002, « *Pour en finir avec la dé-centralisation* », Paris, L'Aube, Bibliothèque des territoires.
[187] BEHAR et ESTEBE, 1999, « *L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?* », Annales de la recherche urbaine, n°82, pp80–91.
[188] REIGNER Hélène, 2002, « *Les DDE et le politique : quelle co-administration des territoires ?* », Paris, l'Harmattan, p22.

- la complexité et la différenciation, qui induisent des règles communes mais aussi la nécessité de leur constitution pour des territoires hétérogènes.
- la variabilité et la flexibilité, avec l'expertise au coeur de l'action ; la négociation, élément fondateur de l'action, facilitant la flexibilité.

La société civile est mise en avant comme vecteur d'évolution des comportements des administrations centrales et territoriales de l'Etat. Son rôle nouveau, constitutif de la gouvernance, est aussi un déclencheur de l'hybridation public/privé des projets. Avec l'intervention différenciée et stratégique de l'Etat, la mise à l'ordre du jour des enjeux ne s'impose pas mais résulte de négociations. Le renouveau du rôle de l'Etat réside alors « dans la combinaison de la mise en valeur de ses capacités techniques (compétences anciennes, mais souvent très affaiblies) et des qualités de négociation (compétence nouvelle) ». L'usage stratégique de la connaissance, plus que les connaissances techniques, est ici privilégié. L'absence de directives strictes ne provoque pas la disparition des priorités, des orientations et des politiques, mais celles-ci sont multiples et répondent à des contextes divers, mettant la négociation au coeur du processus. Les administrations déconcentrées arbitrent entre les différentes politiques, les hiérarchisent en fonction des sites et des besoins (REIGNER, *op. cit.*). Les réflexions centrales et territoriales s'orientant vers les processus de négociation, la question est de savoir si l'Etat est chef de file ou suiveur dans ces processus.

Les services déconcentrés doivent donc se réorganiser. Les dimensions légitimantes de la fonction des préfets sont privilégiées (contrôle et inspection) ; par contre, les fonctions techniques doivent être mises au service des collectivités locales. Des chercheurs analysent ainsi la fonction du préfet comme celle d'un animateur de scènes locales (DEYON, 2000)[189]. Olivier PETIT (*op. cit.*) remarque que ces approches recourent à la notion d'expertise, qui « ne concerne pas seulement la dimension technicienne du rôle de l'Etat mais aussi la façon dont celui-ci choisit ses terrains d'intervention et s'expose aux acteurs extérieurs (pouvoirs locaux, "société civile") : "la gouvernance experte" ». FLOQUET et Al. (*op. cit.*) insistent sur l'inscription du rôle de l'Etat dans la légitimité de l'expertise (contrôle, inspection, gestion des risques, équilibres territoriaux et sociaux). Ils prônent un modèle dans lequel l'Etat trouverait sa légitimité au travers d'une expertise définissant des politiques publiques appropriées aux contextes par un échange avec les acteurs locaux et la société civile sur les projets locaux.

L'impact de la redéfinition du lieu de constitution de l'intérêt général se concrétise dans des formes de coopérations devant dépasser la simple contractualisation, qui comporte le risque de la multiplication et de la quête de financements sans cohérence sur un territoire global (question des projets non associés : intermodalité, logements et transports, etc.). Sans effort de transversalité, la cohésion sociale n'est plus assurée, ni l'ambition de développement durable. FLOQUET et Al. (*op. cit.*) ébauchent dans ce contexte une analyse critique du concept d'intérêt général, considérant que ce concept ne doit plus être du ressort exclusif des fonctionnaires centraux. Il y a renversement du processus, et c'est à l'échelon local que le débat est censé être mené, de manière qualitative. Le centre ne serait plus l'unique lieu de constitution et de diffusion de l'intérêt général.

La notion d'intérêt communautaire doit devenir « la clé de répartition du pouvoir normatif entre instances communautaires et autorités communales » (Loi Chevènement). L'organisation territoriale qui hérite des conceptions jacobines, ne peut plus résister aux tensions territoriales, et « l'État n'est plus en situation de faire croire qu'il pourrait penser seul l'action publique ». Le discours qui met les territoires en avant, est l'aveu que les nouveaux acteurs locaux sont capables de dicter leurs conditions aux autorités ; les théories de la gouvernance justifiant par ailleurs ce « débordement

---

[189] DEYON P., « *De Pluviose An VIII à l'An 2000 : l'évolution de la fonction préfectorale* », Pouvoirs locaux N°44, I/2000 (mars), pp22–28.

institutionnel » (CAILLOSSE, 2002)[190]. Toutefois, les documents préparatoires à l'élaboration de la première SNDD rappelaient que « l'État reste le garant de la solidarité nationale dans trois dimensions majeures d'arbitrage » : entre les territoires, entre les générations, entre les citoyens. Combattre les déséquilibres territoriaux implique d'agir à la fois à l'échelle du territoire national, dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire, et à l'échelle de chaque [collectivité] » (DIEBOLT et Al., 2005)[191].

Le repositionnement de l'Etat sur le plan technique, financier et de l'expertise, vise à combler les défaillances des institutions locales et des administrations déconcentrées, sa légitimité découlant de son rôle de garant de l'égalité et des valeurs nationales. Devant la dispersion des rôles et des centres d'analyse et de décisions, et devant l'affaiblissement de l'Etat, l'intérêt général devient difficilement appréhendable (BEHAR et ESTEBE, *op. cit.*); il dépend du particulier et d'une approche par le terrain (REIGNER, *op. cit.*) ; mais il doit être construit par une base experte (FLOQUET, *Ibid*).
Les conditions de la gouvernance rendent donc la définition et la défense de l'intérêt général problématique. Bien qu'ils soient garants de l'intérêt général – c'est leur raison d'être première –, l'action des pouvoirs publics face à la décentralisation se caractérise en effet par *la perte de sens* (BEHAR et ESTEBE, *op. cit.*).

Les différents auteurs mettent ainsi l'accent sur le rôle de « pilote », d'« animateur » de l'action collective (qui intègre au premier chef les acteurs institutionnels dont font partie les collectivités), qui doit être celui de l'Etat (impliquant une organisation et un management rénovés, davantage axés sur la stratégie et l'impulsion que la procédure ou une action fonctionnelle basée sur un système bureaucratique). La tendance, à travers la redistribution des rôles, serait « de donner à l'Etat une place de modérateur, d'intercesseur, d'agent de la gouvernance territoriale » (BEHAR et ESTEBE, 2001)[192]. On pourrait ainsi qualifier son rôle, en tant qu'acteur agissant parmi d'autres mais au statut particulier et au rôle de garant du fonctionnement de la gouvernance, d'« interacteur ».

2. Les Figures de l'Etat et la crise du modèle rationnel-légal

2.1 Evolutions d'un pilier de l'action collective : les différentes figures de l'Etat

De nombreuses forces s'exercent donc sur l'Etat, et conduisent à la redéfinition de son rôle. Nous avons fait plus haut ce constat en lien avec la décentralisation : il s'agit maintenant d'adopter davantage une vue d'ensemble, qui mette en perspective ce qui a été constaté au niveau territorial. Protagoniste fondamental de la vie sociale, l'Etat peut facilement apparaître comme une figure intemporelle, un cadre abouti et stable d'organisation de nos sociétés, tant l'idéal de l'Etat-nation imprègne nos représentations. Dans la réalité, forme et rôle de l'Etat ne sont pas figés.

L'Etat prend à travers le temps différentes figures : il s'octroie des rôles que définissent un état d'évolution de la société et les enjeux de gouvernement qui en découlent, ainsi que les conceptions philosophiques et les choix politiques propres à une période donnée[193]. Ces différentes figures incarnent conjointement ce positionnement de l'Etat vis-à-vis du corps social – son rôle ainsi que la doctrine générale qui sous-tend son action, et les moyens qui servent cette action, en particulier le type de connaissances qui la rendent possible.

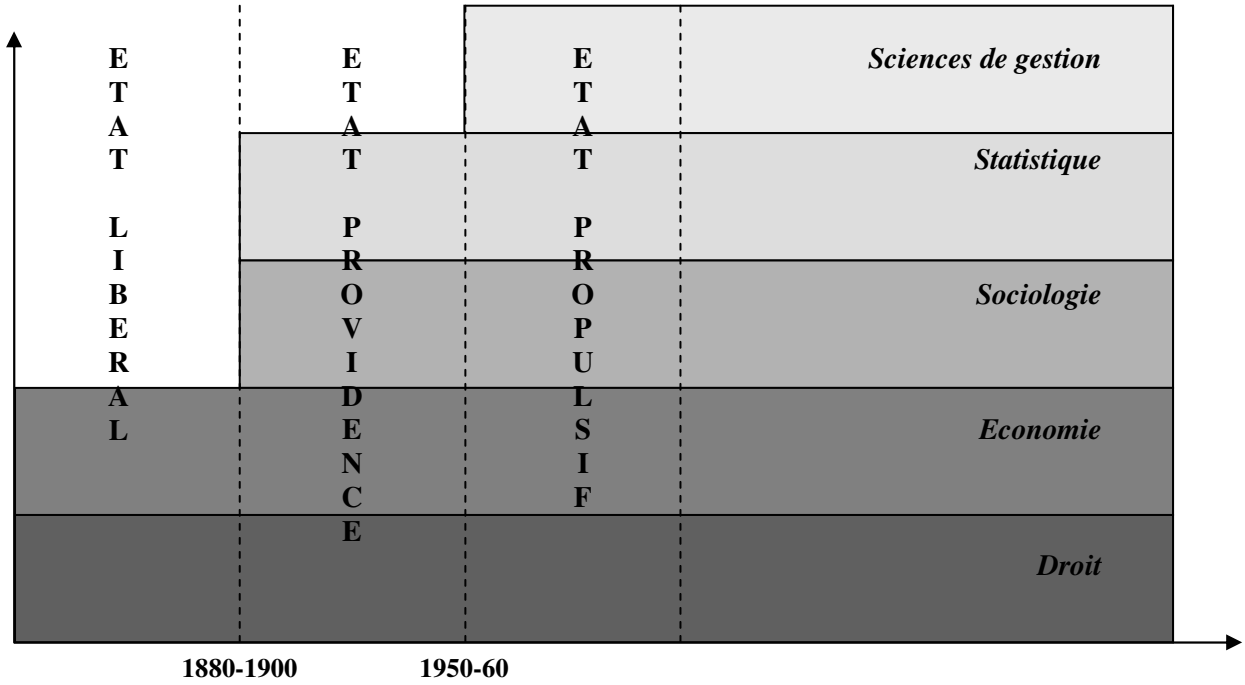
---

[190] CAILLOSSE J., « *Le territoire en représentation(s) juridique(s)* », in DEABRDIEUX et VANIER, *op. cit.,* pp111–124 (p118).
[191] DIEBOLT et Al., 2005, « *Les inégalités écologiques en milieu urbain* », rapport au MEDD, 27 avril 2005, 71pp (p9).
[192] BEHAR D. et ESTEBE P., 2001, « *L'Etat, entre territoire national et gouvernance territoriale* », in « *L'état de la France : un panorama unique et complet de la France 2001-2002* », Paris, La découverte, p5.
[193] Ces éléments sont tirés du cours de LENAY Olivier, *Fondements et cadres d'analyse de l'action publique,* dans le cadre du DEA Management des Organisations et Politiques Publiques (MOPP) à l'Ecole des Mines de Paris.

Cet ensemble intriqué d'aspects donne lieu à des débats entre spécialistes qui dépassent de très loin notre propos. Il s'agit de brosser à grands traits les évolutions récentes au cours desquelles différentes figures de l'Etat se sont succédées. Ce cadre général d'analyse de l'action publique est en effet une aide précieuse à la compréhension du contexte de notre étude.

Les évolutions qui affectent les modalités de l'action publique, du début du siècle dernier à nos jours, sont synthétisées par la Figure ci-dessous, où LENAY et MOISDON (2003)[194] établissent un *modèle sédimentaire de périodisation des figures de l'Etat* :

Figure 3 : Figures et modes d'action de l'Etat : modèle sédimentaire et périodisation selon LENAY et MOISDON



Les figures et modes d'action qu'identifie ce modèle se sédimentent plus qu'ils ne se substituent les uns aux autres au fil du temps. L'apparition de l'Etat propulsif ne correspond pas à la disparition de l'Etat Providence. Aux figures et aux modes d'action correspondent des corpus scientifiques, dont découlent des outils d'analyse et de gestion. Droit, économie, sociologie, statistique, sciences de gestion, se succèdent et se surimposent pour venir en renfort à l'action de l'Etat. A ces sciences sont associées des possibilités d'action, des visions de la société et des doctrines, qui déterminent des types d'intervention.

BURLAUD et LAUFER (1980)[195] proposent par ailleurs une périodisation des modes d'intervention de l'Etat, qui s'appuie sur l'évolution du droit administratif. A chaque période correspond une modalité particulière de légitimation de l'action publique, un type de d'organisation publique et un statut particulier de la technique et du management :

---

[194] LENAY et MOISDON, 2003, « *Comprendre l'action publique contemporaine : régimes de prescription, sédimentation disciplinaire et pratiques de gestion* », Actes du 13éme Colloque International de la Revue Politiques et Management Public, Strasbourg, 24–25 Novembre 2003.
[195] BURLAUD A. et LAUFER R., 1980, « *Management public. Gestion et légitimité* », Dalloz, Paris.

• L'*Etat-gendarme* (~ début XIXème - 1880-1900) fonde son action sur les postulats de l'économie classique : maximisation de l'intérêt général par le jeu du marché, modèle de concurrence pure et parfaite, prise de risque de l'entrepreneur et importance fondamentale de la propriété privée. Il a pour principales prérogatives de déterminer les lois auxquelles est soumis le secteur privé, et d'assurer la sécurité des citoyens et la sécurité nationale (à travers la justice, la police et l'armée). C'est du droit que l'Etat tire les principes de son action. Le pouvoir trouve sa légitimité dans son origine même ; technique et management n'ont aucun statut.

• L'*Etat-providence* (~1900-1960) se développe autour de la notion service public. Il est marqué par un développement des services (des plus mécaniques : justice, police, transports, aux plus organiques : instruction publique...). C'est la finalité du pouvoir qui détermine sa légitimité.
Le management intervient sous la forme d'une intervention possible sur la taille des entreprises et du développement d'un langage administratif. Un management scientifique émerge, qui mobilise les sciences économiques et la sociologie, et trouve un outil de choix dans la statistique.

• L'*Etat propulsif* (~1960 à nos jours), apparaît avec la crise de légitimité du modèle rationnel-légal. Une mesure doit trouver en elle-même sa légitimité, la légitimité *a priori* s'érode (origine et finalité de l'action ne suffisent plus à l'assurer). Le domaine où prend typiquement place ce changement est celui de l'environnement. Le fondement de la légitimité des systèmes administratifs est mixte et ambigu, le débat sur les frontières entre domaines public et privé s'intensifie ; le statut du management reste indéterminé. Les sciences de gestion s'ajoutent aux connaissances mobilisées pour définir et légitimer l'action de l'Etat.

L'impression de justesse qu'offre l'analyse de cette grille de lecture est rendue plus vive par le sentiment actuel diffus de « crise » de l'action publique. Toutefois, on peut se demander si ne se superposent pas différentes figures de l'Etat. Le diagnostic ci-dessus ne constitue pas un verdict définitif quant aux évolutions qu'il caractérise. La sédimentation des champs de connaissance d'où l'action publique tire ses fondements aboutit à une complexité croissante, et à des fluctuations et des enchevêtrements qui rendent difficile une analyse univoque des figures actuelles de l'Etat.
Appliquer à l'action publique un cadre d'analyse simplificateur est à éviter, si l'on veut rendre compte de la réalité et non la faire correspondre à des conceptions doctrinaires.

La période actuelle, selon les analyses de BURLAUD et LAUFER, serait marquée par l'avènement d'un « Etat propulsif ». Cette affirmation recouvre des réalités différentes, parce que la périodisation proposée n'a de valeur qu'analytique, les faits correspondant souvent à une hybridation des catégories. D'autre part, à la figure même de l'Etat propulsif peuvent correspondre plusieurs réalités. Nous empruntons à C.-A. MORAND (2005)[196] ses synthèses sur l'Etat propulsif et sur une forme qui tantôt s'y substitue, le complète ou le prolonge, l'Etat réflexif :

• *L'Etat propulsif* intervient par le droit dans des champs « autonomes » (économie, famille...) en vue d'atteindre une fin (diminution de l'analphabétisme, économies d'énergie...). Ses interventions prennent typiquement la forme de *programmes finalisés*, qui sont des « arrangements systématiques » devant permettre d'atteindre un but, un peu « à la manière d'une opération militaire » – comme en attestent les vocables de « plan de bataille », « guerre contre les inégalités »…
Cette figure de l'Etat s'accompagne de l'invention de nouvelles catégories d'instruments juridiques – tantôt sous forme de lois, de décisions... selon le degré de précision de ces « directives » : il s'agit de rendre cohérentes ses actions et de coordonner celles de multiples partenaires. A cette forme d'Etat correspond une nécessaire évaluation des programmes : quels sont les effets des politiques

[196] MORAND C-A., 2005, « *Introduction à l'étude du Droit* », www.stoessel.ch/hei/dip/morand.htm, consulté le 02/03/05.

publiques et des lois ? On passe donc d'un système mécanique à un *mécanisme cybernétique* impliquant corrections, auto-oberservations, autoévaluations avec, notamment, des temporalités relatives (les règles n'étant plus nécessairement permanentes). Dans cette configuration, l'Etat intervient dans toutes les sphères de l'activité humaine. La surcharge de législation et d'administration (et ses effets contre-productifs), la colonisation de la société par le droit ainsi que la parcellisation et la fragmentation de ce dernier comptent parmi les reproches adressés à cette figure de l'Etat. S'ajoutent au droit d'autres instruments (incitations financières, information...), et sa légitimité n'est plus issue de sa *régularité mais* de son *efficacité* – et donc plus fragile. Evaluer les buts et les instruments nécessite un jugement perpétuel, et entraîne une moindre prévisibilité.
Le rôle important de l'administration, le pouvoir d'appréciation qui lui est laissé, induisent enfin des déficits démocratiques (renonçant à démocratiser les règles, on cherche à légitimer les décisions ; les bons effets des programmes et politiques viennent compenser leur manque de légitimité...). Les changements possibles dans les grandes orientations impliquent incertitude et imprévisibilité pour les acteurs. Ces derniers, dans un tel cadre, ne sont plus appréhendés à travers des principes généraux, mais de façon catégorielle et/ou individualisée. L'action publique est à la fois flexible, floue, aléatoire, et imprévisible.

• L'*Etat réflexif*, quant à lui, intervient à travers les *programmes relationnels*, qui reposent sur une formation contractuelle de la législation. La consultation est l'un de ses moyens d'action privilégiés. La nature des objectifs, souvent à l'interface de l'Etat et de l'économie, de l'économie et de la société, et/ou de l'environnement... renvoie à des objets, des principes et des méthodes extrêmement flous (renégocier, redistribuer, ...).

Deux types de modalités d'action de l'Etat réflexif peuvent être distingués :

1) *la négociation de décisions concrètes,* sur la base d'interactions Etat/société: concertation avec les groupes d'acteurs, procédures de consultation. La législation trouve ainsi une origine contractuelle. L'Etat peut reprendre des règles établies par des particuliers ou négociées entre groupes en dehors de l'Etat, et les rendre obligatoires. L'exécution même des règles, les modalités de leur mise en œuvre, sont négociées entre l'Etat et les acteurs ;

2) *l'autorégulation dirigée,* l'Etat cherchant à réguler la société par d'autres moyens que la contrainte : taxes d'orientation, incitations à faire ou à ne pas faire, planification.

Les *programmes relationnels* opèrent un mixage progressif entre intérêts publics et privés (certains intérêts publics étant transférés sur le privé). Le problème de la pollution, où le mixage des intérêts est clair, illustre cet aspect. La conormativité des programmes relationnels, la législation étant issue du travail commun entre Etat et groupes d'intérêt, peut poser des problèmes de dissymétrie entre acteurs : groupes organisés et non-organisés, plus ou moins à même de faire entendre leurs revendications.

L'Etat réflexif peut être peu transparent (si la négociation ne l'est pas elle-même), et présente donc des risques d'arbitraire. Le politique perd dans une certaine mesure son autonomie, son action ne pouvant plus faire abstraction des groupes d'intérêts. Le fait que des associations ou des acteurs privés puissent être chargés du contrôle de l'application des politiques publiques dans certains secteurs peut aboutir à un système fermé ; se pose alors le problème de l'égalité et de la garantie de l'intérêt général devant la prise en compte des intérêts particuliers.
Cette figure de l'Etat renonce à imposer des solutions autoritaires, et utilise des moyens parfois flous, parmi lesquels les « soft laws » issues des organisations internationales. Il lui est sur certains sujets difficile, voire impossible, d'agir sans l'accord de certains groupes, et de manière générale il préfère décourager à faire plutôt qu'interdire.

La figure de l'*Etat propulsif et/ou réflexif* s'est construite en corollaire de la crise de légitimité du modèle rationnel-légal : il convient donc de définir cette notion sur laquelle se fondaient l'Etat-

gendarme et l'Etat-providence. On verra mieux les liens qui existent entre les questions que soulève le développement durable, celles qui concernent le rôle de l'Etat, et celles que posent plus largement aujourd'hui les réflexions sur les cadres de l'action collective.

2.2 La crise du modèle rationnel-légal au centre des difficultés de l'action publique

Les figures de l'Etat précédentes (Etat-gendarme, Etat-providence) ont fait appel à des savoirs issus de différents domaines de la connaissance : droit, économie, sociologie, statistique, sciences de gestion... Or, Max WEBER, dans « *le Savant et le Politique* » (1919), plaidait pour une séparation de la science et du politique, fondée sur l'incompatibilité entre l'« éthique de responsabilité » du savant et l'« éthique de conviction » de l'homme politique. Œuvre incontournable sur les rapports entre la science et le politique, « *Le savant et le politique* » est marqué par le thème de la « neutralité axiologique » : ce dernier veut que la science soit « libre de valeurs » et que, dans la lutte qui oppose les valeurs entre lesquelles nous sommes écartelés, elle n'ait tout simplement rien à dire (DUPUY, 2003)[197].

Les vertus de l'homme de science et de l'homme politique, pour WEBER, s'opposent : la connaissance de la vérité et la description objective du monde doivent seules motiver le premier ; le second est aux prises avec le monde, que sa fonction manifeste la volonté de changer. Leurs morales fondamentalement incompatibles justifieraient donc l'existence de frontières hermétiques entre leurs champs d'action respectifs.

Un point de vue différent veut que l'action politique raisonnable se fonde sur une rationalité que seule la science peut mettre à son service, rationalité qui, de surcroît, est source de légitimité. Cette seconde approche caractérise le modèle rationnel-légal :

> « Le système rationnel-légal, fruit de la révolution française, est précisément basé sur cette articulation, cette tension constante entre l'homme de science et l'homme d'action : le premier devant expliquer le fonctionnement du monde (de façon *rationnelle),* tandis que le politique se sert de cette connaissance pour agir sur le monde (de façon *légale*) » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p.386).

Dans cette perspective, la capacité d'agir procède du savoir. De l'interface entre la science et le politique naît la notion d'*expertise,* « démarche hybride », « à cheval entre la connaissance et l'action, entre le savant et le politique » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p.386), qu'incarne un nouvel acteur composite : l'expert, dont l'existence va à l'encontre du postulat wébérien. Dans le modèle rationnel-légal, c'est « l'articulation à la décision qui confère à la science valeur d'expertise » (ROQUEPLO, 1991)[198]. Que science et politique entretiennent ce type de rapports suppose un certain nombre de postulats.

Il faut d'une part, accorder à la science un important crédit, puisqu'il faut lui reconnaître le pouvoir de *dire le vrai*. D'autre part, cela suppose que l'indépendance de la science vis-à-vis du politique soit garantie par des dispositifs sociaux (dont des principes moraux incarnés notamment par la déontologie, dont il suffit d'observer avec quelle fréquence elle est sujette à débat dans l'actualité pour se convaincre qu'elle tient un rôle central mais problématique). En ce qui concerne la prise de décision, le modèle rationnel-légal repose sur le postulat d'une information parfaite mise par la science à la disposition du décideur. La prise de décision a ainsi pu être envisagée comme « science rationnelle, mathématique, modélisable » (BOUTAUD, *Ibid*), dans la droite ligne d'une posture positiviste. Mais la réalité est différente de cet idéal-type, et tout se passe comme si le modèle

---

[197] DUPUY J-P., 2003, « *Le problème théologico-scientifique et la responsabilité de la science* », d'après la conférence donnée en ouverture des Premières Rencontres « Science et Décideurs », intitulées Prévenir et gérer les risques, sous l'égide du Ministère de la recherche et des nouvelles technologies au Futuroscope de Poitiers, le 28 novembre 2003 (Conseil Scientifique du Réseau intelligence de la Complexité (MCX-APC)), www.mcxapc.org, consulté en Mars 2005.

[198] ROQUEPLO P., « *L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ?* », in THEYS J. (Dir), 1991, « *Environnement, science et politique, les experts sont formels* », Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676pp (pp43–80).

rationnel-légal s'accommodait de façon différenciée du spectre wébérien, dont les mises en garde ne cessent de planer au-dessus de lui.

En simplifiant l'œuvre de WEBER, on en tire la leçon que la science est neutre et que c'est au politique de décider. Cette thèse a été balayée, comme le rappelle Jean-Pierre DUPUY, par « la catastrophe cataclysmique que fut la seconde guerre mondiale ». Dédouaner la science de sa responsabilité et prétendre à sa totale neutralité par rapport au politique, n'était dès lors plus envisageable. La science décide bel et bien, mais en tant que « mécanisme collectif et anonyme, un processus sans sujet, aveugle et irréfléchi », ce que résume l'aphorisme de Heidegger : « la science ne pense pas ». Cette métaphysique, que la bombe atomique a ébranlée, est aujourd'hui mise à mal dans ses fondements par les problèmes d'environnement, qui, étendus aux considérations d'équité sociale, aboutissent à la formulation du concept de développement durable.

La crise du modèle rationnel-légal procède donc d'une remise en cause de postulats fondamentaux : la capacité de la science à guider l'action politique ; le statut neutre de la science.
La capacité du marché à maximiser l'intérêt général intervient également dans cette crise. Ces aspects sont plus liés qu'il y paraît, le modèle rationnel-légal étant fondé sur le principe d'une information parfaite mise à la disposition du décideur, ainsi capable d'agir de façon éclairée. L'Etat-providence se basait déjà sur le constat de défauts du marché dans sa capacité à produire et à répartir au mieux biens et services. Aujourd'hui, une problématique centrale de l'action collective est le constat des apories des théories de l'économique classique, et de la capacité du marché à optimiser les actions des différents acteurs grâce à une information parfaite.
C'est dans ce cadre que raisonne la nouvelle théorie économique (avec les théories de l'agence, dont la théorie des incitations est l'un des sous-ensembles) (MARIS, 2003)[199].

3. Approches coopératives : de nouveaux modes d'intervention et de régulation pour la puissance publique

L'action de l'Etat dans un tel contexte, peut difficilement continuer à être guidée par le cadre qu'offrait le modèle rationnel-légal. De nouveaux paradigmes et modalités d'action doivent être donc mobilisés. Ainsi,

> « la participation et le partenariat font partie des approches proposées dans le cadre du développement durable. En effet l'ampleur et la complexité des enjeux impliquent de mobiliser des acteurs et non de chercher uniquement à les contraindre. Il s'agit donc de combiner des approches réglementaires, économiques et volontaires » (BRODHAG, 2002, *op. cit.*).

En soulignant l'incertitude dans laquelle prend place l'action collective, le développement durable « oblige à opter pour des régulations ouvertes [...], dont la participation des années 70 jusqu'à la gouvernance de la fin des années 90, en passant par la concertation, le contrat, la charte et la négociation », sont les expressions (CHALAS, 2002)[200]. Les constats dressés plus haut au niveau des territoires, se prolongent pour mettre plus globalement en perspective la problématique de la gouvernance et de l'action collective. Le développement durable constitue dans ce contexte un ciment, tant sur le plan explicatif et des enjeux qu'en tant que finalité de l'action collective, qui donne une cohérence à ce nouvel édifice conceptuel. En s'accompagnant de principes d'action indissociables de sa mise en œuvre, il prend acte des difficultés de l'action collective et en renouvelle modalités et les finalités.

---

[199] MARIS B., 2003, « *Lettre ouverte aux gourous de l'économie qui nous prennent pour des imbéciles* », Le Seuil, Paris, 142pp.
[200] CHALAS Y., 2002, « *Mouvement, incertitude et inachèvement des territoires urbains contemporains* », in DEBARDIEUX B. et VANIER M. (Dir), « *Ces territorialités qui se dessinent* », Editions de l'Aube, DATAR, 2002, 267pp (p64).

De nombreux mérites génériques sont attribuables à la collaboration et aux approches participatives : amélioration de la gestion des ressources, avantage des économies d'échelle, accès à de nouvelles ressources (connaissances, techniques), styles de management plus flexibles, meilleure capacité à prévenir et gérer les conflits et à innover (FADEEVA, *op. cit.*). A la mutualisation des connaissances, des techniques et des moyens, à la mise en cohérence d'actions éparses, s'ajoute la nécessité d'intégrer les attentes des parties intéressées aux prises de décisions.
La recherche de stratégies gagnant-gagnant émerge, qui délégitime la tutelle et le contrôle stricts de l'État au profit du rôle alloué aux partenariats et aux réseaux multi-acteurs. La complexité des problèmes liés au développement durable met en exergue la difficulté pour les acteurs à concevoir seuls des solutions viables. Le législateur ne peut répondre de façon isolée aux nouvelles préoccupations, car il dispose moins que les acteurs de terrain de l'information nécessaire (ORTIZ et GOUGUET, 2002)[201].

L'environnement industriel illustre bien ces problématiques. Dans ce champ, l'intervention publique oscille entre une approche autoritaire et de contrôle, et une approche de marché intégrant l'usage d'instruments économiques comme les incitations fiscales et les permis échangeables. On trouve là un mélange d'approche hygiéniste et d'approches coopératives (AGGERI, *op. cit.*), qui renvoie à un mélange des différentes figures de l'Etat évoquées plus haut.
Dans les années 70, les autorités étaient mises en difficulté par leur faible capacité à agir dans une perspective « hygiéniste », qui visait à combattre des pollutions aiguës et localisées et des pollueurs identifiés. La déficience du cadre légal, des sanctions non dissuasives, des moyens de contrôle limités, incitèrent les autorités à une approche qui diffère de l'action réglementaire et autoritaire.
L'approche coopérative, plutôt que de supposer une relation conflictuelle avec les entreprises, vise à en faire des partenaires par le biais d'accords négociés entre autorités et entreprises. De tels accords étaient d'abord élaborés dans un contexte de faible incertitude. Leur bonne mise en œuvre restait le principal souci des autorités. Les technologies et les coûts requis par le traitement des pollutions industrielles visées étant généralement bien connus, ces accords collectifs auraient pu inclure des mécanismes de participation différenciée, des objectifs clairs, et prévoir des sanctions individuelles ; toutefois les autorités publiques n'ayant pas les moyens d'imposer aux entreprises des solutions que ces dernières rejetaient, elles préféraient négocier des accords qui aient de meilleures chances d'être appliqués. Ces accords avaient donc généralement une portée réduite et étaient négociés sans grande transparence (AGGERI, *op. cit.).*

Les nouvelles formes de l'approche coopérative diffèrent sur plusieurs points de ces approches coopératives « de première génération ». Tant que les politiques s'inscrivaient dans l'optique hygiéniste, l'analyse des rapports entre acteurs privés et autorités en termes de relations de pouvoir était pertinente. La législation était le meilleur moyen de remédier à une crise ou un problème.
Une nouvelle génération s'appuie sur des lois plus strictes. Les autorités disposent de menaces crédibles à travers les mesures qu'elles peuvent prendre en cas de non respect. Les nouvelles lois européennes sur l'environnement définissent la responsabilité civile des pollueurs et ont introduit les principes de pollueur-payeur et le principe de précaution, qui découlent de l'institutionnalisation de la problématique du développement durable. La redéfinition de l'intérêt général au regard des enjeux du développement durable permet par ailleurs une harmonisation du contenu des accords.

Une troisième option émerge, basée sur la coopération avec l'entreprise et l'incorporation de nouveaux critères (prévention, principe du pollueur-payeur). Cette « troisième voie », que désigne le vocable d'« accords volontaires » (AGGERI, 1999, *op. cit.*), a été adoptée par les

---

[201] ORTIZ L. et GOUGUET J-J. (Dir), 2002, « *La territorialisation des politiques environnementales* », CRIDEAU/CNRS-INRA, PULIM.

autorités européennes pour faire face aux problèmes globaux d'environnement (effet de serre, déchets, couche d'ozone), qui nécessitent des mesures innovantes.
L'intérêt croissant pour ces nouvelles approches coopératives basées sur des instruments négociés, atteste de la mutation des modalités de l'action publique. Les nouveaux accords concernent des pollutions diffuses, dont les effets et l'étendue sont sujets à controverse, qui ne sont généralement pas directement localisables, et sont identifiées à travers un grand nombre d'intermédiaires (experts, agences gouvernementales, organisations professionnelles, ONG...). Il s'agit dès lors d'assurer la prévention des risques induits. Ceci est particulièrement vrai des accords volontaires sur la réutilisation des déchets, les pollutions aquatiques transfrontalières, la réduction des GES, le recyclage. Pour ces problématiques, fixer des objectifs individuels n'est pas pertinent : l'enjeu est davantage de coordonner des efforts complémentaires afin d'inventer de nouvelles technologies et de nouvelles organisations. Franck AGGERI qualifie ces accords, qui prennent place dans un contexte d'incertitude élevée et ont pour visée centrale l'innovation, d'« accords volontaires orientés vers l'innovation » (AGGERI, 1999, *op. cit.).*

Au début des années 1990, ingénieurs et designers développent des méthodes de diagnostic environnemental qui adoptent un point de vue différent de celui des gestionnaires territoriaux et de l'approche hygiéniste. Le cycle de vie du produit, c'est-à-dire l'analyse de la chaîne d'activités allant de l'extraction des matières premières en passant par la production, le transport et la consommation jusqu'au traitement du produit en fin de vie, est au cœur de ces méthodes[202]. Dans une telle approche, l'unicité du territoire en tant que périmètre d'analyse et d'intervention s'estompe au profit d'une « nouvelle géographie de l'environnement qui connecte entre eux, autour de l'unité du produit, de multiples territoires » (ABRASSART et AGGERI, *op. cit.*), dans lesquels s'inscrivent les diagnostics, les symptômes et les actions correctives ou préventives liés au cycle de vie du produit.
Les modalités émergentes de l'action publique mettent ainsi l'accent sur l'apprentissage collectif et les instruments de suivi. De telles modalités s'avèrent pertinentes dans des situations de grande incertitude où des processus coordonnés d'innovation sont requis. Le suivi de l'innovation par les autorités, centré sur des mécanismes de coordination, devient dans ce contexte un enjeu majeur. Loin comme ce fut le cas autrefois, d'imposer et de menacer, les instances politiques incitent et accompagnent, dans une optique partenariale où la diffusion de l'information et de la connaissance joue un rôle central.
Réciproquement, les acteurs trouvent un intérêt à s'inscrire dans cette perspective, caractéristique de la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise. L'entreprise sait que la poursuite de sa valorisation n'implique pas *a priori* une posture morale – là n'est pas sa raison d'être[203] –, mais elle a conscience que son intérêt passe par ses liens avec le corps social, lui permettant de gérer son image, de connaître et d'anticiper les attentes et les risques du marché, de créer de la confiance, de bénéficier d'informations… Les approches volontaires sont définies par un contexte de réciprocité d'intérêts entre acteurs aux postures par ailleurs compétitives et/ou divergentes.

3.1 L'éclairage du concept de gouvernementalité : le pilotage comme nouvel objet de gouvernement ?

Dans de pareilles circonstances, la coopération et l'apprentissage collectif sont à l'œuvre à des niveaux très différents (entre et à l'intérieur des organisations), et influencent le contenu des politiques (AGGERI, 1999, *op. cit.*).
Comprendre la nature et les implications des discussions qui prennent place dans le champ politique nécessite de considérer les processus de construction de connaissances, d'organisations, à

---

[202] Au concept de cycle de vie répond à celui du métabolisme des activités et des territoires, qui s'enracine dans les réflexions sur l'écologie industrielle.
[203] Quoique ce ne soit pas directement notre sujet ici, notons toutefois que ceci peut être nuancé en ce qui concerne l'éthique protestante et anglo-saxonne…

l'œuvre parmi les différents acteurs. Une telle vision des politiques publiques, dynamique et interactive, a d'importantes répercussions sur le rôle qui peut être celui des autorités publiques. Considérer l'innovation collective comme le moyen privilégié d'atteindre des objectifs de développement durable, et admettre que les autorités soient forcées d'abandonner leur rôle traditionnel, amènent à penser que la nature de l'intervention publique ne doit plus être de définir, mettre en place et contrôler des mesures, mais bien plutôt de coordonner l'innovation.

L'action publique prend alors la forme d'une coopération active qui, intégrant les avancées techniques et économiques, cherche à identifier les obstacles à l'innovation. Lorsque le degré d'incertitude est significatif, les incitations ne suffisent pas à guider l'action, et l'apprentissage n'est pas le fruit des seuls contacts mutuels. En effet, l'apprentissage collectif fonctionne, la plupart du temps, grâce à des schémas qui rendent possible la mise en commun des connaissances, fournissent des points de référence et permettent d'orienter l'action. Dans cette perspective la question du suivi fait partie intégrante de la coopération. En l'absence d'une coordination et d'un suivi actifs du processus d'innovation, ce dernier n'a que très peu de chances d'aboutir, restant pris entre les visions incompatibles des acteurs en présence. Dans cette optique, Frank AGGERI prête aux schémas de suivi de l'action collective et de l'innovation une définition très large. Ils sont vus comme des moyens d'organiser des catégories, des règles, des instruments et des cadres visant à affecter l'action. Les lois, contrats, standards, référentiels, normes, groupes de travail peuvent ainsi être considérés comme des instruments de suivi au même titre que les systèmes de management environnemental.

Les enjeux du développement durable et les nouvelles approches qui émergent, bouleversent les schémas établis. Un outil d'analyse de l'action publique nous est offert par Michel Foucault et le concept de gouvernementalité (AGGERI, 2002)[204]. Le concept de gouvernementalité associe quatre facteurs au prisme desquels analyser l'action publique. Ces quatre facteurs composent un système cohérent aux déclinaisons interdépendantes :

- un objet de gouvernement
- un mode de définition de la performance
- une manière de définir les sujets
- une opération cognitive dominante et un outillage associé

Par exemple, on gérait avant tout auparavant, en politique, un territoire, à travers son extension, sa richesse, son positionnement géopolitique, la carte faisant partie de l'outillage stratégique. Puis une transition majeure a consisté à gérer une population, avec le développement de la fiscalité, nécessitant un ensemble de savoirs nouveaux (statistique, démographie : natalité, mortalité, état civil, etc.). Le risque, en tant que nouvel objet de gouvernement, a plus tard impliqué à son tour une nouvelle façon de définir les agents et leurs responsabilités...
La définition des sujets a des impacts sur les opérations cognitives et les outils associés, comme par exemple lorsque la Gestion des Ressources Humaines s'oriente de la gestion de postes (basée sur les qualifications) vers celle des compétences. Les exemples d'analyses au prisme du concept de gouvernementalité peuvent être ainsi déclinés à l'infini.

---

[204] AGGERI F., 2002, « *Développement Durable et gouvernement de l'environnement : la formation d'un nouvel espace d'action collective* », Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable, Lille, 20 juin 2002.
Les travaux de Michel FOUCAULT ont beaucoup alimenté les réflexions du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris. Franck AGGERI rappelle que « les réflexions de Foucault sur ces questions ont été développées à partir de 1976 dans des cours au Collège de France et des conférences. Il est d'ailleurs difficile d'en faire une recension exacte. On en trouve des traces dans Dits et Ecrits vol.3 (pp636–657, 719–723) et vol.4 (1994), dans le cours de 1976 « *Il faut défendre la société* » (leçon du 17 mars sur la biopolitique) et dans « *La volonté de pouvoir* » (1976), Chapitre V ».

Comme le rappelle Olivier LENAY[205], la manière d'envisager l'action publique et managériale à travers l'identification d'un nouvel objet de gouvernement, fait appel à une vaste sédimentation de concepts, de sciences et de connaissances associés à cet objet. La gouvernementalité désigne à la fois chez Foucault la cible, les modalités de conduite, le champ de déploiement et les rationalisations des pratiques de gouvernement. Frank AGGERI mobilise la notion de gouvernementalité pour analyser les raisons qui ont fait du développement durable un concept légitime de l'action publique – et ce malgré « le flou considérable qui entoure cette notion » (AGGERI, 2002, *op. cit.*).

Une telle approche du concept de développement durable correspond à « un point de vue généalogique selon lequel les pratiques et les réflexions sur ces pratiques s'influencent mutuellement, dans des processus faits de discontinuités et de ruptures » : l'approche d'AGGERI de l'institutionnalisation du développement durable s'oppose à une approche naturaliste qui reviendrait à « considérer le développement durable comme une notion déjà formée que l'on pourrait décrire une bonne fois pour toutes ». L'auteur propose donc d'identifier les conditions de possibilité du positionnement légitime de la notion de développement durable dans le champ politique, ce qui revient à appréhender ce dernier conjointement au contexte de son émergence.
L'articulation de la notion de développement durable et des formes de gouvernementalité permet d'apporter une réponse qui s'inscrit dans le cadre de la crise de légitimité du modèle rationnel-légal. Le développement durable apparaît comme un concept salvateur car fédérateur de parties aux intérêts divergents, qui permet de mettre en œuvre de nouveaux modes et tactiques de gouvernement. Ces derniers consistent dans le délaissement progressif du seul recours aux politiques réglementaires descendantes, pour les accompagner de plus en plus d'un panel de mesures décentralisées, incitatives, contractuelles de toute sorte[206], comme nous l'avons constaté plus haut. Dans ce contexte, la fonction de gouvernement trouve une nouvelle légitimité à travers le rôle difficile mais essentiel, de pilotage, qui renvoie à l'action décentralisée, la coopération multi-acteurs, la gestion de projets...

On peut se risquer à essayer de définir la gouvernementalité contemporaine telle qu'influencée par la complexité du monde et par les enjeux du développement durable.
Cette nouvelle gouvernementalité peut être perçue, d'un manière très générale, comme ayant pour objet de gouvernement émergent, les interrelations entre les différents acteurs définis comme des partenaires, avec à son service les différents instruments disponibles permettant d'assurer le pilotage et le suivi de leurs actions et de favoriser l'innovation (dispositifs collectifs de négociation, de suivi et d'évaluation en continu) ; la performance étant avant tout mesurée en termes d'amélioration continue de résultats issus d'efforts collectifs vers des objectifs convergents. Les instruments de coordination et de suivi prennent dans ce cadre une place prépondérante, en tant qu'ils font partie de l'outillage nécessaire au pilotage.

3.2 Ecueils et difficultés des approches collaboratives de l'action collective

Le terme de pilotage et les notions associées peuvent sembler assez vagues. Ils sont suffisamment ambivalents pour que se développent autour d'eux des polémiques. À quoi le terme de pilotage renvoie-t-il exactement ? Ce qu'il recouvre est ambigu, comme le souligne Olivier GODARD (2001)[207].

---

[205] LENAY Olivier, cours, *op. cit.*
[206] Sont à ranger parmi les nouveaux outils au service des nouveaux modes et tactiques de gouvernement, selon l'auteur, les Systèmes de Management (normes ISO…), les écolabels, les écotaxes, les partenariats publics privés (avec l'exemplaire système Eco-emballages).
[207] GODARD O., 2001, « *Développement durable : exhorter ou gouverner ?* », *Le Débat* (116), Sept/Oct. 2001, pp64–79.

Par exemple, dans son discours à Orléans le 3 mai 2001, le Président Chirac posait des principes selon lesquels « chacun et en premier lieu l'État doit assumer les conséquences de ses actes sur l'environnement », tout en soulignant que « l'État se heurterait à de nombreux réflexes défensifs s'il préférait systématiquement contraindre plutôt que de convaincre », et que « les règles de gestion doivent être fixées de manière concertée et avec pragmatisme ». Il concluait à propos de l'agriculture, que « les pollutions agricoles seront réduites avec les agriculteurs, sûrement pas sans eux et encore moins contre eux », le rôle de l'État étant « de les aider et de les accompagner, selon des procédures qui doivent privilégier la concertation et l'initiative locale ».
Ce discours contient, pour GODARD, les dangers inhérents à une action publique qui confondrait pilotage et « accompagnement » au sens de l'exhortation éthique politiquement opportune et non suivie d'effets. L'auteur reconnaît que « les responsables politiques ne peuvent pas tout faire par eux-mêmes, aujourd'hui moins qu'hier [car] il existe une demande forte du monde de l'entreprise et de la société civile de ne plus se voir imposer des mesures régaliennes par argument d'autorité ». Mais il s'inquiète d'« un discours des dirigeants qui se limiterait à l'exhortation éthique et à l'encouragement verbal aux initiatives des autres [,et] ne serait pas autre chose qu'une défausse politique et, plus qu'une faute, une erreur » (GODARD, *op. cit.).*

L'auteur se demande si l'Etat peut sans inconvénient majeur, renvoyer directement les citoyens et les agents économiques à leurs propres initiatives comme seule réponse aux enjeux planétaires du développement durable. Il souligne ainsi les limites d'une exhortation des citoyens, consommateurs et chefs d'entreprises à prendre, selon leur inspiration, « les mesures que chacun juge bon et possible de prendre ».
L'approche collaborative, concertée et partenariale, l'attitude réflexive des autorités publiques, leur rôle de pilotage des actions et « d'acteur comme les autres », ne doivent pas avoir pour synonymes le laxisme, les mesurettes de circonstances et les initiatives démagogiques : c'est là l'écueil le plus probable, comme le souligne Olivier GODARD, dès lors que la collectivité opte pour l'option de gérer ses problèmes à travers des politiques publiques qui reposeraient uniquement sur « le mythe des initiatives spontanées ». GODARD admet l'importance des changements d'habitude des citoyens et des consommateurs (recyclage, achat responsable...), qui rendent leur mode de vie plus économe et durable. Mais il rappelle les limites d'un discours qui miserait essentiellement sur ces initiatives spontanées et isolées, car « il ignore certains problèmes de base touchant au type d'action collective qu'appellent les objectifs du développement durable ».
Les dirigeants politiques ont la responsabilité d'organiser un cadre collectif de règles du jeu et d'instruments, permettant l'expression des responsabilités de chacun et la répartition efficace des efforts entre tous. Outre qu'elle peut être contestée sur le terrain de l'équité (pollueurs et pollués sont également invités à prendre des initiatives), la « stratégie de l'exhortation aux initiatives » peut en effet être mis en cause radicalement sur le terrain de l'efficacité de l'action collective. Les sciences sociales modernes ont mis en évidence une structure particulière que l'on désigne en théorie des jeux sous le nom de « dilemme du prisonnier », et l'auteur rappelle la difficulté qu'implique pour l'action « concertée » la stratégie du passager clandestin. Des acteurs publics qui jouent un rôle de coordination et d'encouragement doivent donc le faire sur des bases plus solides que la simple déclaration d'intention et l'exhortation.

Dans les traditions légale et économique, les normes environnementales sont l'expression de l'intérêt général, et sont en conséquence produites et imposées par les autorités. L'intervention de l'Etat, dans les travaux des premiers économistes de l'État-providence, est légitimée par les échecs du marché. Dans le cas de l'environnement, l'absence de prise en compte des externalités négatives par le marché est mise en avant. Dans les termes de l'économie classique, ces externalités peuvent être corrigées par des mesures incitatives ou des taxes dans un contexte d'information parfaite. Toutefois, nous avons critiqué plus haut deux postulats de cette approche : il s'agit –

- de l'hypothèse que les gouvernements soient des « maximisateurs éclairés de l'intérêt général »;
- de l'hypothèse que les autorités disposent d'une information parfaite.

La négociation et le partage d'information et de connaissance entre les acteurs sont donc nécessaires. Toutefois, les négociations peuvent être considérées avec réticence car elles sont supposées, pour certains, mener à une solution suboptimale[208]. Les trois difficultés suivantes doivent être prises en compte en ce qui concerne les politiques publiques collaboratives (AGGERI, *op. cit.)* :

1. l'intérêt des autorités pour ces approches est justifié sur une base pragmatique : l'État a une connaissance, des moyens de contrôle, de dissuasion et de sanctions insuffisants pour appliquer des lois ou des réglementations. La négociation est un pari de sa part : il abandonne son pouvoir de contrainte en échange de l'engagement des industriels à respecter les objectifs négociés en commun.

2. il existe un risque de *capture de réglementation* : la négociation se mettrait naturellement au service d'intérêts privés. Etant donné le risque de collusion entre les autorités et les agents économiques, les résultats serviraient prioritairement les intérêts du groupe le plus actif.

3. l'illusion de la nouveauté pose la question de savoir si la négociation est réellement innovante. Dans cette perspective la tendance à introduire des pratiques de type managérial dans le fonctionnement des gouvernements, en mettant l'accent sur les principes d'efficience et de coopération, interviendrait au détriment de la rationalité légale traditionnelle basée sur l'État de droit. L'approche coopérative mènerait au mieux à un accord favorable aux industriels, au pire à un accord au service d'intérêts privés. Elle ne saurait en aucun cas être une alternative crédible aux formes traditionnelles d'intervention (réglementation, instruments économiques).

Conclusion intermédiaire

L'Etat n'échappe pas aux contraintes d'un environnement turbulent et incertain, qui impose des changements organisationnels, des ajustements et la révision fréquente des priorités dans une perspective d'amélioration continue. Comme pour les entreprises et les collectivités, une clef du succès de son action réside dans sa faculté à mobiliser les acteurs grâce à des processus pertinents.

De nombreux acquis sont dus à la décentralisation, mais elle génère des frictions entre Etat et collectivités. L'émergence d'une gouvernance territoriale et de nouvelles modalités d'action locale, vont de paire avec une mise en cause du rôle de l'Etat. La République s'est construite sur la base de son unicité et de son indivisibilité, lui seul conservant un rôle de garant de la solidarité nationale.
La cohérence globale de l'action publique n'est plus garantie selon les schémas hiérarchiques traditionnels. L'action publique se base davantage sur des dispositifs négociés, aucun acteur ne disposant de toute l'information et de toute l'autorité pour mener à bien une stratégie d'ensemble. Les conditions de la gouvernance et le partage de la souveraineté, permettant le partage des responsabilités et l'introduction d'enjeux de long terme affectant les générations futures, rendent complexe et problématique la définition de l'intérêt général.
L'Etat s'implique ainsi dans l'intercession territoriale et « l'énonciation de mythes mobilisateurs » tels que le développement durable. Son rôle évolue vers celui de « pilote » et d'« animateur » de l'action collective territoriale, et de stratège-évaluateur.
Supposé tenir un rôle de garant de l'égalité, de l'intérêt général et des valeurs nationales, l'Etat est donc amené à veiller aux compromis entre échelles, notamment par le biais d'un *usage stratégique de la connaissance*. Une question est de savoir si il dispose des moyens (légitimité, expertise …) nécessaires pour être chef de file dans le cadre de processus négociation.

L'Etat évolue et prend dans le temps différentes figures. Ces dernières incarnent un positionnement de l'Etat vis-à-vis du corps social, la doctrine générale de son action, et les moyens qui la servent.

---

[208] La négociation est cependant, comme le rappelle Frank AGGERI, un fait permanent dans la sphère des politiques publiques. Ce qui différencie réellement les nouvelles approches collaboratives est le fait que même les acteurs aux impacts négatifs sont considérés comme des partenaires.

L'intérêt croissant pour les approches coopératives et les instruments négociés atteste de la mutation des modalités de l'action publique. Les « accords volontaires orientés vers l'innovation », ont pour visée centrale l'innovation. Ces modalités émergentes de l'action publique mettent l'accent sur l'apprentissage collectif et les instruments de suivi. Le suivi de l'innovation par les autorités, centré sur des mécanismes de coordination, devient un enjeu majeur. Les contrats, standards, référentiels, groupes de travail, peuvent être considérés comme des instruments de suivi, tout comme les systèmes de management environnemental. Mais ces évolutions peuvent aussi être considérées comme un abandon de ses responsabilités par l'Etat : il préfèrerait ainsi laisser leur autonomie aux acteurs, les laissant agir sur une base volontaire, sans établir les réglementations nécessaires pour résoudre les problèmes.
La fonction de gouvernement (au sens de gouverner et d'administrer) trouve une nouvelle légitimité à travers le pilotage. La gouvernementalité contemporaine influencée par le développement durable peut être perçue comme ayant pour objet les interrelations entre acteurs, avec à son service différents instruments permettant de piloter leurs actions et de favoriser l'innovation (dont les dispositifs collectifs de suivi et d'évaluation continue). Mais on peut s'inquiéter des dangers d'une action publique qui confondrait pilotage et exhortation éthique non suivie d'effets. La négociation peut par ailleurs amener à une solution sous optimale, si l'État abandonne son pouvoir de contrainte pour des objectifs que les acteurs eux-mêmes définissent ; si elle conduit à une capture de réglementation par le groupe le plus actif ; ou si encore on considère qu'elle n'est pas crédible face aux formes traditionnelles d'intervention.

La posture de l'Etat vis-à-vis de l'Agenda 21 local, offre une illustration de la coexistence de différentes figures de l'Etat (qui ne sont par ailleurs pas clairement articulées).
L'Etat s'est fait interventionniste, avec le recours à un arsenal législatif peu coordonné (ce qui est l'un des écueils reprochés à ce type d'intervention), et dont l'efficacité – faute notamment d'évaluations : impacts de la loi SRU, etc. – n'est pas avérée. Le problème de cette figure de l'Etat est de rendre cohérentes ses actions, ce qui suppose l'évaluation des politiques mises en œuvre. L'efficacité de son action tend à devenir un fondement de sa légitimité, ce qui fragilise cette dernière.
En parallèle, une posture réflexive a caractérisé l'action du MEDD vis-à-vis des Agendas 21 locaux, au travers de sa série d'*Appels à Projets* (que nous décrivons plus loin). Il est difficile, voire parfois impossible à cette figure de l'Etat, d'agir sans l'accord de certains groupes. Ses objets, principes et méthodes de gouvernements peuvent être très flous. L'Etat réflexif peut sembler prêter le flanc aux critiques qui accompagnent la « stratégie de l'exhortation aux initiatives ». On peut voir les limites de ce type de « pilotage », notamment si peu de moyens et d'expertise sont mobilisés dans ce cadre (ce qui a été le cas avec les Appels à Projets).
L'Etat réflexif agissant par le biais d'une série d'incitations, en ce qui concerne l'Agenda 21 local, a été contraint d'attendre d'être en position de faire la synthèse des productions des acteurs de terrain par le biais de la négociation, pour jouer un rôle de pilote. Garant de la cohérence, l'Etat n'a pu tenir ce rôle que dans la mesure où les parties intéressées y ont consenti (corroborant les critiques formulées à l'égard de cette figure de l'Etat).
L'élaboration d'un *Cadre de Référence* (décrit plus loin également), s'inscrit dans cette approche où l'Etat s'est trouvé dans une posture fragile tout en réussissant à réunir les acteurs autour de la négociation et de la validation d'une référence collective.

A la lecture des parties suivantes, on verra que la volonté de l'Etat de piloter la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, participe d'une évolution positive de l'action publique. La cohérence et l'articulation font défaut entre cette action et les autres moyens (notamment réglementaires), mais l'Etat tente de se doter d'instruments d'évaluation, qui interviennent plutôt *a posteriori* – et non *in itinere* et de manière intégrée à l'ensemble des dispositifs (réglementaires, incitatifs) qu'il avait mis en œuvre. Ces instruments négociés de convergence des références collective et de suivi, peuvent être vus comme une étape possible vers davantage de cohérence globale dans l'action de l'Etat.

Seconde Partie : Etat de l'Art problématisé. Mise en œuvre des Agendas 21 locaux, évaluation, reconnaissance des démarches des collectivités

I. LA MISE EN ŒUVRE DES AGENDAS 21 LOCAUX, BILAN ; PRATIQUES D'EVALUATION DES COLLECTIVITES

1. BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF PROBLEMATISE DE LA MISE EN ŒUVRE DES AGENDAS 21 LOCAUX

1.1 Des démarches volontaires, expérimentales et à géométrie variable. Une diffusion difficile et tardive en France, des éléments récents de consolidation

Les territoires renvoient à des réalités diverses qui tiennent à de nombreux facteurs. Le « local » renvoie à plusieurs échelles, de la commune à l'échelon régional. Les territoires correspondent à des réalités géographiques, culturelles, physiques, historiques, socioéconomiques, extrêmement diversifiées. L'Agenda 21 local est influencé par les spécificités locales, qui déterminent son contenu puisque le développement durable se traduit au niveau des territoires, par des enjeux différents, mais également, des rapports différents entre les acteurs et la démarche elle-même. Les enjeux territorialisés de développement durable se à rapportent des réalités, un niveau de maîtrise à un moment donné, une volonté et une capacité de mobilisation qui définissent un contexte local. Mais au-delà de ces spécificités, l'Agenda 21 local correspond à un processus et des préoccupations « universels » et génériques.

La date butoir fixée par les Nations unies (1996, à laquelle toutes les collectivités devaient avoir engagé un processus d'Agenda 21 local)[209], correspond en France « aux prémisses d'une certaine mobilisation » des collectivités en faveur du développement durable. Dans les années 1990, même si quelques collectivités « se sont senties concernées par les recommandations de la conférence de Rio les invitant à élaborer un Agenda 21 à leur niveau », nombre d'entre elles « ne sont pas parvenues à concrétiser leur démarche sous forme d'un plan d'action. Leur engagement, qui pour certaines s'est traduit par la signature de la Charte d'Aalborg, n'a pas débouché sur des actions concrètes » (HOLEC et COMELIAU, 1999)[210].

Une chronologie de l'évolution des Agendas 21 locaux a été définie par Nedialka SOUGAREVA et Nathalie HOLEC (*op. cit.*).
« Le temps des idées et de la réflexion » correspond à la première conférence des villes durables européennes à Aalborg en 1994. « Le temps de l'action » commence avec la deuxième conférence des villes durables européennes à Lisbonne en 1996, dont deux idées ressortaient principalement :

- 1) l'importance de donner une traduction opérationnelle aux Agendas 21 locaux en parvenant à fixer des priorités et à définir une stratégie globale, après les efforts de diagnostic des années précédentes ;
- 2) le besoin de méthodes et d'outils appropriés pour mettre en œuvre des approches globales émergentes.

1.1.1 Bilan quantitatif, moyens de recensement et d'analyse : des dispositifs partiels et hétérogènes

Un processus largement européen, de fortes disparités internationales

---

[209] CNUED, 1992, « *Action 21* », §28.2
[210] HOLEC N., COMELIAU L. (4D), 1999, « *Les Agendas 21 locaux en France: état des lieux* ».

Assez récemment, le MEDD rappelait sur son site Internet qu'« il n'existe pas encore de recensement des collectivités engagées dans des Agendas 21 locaux comme il n'existe pas de définition précise de ce qu'est un agenda 21 local en France »[211] – reflétant bien l'état du débat et du processus à l'échelle hexagonale, avant que le Ministère ne prenne l'initiative de piloter l'harmonisation des références collectives et du suivi relatifs à l'Agenda 21 local.

L'ICLEI a mené en 2002, à l'échelle mondiale, une enquête qui reste parmi les plus exhaustives sur les Agendas 21 locaux (ICLEI, 2002a, *op. cit.* ; ICLEI, 2002b)[212]. Sur les 6416 agendas 21 locaux alors identifiés dans 113 pays, 5292 étaient le fait de collectivités européennes, soit plus des quatre cinquièmes du total mondial – ce qui fait de l'Europe le leader en la matière.
De la même manière, « l'initiative LASALA (Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21) montre le niveau important d'implication des collectivités européennes, ainsi que certaines réalisations notables en termes de politiques de développement durable dans un laps de temps très court [*traduction libre*] » (EVANS & THEOBALD, 2003)[213]. Face à ce bilan optimiste précoce, l'ICLEI offrait en 2002 le recensement suivant des Agendas 21 locaux pour l'Europe :

Figure 4 : Recensement des Agendas 21 locaux en Europe par l'ICLEI (2002b, *op. cit.*)

Albanie	7	Lettonie	5
Autriche	64	Lituanie	14
Belgique	106	Luxembourg	69
Bosnie-Herzégovine	1	Monténégro	2
Bulgarie	22	Pays-Bas	100
Croatie	20	Norvège	283
Chypre	1	Pologne	70
République tchèque	42	Portugal	27
Danemark	216	Roumanie	12
Estonie	29	Russie	29
Finlande	303	Slovaquie	30
France	69	Slovénie	3
Allemagne	2042	Espagne	359
Grèce	39	Suède	289
Hongrie	9	Suisse	83
Islande	37	Ukraine	9
Irlande	29	Royaume-Uni	425
Italie	429	Yougoslavie	18

En 1999, toutes les collectivités locales seraient impliquées dans l'élaboration d'un agenda 21 local en Suède, 75% le seraient au Royaume Uni, 75% au Danemark (203 municipalités sur 275 et 13 comtés sur 14), 63% en Finlande (270 sur 452), 30% en Italie, 25% aux Pays-Bas (165 municipalités), 18% des 14 627 municipalités en Allemagne (mais 80% des villes de plus de 100 000 hab.), 16% en Norvège (70 sur 439) (EMELIANOFF, 2003, *op. cit.*).

La variabilité des données statistiques disponibles (au final peu nombreuses) s'explique par différents facteurs : les méthodes de recensement des Agendas 21 locaux peuvent diverger et

[211] MEDD, www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=1201, article consulté le 28/04/06 et mis à jour depuis. La mise en ligne de cette article était antérieure (~ 2004) ; en 2006 le processus de définition de l'Agenda 21 local au travers d'un *Cadre de Référence* était à l'œuvre.
[212] ICLEI, 2002b, « *Réponses des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 locaux* », (23 pp), www.iclei.org/rioplusten/la21summary_fr.pdf, consulté en septembre 2004.
[213] EVANS B. & THEOBALD K., 2003, « *LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe* », Journal of Environmental Planning and Management, 46(5), pp781–794, Sept. 2003. LASALA (*Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21*) est une initiative de l'ICLEI qui proposait aux collectivités une autoévaluation en ligne de leur Agenda 21 local.

comporter une subjectivité due à l'absence de définition ou de nomenclature stabilisée ; le recensement le plus exhaustif, mené par l'ICLEI, se basait sur les réponses des collectivités à un questionnaire – et donc sur un contenu *déclaratif*, ce qui n'excluait pas la déclaration d'intention et rendait difficile d'évaluer les réalisations pratiques. Les chiffres sont difficiles à obtenir, et le contenu des démarches d'Agenda 21 local, au-delà de leur nombre, est hétéroclite. Tout effort de dénombrement reste donc sujet à caution. Les modalités de recensement des Agendas 21 locaux (types de personnes interrogées et média utilisé, auteur du recensement, critères retenus) peuvent influencer fortement les résultats concernant un objet par rapport auquel existent de nombreuses postures d'acteurs, des plus enthousiastes aux plus réticentes, des plus opportunistes aux plus exigeantes.

Une diffusion tardive en France qui se consolide récemment

Quant à la situation française, l'Association 4D déclarait en 1999 qu'« en croisant différents types d'information, on [pouvait] estimer qu'il exist[ait] 20 à 25 villes en France qui expériment[aient] la démarche Agenda 21 local. Une quinzaine d'autres [étaient] sensibles aux questions de développement durable et des Agendas 21 locaux et essay[aient] d'intégrer ces dimensions dans leurs actions » (4D, 1999, *op. cit.*). Ce bilan modeste établi à la fin de la décennie précédente renseigne en premier lieu sur le fait que d'une manière générale, la France a longtemps présenté « un nombre assez faible d'initiatives relativement aux autres pays européens » (4D, 2002)[214].

En 2002, on pouvait estimer en France à environ 150 le nombre de collectivités locales « engagées dans un processus Agenda 21 local ou manifestant un intérêt pour une politique locale de développement durable ». Les collectivités locales concernées étaient « celles qui ont été primées aux appels à projets du MATE[215] et de ses partenaires, qui ont signaé la charte d'Aalborg, qui ont postulé au Prix européen des villes durables ou encore qui ont annoncé avoir conçu ou concevoir un Agenda 21 local ou un projet de territoire intégrant le développement durable ». Il est toujours actuel de constater que « la démarche Agenda 21 local reste […] encore marginale en France, au vu du nombre de collectivités locales concernées, mais [qu'] elle tend à gagner du terrain » (CDU, 2002)[216].

Avec le Sommet de la Terre des Nations Unies en 2002 à Johannesburg, le début des années 2000 est marqué par la préoccupation que l'Agenda 21 local ne reste pas un phénomène marginal, mais trouve un souffle nouveau qui assure sa large diffusion. A quelques mois du Sommet, le bilan de la mise en œuvre des Agendas 21 locaux était « plutôt mitigé […] mais, signe encourageant, le nombre d'Agendas 21 locaux a quadruplé entre 1997 et 2001. La prise de conscience des collectivités locales est donc aujourd'hui plus grande » (CDU, *op. cit.*). L'Association 4D estimait au début de la décennie que « le processus Agenda 21 local français [était], après une phase de démarrage un peu longue, en phase de décollage. L'expérimentation des démarches à plus grande échelle devrait permettre de dépasser un certain nombre d'obstacles que des collectivités isolées peuvent difficilement franchir par manque de recul et de comparaison » (4D, 2001, *op. cit.*).

Le tableau suivant, où la France apparaît dans la dernière période, illustre ces constats généraux :

---

[214] 4D, 2002, « *Le développement durable des territoires français et européens. Note documentaire et bibliographique – Rapport final* », Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, CDU, 177pp.

[215] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, devenu par la suite MEDD puis MEDAD (Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durables).
Nous consacrerons plus particulièrement une partie suivante aux appels à projets du MEDD, en raison de leurs impacts décisifs sur la diffusion des Agendas 21 locaux en Franc.

[216] Centre de Documentation de l'Urbanisme, 2002, « *Synthèse. Développement durable des territoires français et européens* », Note de Synthèse, Ministère de l'Equipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, 35pp.

Figure 5 : Nombre d'Agendas 21 locaux en Europe, Pays et tendances à la fin des années 90[217]

Les Agendas 21 locaux en Europe			
Début du processus/ Nombre relatif d'Agendas 21 locaux	1992 – 1994	1995 – 1996	1997 – 1999
+ de 60% des collectivités locales	Suède	Danemark ↗	
20 à 60% des collectivités locales	Royaume Uni ↘ Pays Bas →	Finlande → Norvège ↗	
– de 20% des collectivités locales		Autriche ↗ Allemagne	France Irlande ↗ Italie ↗ Espagne ↗
Sources : ProSuscom, DGXII, 2001 – les flèches indiquent la tendance générale sur la période 1998-1999			

La classification ainsi établie peut toutefois être nuancée, du fait que –

- les comparaisons sont effectuées en pourcentage des collectivités locales ; la Suède en comptant près de 300 contre plus de 8 000 en Italie et 36 000 en France,

- les pratiques (quand il ne s'agit pas de simples affichages) qui se déclinent derrière l'appellation « Agenda 21 local » sont diverses, et en intègrent plus ou moins l'ensemble des dimensions.

Bien souvent, les données disponibles « expriment des processus et des engagements de principe plutôt que des réalisations ». Les collectivités « qui ont mené des programmes d'actions aboutis, qui ont su trouver des traductions opérationnelles d'une certaine envergure et qui poursuivent cette démarche ne sont pas très nombreuses » (EMELIANOFF, 2003, *op. cit.*). De manière similaire à ce qui peut être observé dans le secteur privé, existe aussi le phénomène qui veut qu'« au nom du développement durable ou de la responsabilité sociétale des entreprises, on assiste à différentes stratégies qui permettent d'éviter la question frontale de la réconciliation du développement économique et de considérations sociales et environnementales » (BRODHAG et Al., 2004, *op. cit.*).

Le nombre de collectivités engagées dans des Agendas 21 locaux a toutefois tendanciellement augmenté en France depuis 1992[218]. Le Comité 21 recensait 119 Agendas 21 locaux en mai 2005 ; son portail des Agendas 21 locaux[219] recensait, au 1er septembre 2006, 204 collectivités ayant délibéré leur engagement dans un Agenda 21 local (SACQUET, 2006)[220], et 250 en Juillet 2007.
Le critère retenu par le Comité 21, *la délibération d'engagement dans un Agenda 21 local*, rend ce recensement sujet à caution, dans la mesure où il n'indique pas quelle proportion des projets sont mis en œuvre et quel peut être leur degré de qualité.

L'Observatoire national des Agendas 21 locaux, rationalisation et convergence du recensement

Il est resté difficile, jusqu'à certains changements intervenus récemment, d'établir un recensement des Agendas 21 locaux en France en raison –

---

[217] CDU, Ministère de l'Equipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, 2002, « *Synthèse. Développement durable des territoires français et européens* », 35pp, p22, www.urbanisme.equipement.gouv.fr, consulté le 23/05/05.
[218] Autant que leur nombre absolu, l'échelle et le nombre d'habitants concernés importe *in fine* …
[219] Comité 21, www.agenda21france.org (consulté le 25/05/05).
[220] SACQUET A-M., « *Les collectivités, aux avants postes du développement durable* », in DELIJARRIE B. (Dir.), 2006, « *Le développement durable à l'usage des collectivités locales, édition 2007* », 124pp, Dexia Editions (p14). Ouvrage réalisé dans le cadre des Rubans du développement durable (4ème édition).

- de la longue absence de consensus sur les critères d'identification des démarches, qui a permis que soient présentés comme « Agendas 21 locaux » des projets de portée très variable ;
- du fait que les initiatives de recensement étaient le fait d'acteurs qui, bien que peu nombreux, ont été animés par des logiques tantôt collaboratives, tantôt compétitives, menant chacun de leur côté des recensements non harmonisés, sans réelle capitalisation.

Le MEDD a donc enjoint l'association 4D, le Comité 21 et l'Association des Maires de France, à collaborer à la mise en place et à l'animation conjointe d'un *Observatoire National des Agendas 21 Locaux et des Pratiques Territoriales du Développement Durable*. La base de données est consultable depuis le 13 octobre 2006[221].
Pendant 8 mois, 135 collectivités ont alimenté au préalable, de manière volontaire, la base de données sur leurs projets et leurs pratiques. Au 1er Août 2007, 156 fiches étaient renseignées[222] (ce qui représente un nombre inférieur à celui affiché par le portail du Comité 21).
La méthodologie retenue par l'observatoire national implique que les collectivités aient la volonté de se signaler et consacrent du temps à renseigner la base de données selon le format retenu.
L'Observatoire est une initiative de rationalisation et de convergence des recensements. Il vise à établir un suivi plus fin et systématique à l'échelle nationale, selon une nomenclature harmonisée. Le MEDD a ainsi usé de son autorité afin de mieux coordonner les principaux acteurs impliqués dans le suivi des Agendas 21 locaux.

Il y aurait au final 150 Agendas 21 locaux en France dont le plan d'action est adopté et qui correspondent assez bien aux recommandations de Rio, et « certainement des centaines » en cours d'élaboration, fin 2006, selon Nathalie Vicq-Thépot, Chef du Bureau Territoires et Ecoresponsabilité (BTE) et responsable du suivi des Agendas 21 locaux au sein du MEDD.

1.1.2 Bilan qualitatif

Les collectivités sont libres dans leurs expérimentations de l'Agenda 21 local, et jusqu'à ce que le MEDD élabore un *Cadre de Référence*, que nous étudions plus loin isolément, il n'existait pas de cadrage méthodologique « comme c'[était] le cas par exemple avec les chartes d'environnement »[223]. Ce sont les acteurs eux-mêmes qui ont « con[çu] leurs outils et références, au fil de leur expérimentation sur le terrain avec l'ensemble des partenaires locaux ». Ceci a expliqué « le développement de pratiques très diverses et parfois critiquées. En effet, il s'agit, comme pour la démarche qualité, à laquelle la démarche Agenda 21 est parfois comparée, d'une démarche d'amélioration continue, les territoires cherchant à progresser sur la voie du développement durable; la situation de départ peut donc […] demander d'importants efforts pour tendre vers une amélioration » (4D, 2001, *op. cit.*).

---

[221] www.dd-pratiques.org. « Fruit d'un travail partenarial, cet Observatoire s'est fixé pour objectif de créer une plateforme d'information et d'échanges sur les pratiques territoriales de développement durable, dont les missions principales sont de capitaliser et diffuser les outils et les expériences territoriales sur le développement durable ainsi que de mettre en réseau les acteurs du développement durable à différentes échelles du territoire. La première activité de cet Observatoire a été, en 2006, la création d'une banque de données, www.dd-pratiques.org. […] cette banque donne accès à des informations qualitatives sur les agendas 21 locaux, les pratiques et projets territoriaux de développement durable engagés par les collectivités, ainsi qu'aux contacts de chargés de mission développement durable et à de nombreux documents téléchargeables (diagnostics, programme d'actions, documents de sensibilisation…) ».
Association 4D, 2007, « *Facteur 4D N°35* », février/mars 2007, 8pp (p6) ; Comité21, www.comite21.org.
[222] Dans la catégorie « Agendas 21 locaux », le site présentant aussi des fiches concernant des projets sectoriels.
[223] MERCIER C., 2001, « *Evaluation des Chartes pour l'environnement* », MATE.
Une méthodologie très générale avait été établie pour les Chartes de l'Environnement, en fait très similaire aux grandes recommandations et étapes que nous avons exposées plus haut concernant les Agendas 21 locaux. Elle proposait des étapes de diagnostic et de gestion du projet, mais ne constituait pas un corpus méthodologique rigide et stable, et ne comprenait pas de liste d'enjeux environnementaux incontournables ou contraignants.

A mesure du recul que donnent les remontées d'expériences, il a été permis de dégager certaines tendances qualitatives au sujet des initiatives des collectivités. Notamment, les démarches –

- *ne sont que rarement systémiques*, envisageant les questions de manière séparée sans chercher à dégager de synergies, notamment entre les trois piliers du développement durable ;
- *omettent* certaines composantes du développement durable, considérant les trois piliers de manière déséquilibrée ;
- *se caractérisent par la difficulté à établir la transversalité* de l'action des collectivités (les actions sectorielles sont prédominantes);
- *intègrent le principe de participation* de façon largement *insatisfaisante*.
- *la faible implication du secteur privé reste emblématique des défis à relever* pour mettre en œuvre le développement durable à l'échelon local, tout comme l'absence très fréquente de systèmes d'évaluation intégrés aux Agendas 21 locaux (ICLEI, 2002a, *op. cit.* ; ICLEI, 2002b, *op. cit.*).

Derrière le chiffre de 150 collectivités locales engagées en 2002 dans un processus Agenda 21 local ou manifestant un intérêt pour une politique locale de développement durable, on trouvait –

- « - des initiatives *de nature très diverse* tendant à promouvoir le développement durable,
- des municipalités qui ne sont *pas encore passées à l'action* mais ont produit des déclarations d'intention ou annoncé des mesures qui sont à l'état de projet,
- des collectivités locales qui ont lancé un processus Agenda 21 local et *sont en train d'élaborer un document* Agenda 21 local.

S'en tenir à une définition stricte de l'Agenda 21 local et ne recenser que les collectivités possédant une telle stratégie revenait à retenir « à peine une quinzaine de collectivités locales » (CDU, *op. cit.*) – analyse sans concessions quant à l'état des lieux qualitatif au début des années 2000.

Les expériences engagées au titre de l'Agenda 21 local ne sont donc pas homogènes. Leurs caractéristiques sont notamment « liées aux objectifs fixés par le MATE et ses partenaires aux deux appels à projets, à savoir *expérimenter des outils et des démarches* en vue de mettre en place un Agenda 21 local et non concevoir un Agenda 21 en tant que tel ». Nous reviendrons sur le rôle des Appels à Projet du ministère. Comme le remarquent les auteurs du rapport déjà cité du CDU (qui repose sur les analyses du MATE, de l'association 4D, du Comité 21…), il existe deux grands types de projets.

- Le premier « correspond à une stratégie globale et intégrée élaborée en partenariat avec les acteurs locaux et avec la participation des habitants, ce qui répond plutôt à la définition d'un Agenda 21 local tel que le conçoit l'Agenda 21 adopté à Rio ; il peut également s'agir d'une mise en cohérence des politiques existantes sous l'égide d'un Agenda 21 local ».
- Le second « correspond à des projets de nature sectorielle et concerne une politique particulière de la ville : environnement, déplacements, habitat, énergie/effet de serre, santé, action économique, tourisme… Pour ces derniers, on ne peut donc pas parler d'Agenda 21 local mais de projets ou d'actions qui ouvrent [potentiellement] la voie à un futur Agenda 21 » (CDU, *op. cit.*).

C'est ce que le MEDD constatait en analysant qu'au terme de ses deux premiers appels à projets, il recensait « des projets sectoriels démonstratifs, des outils méthodologiques (de nature très variée et plus ou moins formalisés…), et des projets de territoire » (MEDD, 2002a, *op. cit.*).

William LAFFERTY (*op. cit.*) distingue, à partir de l'analyse d'Agendas 21 locaux européens, trois niveaux d'activités liant environnement et développement :

- « Les initiatives qui prolongent les activités environnementales de protection, de restauration ou d'amélioration des milieux naturels, et qui auraient pu être mises en œuvre antérieurement à la parution du Rapport Brundtland ; il s'agit d'activités environnementales dans un sens relativement étroit et technique, c'est à dire de type traditionnel […].
- Les initiatives qui se réfèrent explicitement au concept de développement durable au sens du Rapport Brundtland ou qui se basent sur des concepts larges tels que l'écologie urbaine, répondant aux problématiques soulevées par le Rapport Brundtland, et qui correspondent à la plupart des critères fondamentaux qui définissent l'Agenda 21 local.

- Les initiatives qui font directement référence au Sommet de la Terre ou à l'Agenda 21. De telles activités répondent […] explicitement […] aux intentions du chapitre 28 de l'Agenda 21. Seules ces dernières qualifient, au sens strict du terme, un Agenda 21 local [*traduction libre*] ».

Les approches sont par ailleurs diverses au sein de l'Europe, comme elles le sont au sein de chaque pays. La typologie de Cyria EMELIANOFF (1999)[224] donne un aperçu de cette diversité :

1. La mobilisation communautaire (G.B, IRL) : dans les pays anglo-saxons, la communauté représente l'unité qui favorise la diversité culturelle, les relations de proximité et est le niveau adéquat de responsabilisation face aux problèmes écologiques et aux enjeux démocratiques.
2. Les éco-techniques et les éco-procédés (ALL, NL) : l'approche technique (ex : pots catalytiques) découle bien souvent de mesures fiscales et réglementaires fortes mises en place après d'importants dommages environnementaux.
3. Les modes de vie durable (N, S, FL, DK, NL & ALL, AUT) : nos voisins du Nord sont soucieux des impacts globaux de leurs comportements et gestes quotidiens (principe de l'empreinte écologique, solidarité Nord-Sud et aide publique au développement, campagne des villes contre l'effet de serre, etc.)
4. La planification volontariste (NL, ALL, CH) : ces pays sont fréquemment cités en exemple en matière d'urbanisme et de transports (villes compactes, localisation des activités, transports)
5. La qualité de vie et l'« l'hospitalité urbaine » (I, ES, F) : elle est en effet l'une des motivations essentielles des villes européennes du Sud.

De leur côté, MERCIER et Al. (2004)[225] remarquaient que les stratégies en matière de développement durable sont très diverses en France, et proposaient le classement qui suit (où l'on peut apprécier l'absence d'équivoque !) :

1. « *Stratégie opportuniste* : stratégie développée par des acteurs qui se lancent dans une démarche d'agenda 21 pour en faire un outil de communication et pour leur image personnelle. Il n'y a en général pas de suivi des actions prises. Le projet dépasse rarement le stade de la conceptualisation.
2. *Lutte contre le cumul des inégalités économiques, sociales et environnementales* : stratégie qui traduit la remontée de problèmes locaux et dont les réalisations principales sont la réalisation de logements sociaux, les démarches de type HQE, la création d'emplois.
3. *Excellence environnementale dans une logique résidentielle élitiste* : une stratégie qui consiste à s'engager dans des démarches environnementales de type HQE et pousse les acteurs défavorisés à quitter les zones concernées à cause de l'augmentation des prix de l'immobilier.
4. *Excellence environnementale dans une logique de différenciation des productions et des services* : une stratégie qui consiste à prendre des engagements en termes de qualité environnementale (cahier des charges, certification ISO, création d'un label) avec pour objectif de développer des produits ou des services qui répondent à des exigences environnementales fortes.
5. *Démarches méthodologiques* : élaborer une grille d'analyse, construire des indicateurs. Ces outils sont directement applicables à un territoire, mais peuvent être transférés à d'autres démarches.
6. *Recyclage d'un plan de développement* : on ajoute des mesures environnementales à un plan local de développement qui ne concerne initialement que les secteurs sociaux et économiques.
7. *Elaboration concertée d'un projet de développement respectueux de l'environnement* : stratégie qui intègre généralement des enjeux globaux (économies d'énergie, diminution des émissions de gaz à effet de serre, gestion intégrée des déchets…) à des démarches locales de développement.
8. *Diffusion/communication* : stratégie dont les objectifs consistent à communiquer sur les actions réalisées à l'échelle d'un territoire en matière de développement durable ».

La grande diversité qui transparaissait à travers les dossiers sélectionnés lors des appels à projets du MEDD a été décrite par de nombreux observateurs, que se soit « en termes d'approche (intégrée ou

---

[224] 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, 766pp.
[225] MERCIER et Al., 2004, « *Etude de la diversité des Agendas 21 Locaux : Perspectives pour le rôle de l'Etat* », 88pp (pp28–29).

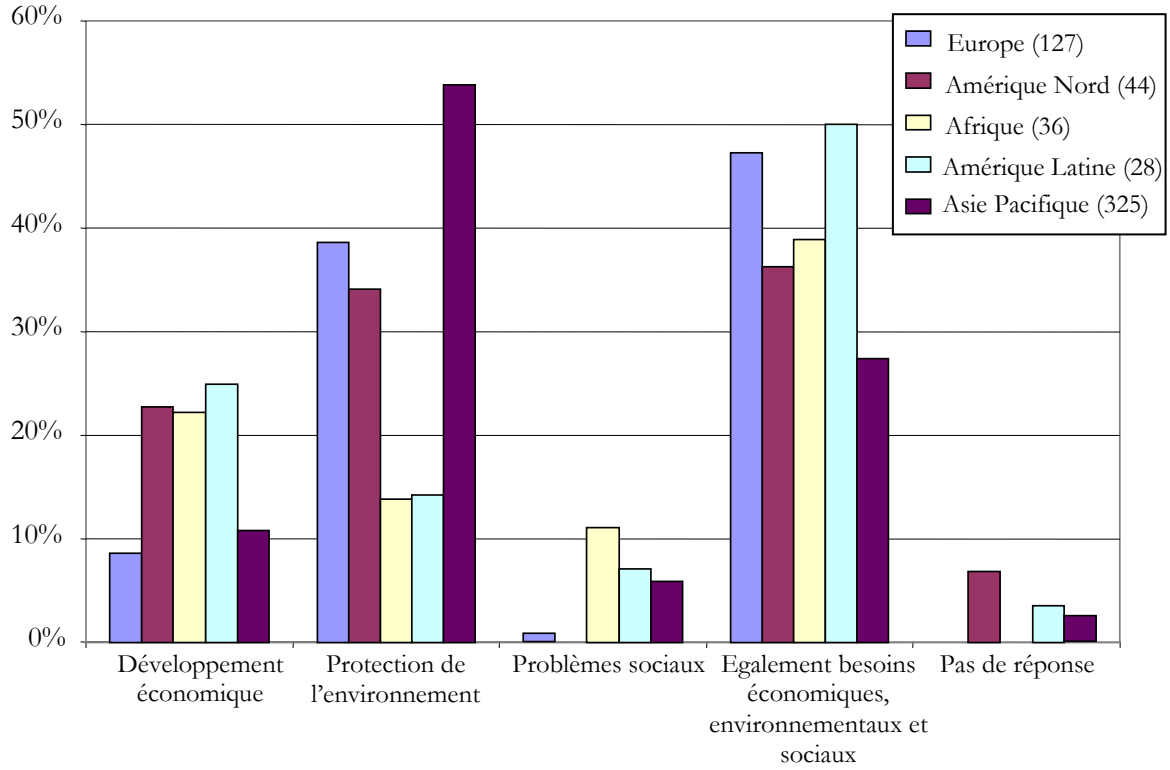
non), en termes de stratégie (élitisme[226] ou lutte contre les inégalités…) ou bien en termes de vision (problème locaux ou globaux) » (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.55).

Toujours valable aujourd'hui, le constat est que « les pratiques (quand il ne s'agit pas de simples affichages) qui se déclinent derrière l'appellation Agendas 21 locaux prennent diverses formes, et intègrent plus ou moins l'ensemble des dimensions du développement durable » (4D, 2000)[227].
La forte propension à intégrer majoritairement ou exclusivement des problématiques environnementales dans le processus a été constatée « en Europe en particulier, [où] de nombreux processus d'Agenda 21 local ont une forte sur-accentuation de la dimension écologique [*traduction libre*] » (ASTLEITHNER et HAMEDINGER, 2003)[228]. Peu de collectivités, par ailleurs, « se lancent dans de véritables travaux de prospective stratégiques quand elles élaborent leur Agenda 21. Ce type de travaux se compte sur le bout des doigts. Combien de villes font l'effort d'une réflexion globale sur le devenir de leur territoire à l'horizon d'une ou deux générations ? » (LOINGER, 2000, *op. cit.*).

De manière générale, les projets d'Agendas 21 locaux sont rarement stratégiques, systémiques et globaux.

Figure 6 : Enquête de l'ICLEI (2002) : les préoccupations prioritaires des Agendas 21 locaux[229]

Question 8 : laquelle des formulations suivantes décrit le mieux l'objectif du processus Agenda 21 local de votre municipalité (*N'en choisir qu'un*) ?



Answers to Survey of Local Authorities, ICLEI 2002

[226] Par « élitisme », les auteurs désignent des projets de type éco-quartiers, circonscrits dans l'espace et qui ne touchent qu'une catégorie ciblée de population.
[227] COMELIAU L. et HOLEC N. (4D), 2000, « *Aperçu du processus agendas 21 locaux en Europe* », www.association4d.org, consulté courant 2005.
[228] ASTLEITHNER F. and HAMEDINGER A., 2003, « *Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and Potentials in the Case of Vienna* », Innovation Vol. 16, No. 1, pp51–75 (p62).
[229] Graphique tiré de BRODHAG Christian, « *Développement durable : introduction* », Support de cours PowerPoint pour le DESS Conseil en développement, Ecole des Mines de Saint-Etienne, Saint-Etienne, 5 novembre 2001.

Le graphique ci-dessus montre que les Agendas 21 locaux ne traitent pas de façon égale les trois sphères du développement durable. Les collectivités qui affirment traiter des trois sphères, peuvent par ailleurs le faire de façon plus ou moins systémique et transverse dans la pratique.

Ainsi, « les principaux obstacles qui contribuent au faible développement de l'Agenda 21 local, tels qu'identifiés par les praticiens, sont –

- la confusion sur ce qui qualifie exactement un projet d'Agenda 21 local, et
- l'image dévoyée de l'Agenda 21 local, principalement perçu comme une initiative environnementaliste [« *greenie* », *péjoratif*].

Ceci est probablement la principale raison pour laquelle la plupart des collectivités qui essaient d'initier une démarche la placent sous la responsabilité de leurs directeurs de l'environnement. Si l'Agenda 21 local doit devenir un vecteur de changement au sein des collectivités comme voulu par le Sommet de la Terre, l'attention doit se déplacer vers l'intégration des considérations sociales, environnementales et économiques [*traduction libre*] » (SKYE, 2002)[230]. En Autriche, un coordinateur développement durable a ainsi été nommé en 2001 dans chaque province, afin de veiller à l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres domaines (ASTLEITHNER et HAMEDINGER, *op. cit.*, p.58).

Des limites et difficultés récurrentes rencontrées par les porteurs de projets locaux, par rapport aux ambitions initiales de l'Agenda 21 local, ont très tôt été identifiées. Il faut citer –

- la difficulté à dépasser les approches sectorielles et notamment le seul champ environnemental, et
- la difficulté à impliquer le secteur privé, très peu de villes réussissant à associer et à faire participer le milieu économique à l'élaboration des Agendas 21 locaux (4D, 2000, *op. cit.*).

Ces difficultés ne doivent pas rendre le tableau trop sombre, au regard de la « révolution » que représente l'Agenda 21 local. En France, « à la lumière des plans locaux et des chartes d'environnement puis des Agendas 21 locaux, la question de la prise en compte des préoccupations d'environnement dans le processus d'aménagement urbain a été mise à l'ordre du jour ». Les collectivités ont progréssé « à la fois sur les méthodes et les outils globaux mais aussi sur un plan sectoriel (eau, déchets, transports, climat, pollution,...) » (4D, 1999, *op. cit.*). Les faiblesses des Agendas 21 locaux continuent notamment de s'expliquer par (4D, 2001, *op. cit.*) :

- le manque de connaissance sur le développement durable et ses enjeux, et les modalités concrètes de sa traduction dans le cadre d'Agendas 21 locaux, tant de la part de la population que des élus et des responsables municipaux, des associations locales, des acteurs économiques… ;

- la mise en oeuvre d'une approche transversale et intégrée qui se heurte à l'organisation sectorielle des collectivités. La tâche est également rendue difficile par la logique sectorielle des politiques nationales et des autres politiques locales, par leur manque de cohérence et d'articulation, et par le fait que les procédures nationales entrent parfois en contradiction les unes avec les autres ;

- la difficulté à faire participer la population, l'information et la sensibilisation des habitants étant nécessaires en préalable à l'organisation du débat public. Les collectivités préfèrent donc souvent travailler sur leur projet en interne. D'autre part, elles n'insistent pas toujours sur le rôle respectif des forces en présence dans les processus participatifs, ce qui rend ces derniers problématiques (déception, fréquentations en baisse des groupes de travail, conflits…) ;

---

[230] SKYE A., 2002, « *Alternative paradigms leading towards sustainability* », Sustaining our Communities - International Local Agenda 21 Conference, Manly Council, 21/03/2002

- la difficulté à agir au niveau intercommunal. Beaucoup de collectivités préfèrent rester dans leurs frontières administratives plutôt que d'affronter les difficultés (notamment politiques) d'une action intercommunale ;

- le manque d'informations et d'outils pour mettre en oeuvre l'Agenda 21 local. Les simples documents pédagogiques liés au développement durable sont longtemps restés rares, voire inexistants. Les lieux, réseaux et processus, de partage d'expériences, de rencontres et de débats (réunions, groupes de travail…), ont tardé à se multiplier, freinant la construction et la diffusion d'une culture commune aux acteurs ;

- la difficulté à pérenniser la démarche, qui sollicite services, élus, responsables, acteurs, sur le temps long, et se heurte souvent aux temporalités courtes des décisions et des échéances politiques ainsi qu'à l'épuisement des volontés.

Ces constats ne sont pas l'apanage de la France. Les éléments de succès et les freins aux démarches varient certes en fonction des contextes nationaux, mais partout en Europe les Agendas 21 locaux ont été rares à atteindre des ambitions réellement fidèles au Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio.

En Italie, 24 collectivités affirmaient avoir entamé un Agenda 21 local en 1998, et 41 en 1999. Ces démarches étaient aussi hétérogènes. Dans seulement trois cas, un plan d'action avait été défini ; dans sept cas un processus de participation était en place, et trois cas affichaient la présence de groupes de travail. En 2001, trois collectivités semblaient avoir une approche globale à travers leur Agenda 21 (RAMERI, *op. cit.*).

Le bilan est également mitigé en Grande Bretagne. La variété des approches y prédomine, de la liste de vœux au document d'actions complexes. Au regard des critères de Rio, 60 à 81 Agendas 21 locaux viables pouvaient être recensés en 2001. De nombreuses initiatives sont restées axées sur l'environnement ou ont été marginalisées dans le temps. Au final, « très peu de collectivités poursuivent l'Agendas 21 local au niveau envisagé par les auteurs du chapitre 28 de l'Agenda 21 » (CHURCH & YOUNG, *op. cit.*, p.111). Toutefois, les Agendas 21 locaux anglais ont promu la sensibilisation environnementale et changé les perceptions professionnelles. De nombreux directeurs de services, à l'étroit dans les cadres d'action institutionnels, y ont trouvé un cadre d'action novateur. L'influence des ONG a été importante en GB, où elles ont supplanté le rôle du LGMB[231]. Le manque de cohérence et de clarté au niveau central concernant le processus s'est ainsi traduit par des initiatives très hétérogènes et dépendantes des contingences locales.
En Angleterre, les organisations environnementales ont souvent été déçues que les collectivités se concentrent uniquement sur la réduction des déchets ou leur management environnemental interne, mais les Agendas 21 locaux sont souvent limités par le manque de moyens et d'expertise. La prédominance des activistes environnementaux a amené certains à regretter que l'Agenda 21 local ait été détourné par les environnementalistes (CHURCH & YOUNG, *op. cit.*, p.115).

L'Agenda 21 local aurait généré en Angleterre des changements majeurs, dont l'initiative nationale de modernisation des collectivités (incluant le programme « Best Value »[232]). Pour certains, le déclin de *l'Improvment Agency for Local Government* marque celui des Agendas 21 locaux ; pour d'autres, l'Agenda 21 local est intimement lié au projet du New Labour de « revitaliser la démocratie et de développer des politiques plus transversales ». Même s'il ne s'agit pas « des avancées politiques

---

[231] Local Government Management Board, organisme gouvernemental en charge du suivi de l'action des collectivités.
[232] "Our aim is to improve delivery and value for money of local services through implementing Comprehensive Performance Assessment (CPA), engaging with Authorities in improvement planning, negotiating and monitoring Local PSA agreements, providing a package of freedoms and flexibilities, developing capacity building programmes and supporting the electronic delivery of services" (Office of the Deputy Prime Minister, www.odpm.gov.uk, consulté le 20/04/05).

progressistes les plus frappantes de la dernière décennie », des dizaines de milliers de personnes ont été amenées à prendre conscience des problèmes environnementaux et de leurs implications sociales. Dans les meilleurs cas il y a eu construction de capital social et de compétences, et de nouvelles structures locales amenées à durer par leurs propres moyens. Mais il reste difficile de juger des effets de l'Agenda 21 local. Ce dernier a ouvert de nouvelles façons nationales et locales de travailler, mais il est moins certain que les résultats atteindront les objectifs de Rio. Deux choses, rétrospectivement, resteront peut-être, aux yeux de CHURCH & YOUNG :

- les collectivités ont mieux compris la transversalité et la complexité des problèmes, prémisse important vers un développement durable.
- les groupes d'acteurs ont eu l'opportunité de s'investir dans des problématiques transverses ainsi qu'au niveau très local (voisinage, quartier). Il y a eu des déceptions, mais les dividendes les dépassent certainement en termes de confiance et de capital social, ce qui est positif pour les développements socio-économiques à venir.

1.1.3 Les freins et difficultés institutionnels, culturels et cognitifs

Les Agendas 21 locaux sont « peu connus et inégalement mis en œuvre », et sont souvent restés des « pétitions de principe ». Au cœur de la problématique se trouve notamment « la question du défaut d'engagement des politiques dans cette démarche ». Les agendas 21 locaux ne sont pas politiquement portés comme alternative crédible aux modes de développement actuel. De nombreux conflits « opposent politiques, administrations et sociétés civiles, et les inerties des structures et les désintérêts individuels ajoutent d'autres difficultés » (BAVAY, 2003)[233]. Il existe, au-delà des difficultés inhérentes à la démarche, des freins institutionnels, culturels et cognitifs.

En France en 2005, plus de 90% de la population ignoraient la notion de développement durable et le sens du terme Agenda 21[234]. Toutefois, la popularité de cette notion va grandissante, et évolue très rapidement, semble-t-il, depuis un petit nombre d'années. Les sondages montrent qu'en 2007, « 50% de nos concitoyens disent connaître ce mot, et 40% savent en donner une définition »[235].
On remarque ainsi que « toute la problématique du développement durable et de la participation est orientée vers l'appropriation des enjeux et de la démarche du développement durable » (GOXE, 2004, *op. cit.*). Ce constat est un bon indicateur des difficultés qui restent à surmonter. Rhônalpénergie-Environnement constatait ainsi en 2002, qu'« un manque fondamental [a] émerg[é] dès le souhait d'engagement des premières collectivités locales en matière de développement durable : l'absence évidente de toute méthode et de toute définition en langue française adaptées au contexte national » (RAEE, 2002)[236].

L'intérêt tardif pour l'Agenda 21 local s'explique en partie par « le manque d'information et de sensibilisation de la société française au développement durable et l'absence d'une culture environnementale et démocratique locale forte » (4D, 2001, *op. cit.*). La mise en œuvre des Agendas 21 locaux répond à une demande experte et dans une certaine mesure institutionnelle, davantage qu'à une demande du corps social qui serait fortement relayée par le politique.

---

[233] BAVAY F., 2003, « *Forum Européen des Autorités Locales Contribution finale de l'atelier Développement durable et solidaire des territoires* », 19 novembre 2003, http://francinebavay.info, consulté en novembre 2006.
[234] Sondage IPSOS effectué pour DEXIA les 4 et 5 novembre 2005 (méthode des quotas), www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/1739.asp, consulté le 20/11/07.
[235] Chiffres du Baromètre gouvernemental, INFO-MEDD n° 23 du 31 mai 2007.
[236] Rhônalpénergie-Environnement, 2002, « *Le développement durable : comment des collectivités se sont engagées en Rhône-Alpes - 6 ans d'engagement de 20 collectivités locales de la région Rhône-Alpes (France) en matière de développement durable. Contribution à Rio +10, Johannesburg (Afrique du Sud, 2002)* ».

De plus, le développement durable est une notion polysémique diversement perçue. A cette diversité de conceptions s'ajoute « la diversité des procédures et des structures encadrant les agendas 21 ». La multiplicité des guides méthodologiques s'explique notamment par la diversité des institutions qui encadrent le développement durable en France » (MERCIER et Al., *op. cit.*, pp.13–14). Les relais institutionnels sont éclatés (MEDD, ADEME, Agences Régionales de l'Environnement, collectivités, élus et leurs associations …). En conséquence, « la diversité des outils de développement local qui conduisent [les collectivités] à s'engager dans des démarches de développement durable est à l'origine de la diversité des projets ». L'agenda 21 local s'appuie sur des démarches existantes, est élaboré en parallèle, ou marque l'aboutissement d'une démarche sectorielle à laquelle il donne « une dimension plus importante » (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.32).
La coordination entre les structures et les outils qu'elles proposent n'est ni systématique ni « normée », et s'établit, ou non, au cas par cas ; le plus souvent, elle n'est ni recherchée, ni explicitée en tant qu'objectif, ni établie par la pratique.

Mis à part les appels à projets du MATE (devenu puis MEDD, puis MEDAD), qui se sont accompagnés d'ateliers thématiques de suivi des projets en région, le gouvernement « ne s'est pas explicitement engagé en faveur du développement durable et n'a encouragé les collectivités territoriales à mettre en place des Agendas 21 locaux qu'à la marge » (4D, *Ibid*). Christian BRODHAG estimait ainsi que « la France avait pris du retard sur la mise en place de ces Agendas 21 locaux, mais [que] ce retard devrait être comblé depuis l'inscription, dans la LOADDT, du fait que les chartes de pays et les projets d'agglomération soient élaborés « *selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux* » » (BRODHAG, 2000a)[237]. Dans la pratique, la LOADDT n'a eu qu'un effet relatif, chartes de pays et contrats d'agglomération ne s'apparentant pas systématiquement à des Agendas 21 locaux.

Nous avons constaté la faible influence des relais européens ou internationaux en France. Anne-Marie SACQUET identifie deux raisons de l'adhésion tardive des élus locaux français à l'Agenda 21 local : « la résistance culturelle de la grande majorité des élus locaux et représentants de l'Etat à adhérer à un processus international », et « l'ambiguïté des politiques publiques en la matière », le développement durable ayant été délégué au ministère de l'environnement, « amoindrissant de fait la responsabilité des autres compétences de l'Etat » (SAQUET, 2006, *op. cit.*, p.14).

L'analyse des pratiques locales européennes de développement durable par les chercheurs de ProSuscom[238], a mis l'accent sur les facteurs qui freinent ou encouragent l'Agenda 21 local. Parmi ces facteurs figure en bonne place le rôle de l'Etat et, plus généralement, la nature des relations entre Etat et collectivités. Les chercheurs européens mettent en avant la nature du système constitutionnel – les pays dans lesquels les collectivités locales ont un pouvoir fort et un large degré d'autonomie offrant de meilleures conditions pour la mise en place d'Agendas 21 locaux –, et distinguent 4 systèmes de gouvernement local :

- le système Nord-européen (Suède, Norvège, Danemark et Finlande) : les collectivités locales ont un haut degré d'autonomie soutenu par le revenu de taxes locales ;
- le système Anglo-Irlandais (Royaume-Uni et Irlande) : les autorités locales manquent d'une indépendance financière solide et sont très liées au pouvoir central. Les compétences exercées sont *a priori* les mêmes que celles du système Nord-européen mais, dans les faits, le transfert de compétence a été restreint ;

---

[237] BRODHAG C., 2000a, « *Evaluation, rationalité et développement durable* », colloque de la Société Française d'Evaluation, SFE, Rennes juin 2000.
[238] LAFFERTY W. (Ed.), 1999, « *Implementing Local Agenda 21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities* », European Commission, ProSuscom, 261pp. Le rapport présente une partie des résultats du projet « communautés durables en Europe », déjà mentionné.

- le système d'Europe centrale (Allemagne, Autriche) : le gouvernement fédéral a divisé le pouvoir entre trois niveaux de gouvernement. Historiquement, les autorités locales ont une grande tradition d'autonomie locale ;
- le système napoléonien (France, Espagne, Italie et Pays-Bas) : ce système se caractérise par une forte centralisation. Il y a souvent plusieurs niveaux de gouvernement (départements, provinces, régions), qui jouent un rôle important de coordination.

Le classement des 12 pays européens opéré par ProSuscom, basé sur la précocité de la diffusion de l'Agenda 21 local et le nombre de projets en cours dans les collectivités, correspond à peu près aux quatre types d'organisation des collectivités locales décrits ci-dessus. La nature du système institutionnel renvoie à celle des rapports entre Etat et société. Les traditions napoléonienne et jacobine qui prévalent en France affectent conjointement l'organisation des services publics et les modalités de leurs interventions, la répartition des prérogatives entre les différents échelons de gestion, et les pratiques démocratiques. Le retard de la France en matière d'Agenda 21 local s'est donc en partie expliqué par « l'existence d'un pouvoir centralisé, un manque d'implication et de soutien de la part des institutions gouvernementales, la faible mobilisation des associations de villes et d'élus et une tradition environnementale relativement récente » (CDU, *op. cit.*).

En 2005, à l'époque où était validé le principe de l'élaboration d'un Cadre de Référence et de la mise en œuvre d'un dispositif national de reconnaisssnce des Agendas 21 locaux (sans que les effets de ces travaux puissent encore se faire sentir), certaines collectivités locales « [étaient] conscientes des enjeux et prêtes à agir, mais il manqu[ait] encore souvent le savoir-faire et les outils » (constat qui nous semble encore très largement actuel). Un obstacle important demeurait « l'absence de culture commune en faveur du développement durable », ainsi que des obstacles « d'ordre institutionnel » (CDU, *op. cit.*) : constat qui par contre, peut aujourd'hui être relativisé au regard du rôle qu'ont joué l'Etat et ses partenaires par le biais d'un dispositif *ad hoc*, qui a permis de clarifier et de faire converger les références collectives.

1.2 Enjeux et « champs de gestion des enjeux » des Agendas 21 locaux – une prise en compte à géométrie variable entre enjeux procéduraux et substantifs, logiques internes, institutionnelles et territoriales

L'une des principales problématiques liées aux Agendas 21 locaux est celle des enjeux que traitent ces démarches. L'approche globale et intégrée des problématiques sociales, environnementales et économiques demande en effet à être mise en œuvre au sein d'organisations qui opèrent de façon sectorielle. Elaborer un projet global de développement durable du territoire suppose de considérer des domaines d'action et des enjeux aussi divers et nombreux que l'aménagement du territoire, l'habitat, la mobilité, l'emploi, le développement économique, les modes de production et de consommation, l'insertion sociale, l'éducation et la formation, la santé et la sécurité, l'environnement, l'espace et les ressources naturelles, la culture, les services collectifs…

Un Agenda 21 local peut inclure des actions dans l'ensemble des domaines d'intervention de la collectivité et à leurs différentes interfaces, ainsi que dans des domaines connexes qui ne relèvent pas directement de son action, mais correspondent à des enjeux de développement durable et exigent d'associer les autres acteurs du territoire. *A priori*, aucun territoire et aucune collectivité ne fait face à des enjeux appartenant exclusivement à l'une des sphères du développement durable ; une action systémique et cohérente avec les principes du développement durable exige que les solutions apportées à la maîtrise d'un enjeu de l'une des trois sphères soient élaborées en tenant compte des enjeux, leviers d'action, compétences, impacts, dans les autres sphères.

Les enjeux prioritaires d'un Agenda 21 local doivent se trouver à la conjonction d'enjeux locaux et globaux de développement durable : l'ICLEI rappelle que l'Agenda 21 local vise à « créer des communautés et des villes durables tout en préservant les bien communs globaux [*traduction libre*] »

(ICLEI, 2002a, *op. cit.*). Toutefois, « il n'y a pas de prescription concernant les sujets et les activités que doit concerner le processus, dans la mesure où chaque lieu est différent et où le principe est de permettre aux partenaires locaux d'identifier leurs propres priorités. Cependant, en accord avec l'Agenda 21 [de Rio], le processus doit se concentrer sur la durabilité économique, sociale et environnementale [*traduction libre*] » (UNEP/ICLEI, *op. cit.*).

Il n'existe pas d'approche théorisée ni de méthodologie stabilisée quant à l'identification des enjeux de développement durable d'une collectivité ou d'un territoire dans le cadre d'un Agenda 21 local. Des outils existent, comme par exemple, en prospective territoriale, l'approche « métaplan »[239]. Avec ce type de méthodologie, on obtient un résultat chaque fois différent, propre à chaque cas. Les enjeux et priorités stratégiques identifiés et hiérarchisés sont formulés et formalisés par les participants, aidés du consultant, ce qui correspond à une approche typiquement *constructiviste* : c'est à partir de la mise en forme des seules connaissances des participants qu'est construite la stratégie. L'exercice ne repose pas sur des enjeux normés ou prédéfinis.

Enjeux procéduraux, enjeux substantifs

On peut fondamentalement distinguer deux types d'enjeux (BRODHAG, 2004a)[240] :

- Les enjeux *procéduraux* renvoient aux principes et aux choix des procédures et des prises de décision, à la manière dont est élaboré, arrêté et mis en œuvre le projet. Il s'agit d'enjeux qui portent sur l'organisation de la gouvernance et de la participation, les modalités de pilotage du projet, etc. Les enjeux *procéduraux* renvoient aux principes et moyens.
- Les enjeux *substantifs* relèvent de la substance, c'est-à-dire de ce qui est fait dans la pratique dans les champs d'action concrets. Les enjeux *substantifs* renvoient aux fins et résultats.

Dans les Agendas 21 locaux existants, les deux types d'enjeux, procéduraux (*de moyen*) et substantifs (*de fin*) sont en général présents. On pourrait citer d'innombrables exemples, chaque fois différents, avec leurs problématiques communes et spécifiques, formulées de manières diverses. Les Agendas 21 locaux retiennent dans les faits des enjeux à la portée et à la formulation très variables.
Les collectivités construisent leurs démarches autour d'une grande diversité de thématiques. Au-delà de cette diversité, le constat général va dans le sens d'une prédilection des collectivités pour le volet environnemental[241]. Dans certains cas l'environnement seul est pris en compte, dans d'autres, comme on l'a vu plus haut, l'une des trois sphères est absente ou presque de la démarche.

1.2.1 Une prise en compte inégale et variable des enjeux

Les enquêtes et remontées d'expériences disponibles montrent à la fois un déséquilibre entre enjeux procéduraux et substantifs (l'accent étant souvent mis davantage sur la participation que sur des

---

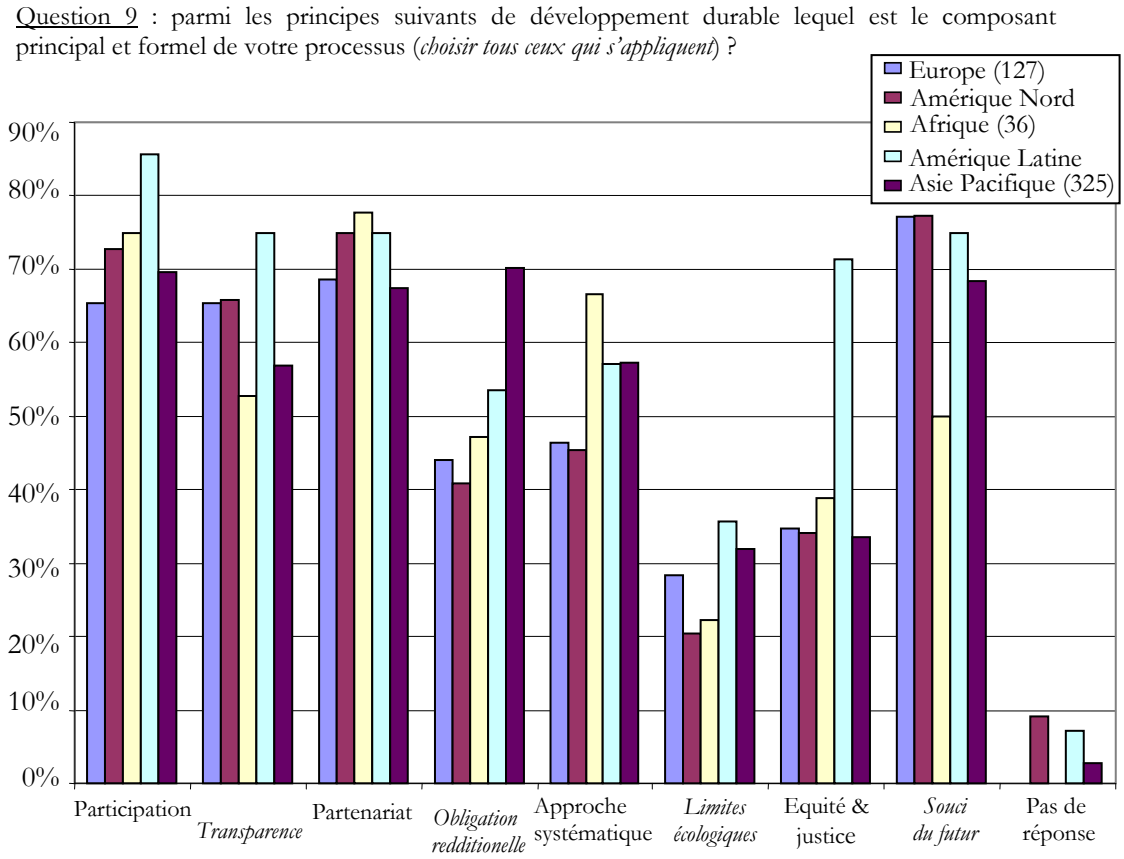
[239] Développée par Michel GODET, et utilisée par exemple par Corinne Blanchet (Agence ABCD Durable, qui intervient au MEDD) auprès de la Mission Agenda 21 de la COURLY. La méthode se base sur un remue-méninges de groupe, à partir duquel on dégage les idées autour d'un sujet, qui sont écrites par les participants sur des post-it disposés sur un tableau, et entre lesquelles on établit des liens. On détermine ensuite parmi les termes qui sont ressortis et ont été organisés en fonction de leurs liens, ceux qui participent d'un même domaine et quelle est la nature des liens entre eux. On les dispose en lignes et en colonnes d'une matrice (la diagonale du milieu reste vide) : cela permet de comptabiliser la force de l'influence et de la dépendance de ces termes entre eux. Les résultats de la matrice sont transcrits dans un graphe, qui illustre le caractère des différents termes (cause, intermédiaire, conséquence). Cela permet en peu de temps de dégager des axes stratégiques (les causes) sans les confondre avec les conséquences.
[240] BRODHAG C., 2004a, « *Ville durable : de la stratégie à l'opérationnel* », Pôle de compétence en urbanisme à Lyon, Séance Ville durable (support PowerPoint), CERTU, 24 mars 2004.
[241] Le cas est parfois différent dans les Conseils Généraux, dont les principales compétences sont relatives au champ du social ; mais même dans ce cas, le constat reste tendanciellement vrai.

enjeux plus concrets du territoire), et un déséquilibre entre les enjeux substantifs eux-mêmes, certains étant plus systématiquement présents que d'autres.
Par exemple en GB, l'approche de la durabilité centrée sur l'environnement a souvent été complétée par l'attention qu'ont prêté les collectivités à l'appel de Rio à « consulter leur communauté » (CHURCH & YOUNG, *op. cit.*). En Suède comme dans d'autres pays, les domaines situés dans des champs connexes aux politiques environnementales (environnement et santé, déchets, traitement des eaux, énergie) ont été les mieux intégrés à l'Agenda 21 local. En 2001, 11% seulement des Agendas 21 locaux avaient intégré l'aide sociale et aux personnes âgées, la culture ou les loisirs. Une minorité de collectivités avaient intégré l'Agenda 21 local dans leur budget, et l'Agenda 21 local était encore loin d'avoir un impact politique sur l'ensemble du travail des collectivités. Une exception concernait l'aménagement du territoire, auquel 52% des collectivités disaient avoir intégré leur Agenda 21 local. 40% jugeaient que cette intégration était un succès, les autres ne jugeant pas qu'elle ait été effective (ECKERBERG, *op. cit.*). La problématique d'une approche systématique, globale, intégrée et transversale des enjeux reste entière.

Les enjeux procéduraux …

…ne sont pas toujours intégrés dans les Agendas 21 locaux de manière équilibrée et satisfaisante. L'enquête de 2002 de l'ICLEI montrait un déséquilibre significatif dans la prise en compte des procéduraux et substantifs, au détriment des enjeux substantifs :

Figure 7 : Enjeux procéduraux et substantifs dans les Agendas 21 locaux (ICLEI, 2002)[242]



[242] Tiré de BRODHAG C., 2001, « *Développement durable : introduction* », Support de cours PowerPoint pour le DESS Conseil en développement, Ecole des Mines de Saint-Etienne, Saint-Etienne.

Si le développement durable « constitue une référence ayant de plus en plus de succès auprès de divers acteurs (des élus aux entreprises), cet engouement reste récent. Les discours en termes de gouvernance et de participation sont en général plus 'rôdés', du fait des expériences menées dans le cadre de la politique de la ville notamment » (GOXE, 2004, *op. cit.*). C'est ce que corrobore la figure ci-dessus : à l'échelle globale, dans une liste d'items, les thématiques qui correspondent à des enjeux substantifs (limites écologiques, équité et justice), et figurent parmi d'autres qui renvoient à des problématiques procédurales, sont le moins souvent citées par les collectivités comme jouant un rôle moteur dans leur processus d'Agenda 21 local.

L'ICLEI montrait ainsi que des groupes formels de parties prenantes existaient dans 73% des collectivités dotées d'un Agenda 21 local (ICLEI, 2002a, *op. cit.*). Mais la « consultation » et la « participation » peuvent atteindre des degrés divers, de la simple procédure formelle, ponctuelle, réduite et unilatérale de la part de la collectivité vis-à-vis d'un échantillon de citoyens, à des processus de long terme, structurés, de coproduction et de suivi des projets.
En France, assez récemment encore, le constat était globalement que la plupart des projets « affich[ai]ent des ambitions en termes de démocratie participative mais [que] les actions retenues dans ce domaine ne dépass[ai]ent pas le stade de l'information (expositions, plaquettes, réunions) ou de la concertation (envoi de questionnaire, réunions, débat public et contradictoire) ». Dans l'ensemble, aucune des structures mises en place « ne permett[ai]ent réellement d'associer les habitants aux décisions politiques » (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.37). Ainsi « la participation réelle en amont, dès la définition même de l'Agenda 21 local, rest[ait] l'exception » (4D, 2000, *op. cit.*).

L'enquête de Bernard Brunhes Consultants (*op. cit.*, p.37 et suiv.) montrait qu'une grande majorité des collectivités interrogées (79%) avait engagé des démarches d'écoute-consultation auprès de la population de leur territoire. En grande majorité, il s'agissait d'enquêtes quantitatives ou qualitatives sectorielles (relatives à tel ou tel service ou telle prestation), le plus souvent réalisées lors d'une évaluation de politique publique ou d'une démarche de changement : nouvelles prestations, modification des modes de production/gestion du service… Les consultations des habitants à l'occasion des démarches de redéfinition des horaires d'ouverture des services, expliquent en partie ce taux élevé de consultation, qui est donc à relativiser par rapport à des problématiques globales de développement territorial. Les démarches d'écoute systématiques et régulières sont peu fréquentes, à l'exception des lieux d'écoute de proximité (villes notamment). Les NTIC sont très peu utilisées ; les forums de discussions sont peu fréquents (8% des sites Internet en proposent).

Ce constat souffre des exceptions. Toutefois, « si les discours sur la "démocratie participative locale" se sont multipliés ces dernières années, les volontés réelles de mettre en place de véritables structures permettant le développement d'une telle démocratie sont très inégales ». Le discours est une arme politique de conquête, et « le thème de la participation est actuellement porteur, [ceci] suffit logiquement à son déploiement dans le champ politique, [et] la littérature académique s'est particulièrement attachée à mettre ce fait en évidence ». Le mouvement reste descendant : la participation « n'est pas conquise, mais bien plutôt octroyée, généralement suite aux injonctions législatives, par le pouvoir municipal qui ainsi s'affirme comme le dépositaire légitime du pouvoir de décision du fait de la procédure électorale […] Si la citoyenneté active est encouragée par les appels à plus de participation et l'établissement de structures *ad hoc*, la citoyenneté délégative reste la plus essentielle et légitime » (GOXE, 2004, *op. cit.*).

En cohérence avec ces constats, les projets d'Agendas 21 locaux soutenus par une réelle vision stratégique, et qui sont le cadre d'une coordination de l'action collective qui s'incarne dans des objectifs partagés devant être atteints par la mise en œuvre de partenariats, restent rares, voire exceptionnels.

Les enjeux substantifs …

… se voient appliqué le même constat d'inégalité dans leur prise en compte.

Il ressortait de l'enquête de l'ICLEI en 2002, que « la gestion des ressources en eau est une priorité commune de l'ensemble des collectivités dans toutes les régions du monde, quelque soit la région du monde concernée » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*).
En Angleterre, de manière assez similaire au contexte français, l'Agenda 21 local a été approprié dans une période où les collectivités commençaient à prendre en compte leurs responsabilités environnementales. Il fut surtout perçu comme le prolongement de ces réflexions et est resté, au moins jusqu'à 2001, aux mains des services locaux d'environnement.
Un effet majeur des Agendas 21 locaux a été, en GB, un investissement nettement plus important des problématiques environnementales de la part des collectivités. On peut citer quatre domaines où de nets progrès ont été réalisés :

- déchets (minimisation et recyclage, dont les progrès ont été suivis et évalués)
- énergie (souvent en lien avec le problème de l'accès des pauvres au carburant, domaine stimulé par le rôle du gouvernement dans le processus de Kyoto)
- biodiversité (domaine où régnait le scepticisme mais que les collectivités ont finalement largement pris en charge)
- transport (sujet de vives controverses environnementales en GB ; le gouvernement a appelé les collectivités à développer des plans de transport, soutenus par des campagnes nationales) (CHURCH & YOUNG, *op. cit.*).

Aujourd'hui en France, de nombreux Agendas 21 locaux affichent des préoccupations prioritaires en termes de collecte et de tri des déchets, de protection de l'environnement et de transports.

Tous les enjeux mis à l'ordre des Agendas 21 locaux, de manière plus ou moins fréquente et systématique, n'ont la même portée globale ni la même importance stratégique. Par exemple,

> « les questions [liées au changement climatique] étant désormais stratégiques, elles doivent se situer au plus haut de l'agenda des préoccupations dans la plupart des choix que nous avons à faire. Des outils locaux existent : les agendas 21 locaux sont les outils de réflexion stratégique sur le développement durable, mais je ne suis pas certain que leurs responsables y intègrent le problème du changement climatique » (BRODHAG, 2004c)[243].

Olivier GODARD remarquait au début des années 2000, qu'« il est extrêmement significatif qu'aucun des plans de déplacement urbain récemment élaborés en France et dont l'horizon est approximativement le même que celui du Protocole de Kyoto (2010) n'a[it] pris en compte les exigences d'une politique de l'effet de serre, alors même que le secteur des transports représente la principale source […] et qui plus est la seule à croître de façon importante » (GODARD, *op. cit.*).
Aujourd'hui, le problème inverse pourrait se poser, dans la mesure où la médiatisation et la prise de conscience fortes et rapides qui ont trait au changement climatique ces deux dernières années, font craindre au contraire que le débat et l'action liés au développement durable ne soient phagocytés par ce seul enjeu – au détriment de problématiques sociales ou économiques.
Anne-Marie SACQUET (*op. cit.*) remarque ainsi que *deux enjeux ont été particulièrement investis* par les 11 collectivités lauréates des Rubans du développement durable 2006[244]: la biodiversité et le climat. Toutefois, ce constat n'est pas synonyme de prise en compte systémique et systématique du

[243] BRODHAG C., 2004c, Intervention conclusive lors du colloque sur les stratégies d'adaptation de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), le 30 septembre 2004.
[244] Lancée à l'initiative de Dexia Crédit Local, en partenariat avec le Comité 21, l'Association des Maires de France et l'Association des Maires de Grandes Villes de France, l'opération « Rubans du développement durable » vise à identifier et encourager les démarches remarquables et innovantes des collectivités pour la mise en place du développement durable dans les territoires. Depuis 2002, l'opération des Rubans du développement durable a identifié et valorisé quarante-trois collectivités locales (Comité 21, www.agenda21france.org/rubans/, consulté le 5/12/06).

réchauffement climatique dans tous les documents de planification et d'aménagement et dans les politiques des collectivités qui affichent cette préoccupation…

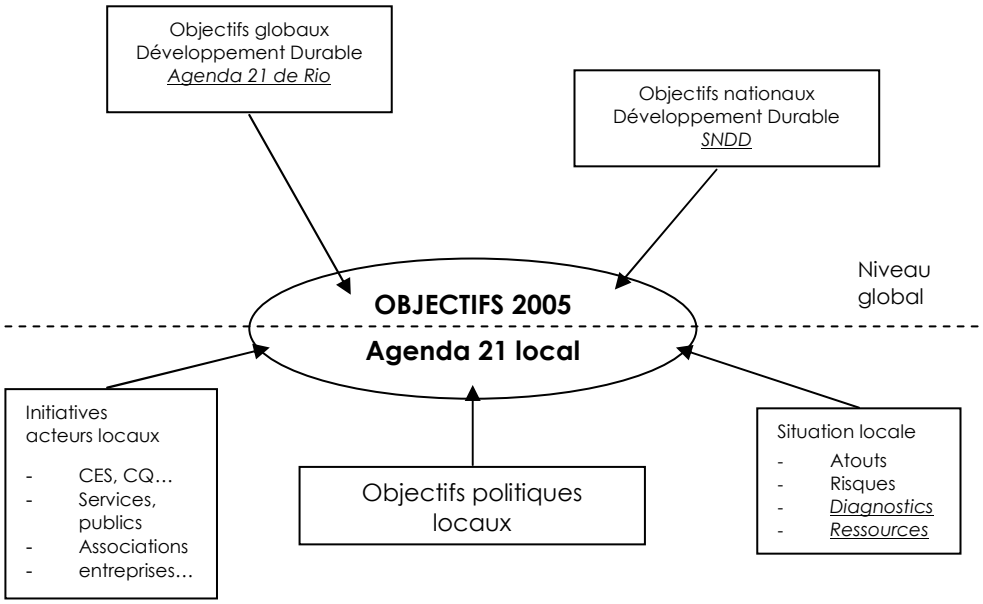
Cette crainte et ce constat contradictoires, que seulement 2 ans séparent, nous enseignent la grande contingence des préoccupations qui retiennent l'attention des acteurs à un moment donné, et leur volatilité en fonction des phénomènes médiatiques et de mode. La récente mise à l'agenda du climat n'augure pas d'une plus grande pertinence des stratégies locales en fonction des contextes locaux. Ainsi au cours de l'année 2005, nous constations avec Philippe SENNA que sur 26 projets de Pays ayant vu le jour en Bretagne, aucun n'avait identifié le problème de l'eau comme un enjeu stratégique. La pollution des eaux est bien pourtant, de notoriété publique, le problème environnemental majeur de la région bretonne.

Au final, les démarches qui s'appuient sur une approche rationnelle, transparente, cohérente et systématique d'identification des enjeux prioritaires de développement durable sont rares.

Le cas d'Issy-les-Moulineaux constitue un bon contre-exemple, et témoigne d'une réflexion incrémentielle qui mène à une appropriation conceptuelle aboutie de l'Agenda 21 local. L'Agenda 21 local d'Issy-les-Moulineaux « se décline en programmations thématiques annuelles. […] La programmation 2003 consistait à accompagner le Plan Local d'Urbanisme (PLU). La programmation 2004 intégrait des thèmes sociaux. Ces deux premières programmations tenaient insuffisamment compte des enjeux globaux (effet de serre, biodiversité, inégalités économiques…) qui sont au fondement même d'un Agenda 21 local. C'est pourquoi, il [a été] proposé pour 2005 de définir une série d'objectifs qui tienne compte :

- du programme Action 21 adopté au Sommet de la Terre de Rio en 1992 ;
- de la SNDD validée en juin 2003.

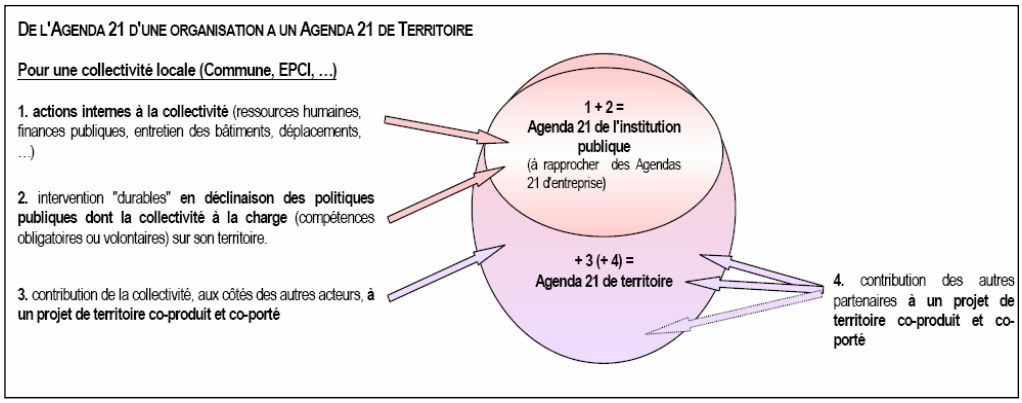
Toutefois, l'Agenda 21 local doit être adapté au contexte Isséen. C'est pourquoi, d'autres paramètres méritent d'être intégrés à une réflexion qui peut assurer une complémentarité entre les échelles globale et locale, selon le schéma suivant [Figure 8 : Articulation entre local et global, l'Agenda 21 local d'Issy-les-Moulineaux] »[245] :



[245] Issy-les-Moulineaux, « *L'Agenda 21 local : un développement durable pour notre ville de demain – orientations stratégiques 2005* », 29 octobre 2004 (Association Val de Seine Vert www.valdeseinevert.net, consulté le 26/06/05).
Dans la figure, *nous ajoutons les termes soulignés en italiques*.

1.2.2 Trois « types » d'Agendas 21 locaux ; 3 « champs de gestion des enjeux »

La question de l'identification et de la hiérarchisation des enjeux renvoie également au fait qu'« il existe […] des questionnements sur le cahier des charges des Agendas 21 locaux, sur le périmètre de ces agendas (interne ? externe ?), les thèmes (uniquement les compétences de la collectivité ?) » (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.22)… qu'ils doivent intégrer.
Hélène COMBE a distingué deux types d'Agendas 21 locaux, basés sur quatre champs d'intervention (COMBE, 2003)[246] [Figure 9 : 2 types d'Agendas 21 locaux selon Hélène Combes]:



Dans ce schéma, les actions internes et la mise en œuvre des compétences et des politiques sont regroupées pour composer un « Agenda 21 d'organisation » ; la part prise par la collectivité à l'action collective sur le territoire aux côtés des autres acteurs, ainsi que la contribution de ces derniers, composent l'« Agenda 21 de territoire ».

Emilie THUILLIER remarque que *l'Agenda 21 de territoire* « tel que défini par plusieurs organisations internationales ainsi que par les guides traitant des Agendas 21 locaux, […] est un projet de territoire qui résulte d'un dialogue entre l'administration locale et les acteurs du territoire, projet qui est co-porté par l'ensemble de ces acteurs, c'est-à-dire que tous sont responsables de sa mise en oeuvre en fonction de leurs domaines de compétence ». Hélène COMBE, comme Emilie THUILLIER (2005)[247], constate que ce type d'Agenda 21 local « a du mal à émerger ».

Ces typologies rejoignent la méthodologique de l'ADEME relative au Bilan Carbone[248]. Présentée à l'occasion du Salon des Maires et des Collectivités Locales, la version « collectivités » du Bilan Carbone, qui existait déjà pour l'entreprise, doit être déployée à partir de janvier 2007. Elle se décline en deux approches :

---

[246] COMBE H., 2003, « *Le développement durable induit-il le renouvellement des référentiels d'action des Collectivités locales dans les champs normatifs, cognitifs et relationnels ?* », Mémoire de DEA Changement social, Université des Sciences et Technologies de Lille 1, 169pp.
[247] THUILLIER E., 2005, « *L'évaluation dans les Agendas 21 locaux de la Région Nord-Pas-de-Calais (France) : quels enseignements pour l'évaluation du développement durable au niveau local ?* », mémoire de Maîtrise en Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 211pp.
[248] Cet outil permet d'analyser et de quantifier l'ensemble des émissions de CO2 et autres gaz à effet de serre qui résultent d'une activité. L'étape de quantification permet de définir et de hiérarchiser des actions de réduction des émissions. Décliné de la version « Entreprise », le Bilan Carbone Collectivités-Territoires a fait l'objet d'une large expérimentation courant 2005. Selon le bureau d'étude Alternconsult en charge de l'évaluation globale de cette expérimentation, *le bilan carbone a comme principal intérêt de faire prendre conscience à la collectivité de son impact et ses possibilités d'action directes et indirectes face aux enjeux du réchauffement climatique.* Actu-Environnement du 29/11/06, « *La déclinaison du Bilan Carbone dédiée aux collectivités sera diffusée à partir de janvier 2007* », www.actu-environnement.com.

- un module « patrimoine & services » qui tend à engager les collectivités vers des démarches exemplaires dans leur fonctionnement ;
- un module « territoire » qui permet à la collectivité d'intégrer le changement climatique dans son rôle d'aménageur du territoire. Le périmètre d'investigation du module « patrimoine & services » inclut à la fois ce qui relève du patrimoine strict de la collectivité (ses propres bâtiments administratifs et les activités de ses agents) et ce qui concerne l'ensemble de ses domaines d'intervention (éducation, culture, routes/voiries, sports, etc.).
  Le module « territoire » comprend les émissions des principales activités suivantes : production d'énergie, autres productions industrielles, transport de marchandises, transport de personnes, déchets, résidentiel et tertiaire, construction, agriculture et pêche… ».

Le Guide de l'ADEME « *Un Plan climat à l'échelle de mon territoire – Guide pour les collectivités* », conçu par Energie-Cités, aide les décideurs à mettre en œuvre un Plan Climat Territorial, notamment –
- au travers de l'intégration du changement climatique dans leurs réflexions, leurs stratégies locales et leurs politiques sectorielles ;
- en impliquant les acteurs locaux à l'échelle de leur territoire.

Sur le dernier point, « tout l'enjeu […] se situe dans la capacité de la collectivité à mobiliser les différentes acteurs et à les faire adhérer à un plan d'action », selon Jacques RAVAILLAUT[249].
Dans cette approche, les mêmes distinctions sont faites, à la différence près que le « module territoire » regroupe à la fois l'action institutionnelle de la collectivité sur son territoire (au gré de ses compétences) et l'action collective impliquant les autres acteurs locaux.

On peut donc à nos yeux distinguer trois composantes des Agendas 21 locaux, investies par les collectivités de manière variable et non exclusive les unes des autres.

La première composante correspond à la prise en compte du développement durable par la collectivité *en tant qu'organisation* : elle cherche à être exemplaire au travers de sa gestion interne. De nombreuses collectivités abordent leur démarche par ce biais, de manière à être ensuite crédibles et légitimes vis-à-vis des acteurs, et d'ancrer en leur propre sein apprentissages et pratiques avant de se positionner comme chefs de file d'un projet de plus grande envergure.

La seconde composante correspond à une démarche de prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre de quelques unes ou de l'ensemble des compétences et des politiques de la collectivité. La collectivité intègre le développement durable dans son action institutionnelle : ce type d'Agenda 21 local peut se traduire par l'existence d'une réelle stratégie déclinée dans chacun de ses domaines d'intervention, ou comme c'est bien plus souvent le cas, par l'existence d'un document (plan d'action) plus ou moins marginal dans son organisation et son action.

La troisième composante correspond à une démarche territoriale, où la collectivité, tout en cherchant à intégrer le développement durable dans la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, pilote et coordonne l'action collective sur son territoire. *A priori* couplé à une démarche stratégique, et pour être efficace, intégrant la diversité des parties intéressées dont les autres collectivités, cette approche est la plus rare, tout en étant la seule qui au regard des éléments développés plus haut, réponde réellement aux ambitions du Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio.

Les trois « types » d'Agendas 21 locaux définis par la prépondérance de l'une de ces trois approches peuvent être élaborés et mis en œuvre de manière plus ou moins participative (le troisième type requérant par définition, la participation des acteurs dont l'action cherche à être coordonnée).
Ces trois « types » définissent trois *champs de gestion des enjeux*[250] :

---

[249] Directeur de l'action régionale de l'ADEME, cité dans DELIJARRIE B. (Dir), 2006, « *Le développement durable à l'usage des collectivités locales, édition 2007* », Dexia Editions, 124pp (p18).

- le champ interne
- le champ de la mise en œuvre des politiques et des compétences propres de la collectivité
- le champ de la coordination stratégique territoriale[251]

Cette distinction nous parait fondamentale. Les collectivités sont d'importantes organisations : elles emploient beaucoup de personnel, possèdent et gèrent d'importants sites et locaux, etc. ; elles interviennent sur le territoire dans le cadre de leurs compétences et au travers de leurs politiques ; enfin, elles sont susceptibles – et y sont de plus en plus fréquemment amenées – de prendre part à l'action collective aux côtés d'autres acteurs, de manière coordonnée, autour d'un projet stratégique de territoire. Néanmoins, la coordination stratégique interinstitutionnelle est rarement au cœur des démarches et apparaît peu en tant que problématique centrale dans les projets existants.

1.2.3 La difficile intégration du secteur privé dans les Agendas 21 locaux

Pour aller vers la durabilité, « une culture politique de l'implication collective, de la participation des parties intéressées et de la construction de consensus doit continuer d'être bâtie, encouragée et maintenue » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*). Toutefois, les Agendas 21 locaux de territoire sont rares, même si l'on observe ponctuellement qu'« outre la diversité des enjeux pris en compte par les collectivités, dans certains cas l'Agenda 21 ne se cantonne pas, *a priori*, à l'action interne de la collectivité et à ses compétences propres. Animation territoriale et évaluation sont [parfois] érigées au niveau d'enjeux à part entière » (SACQUET, *op. cit.*). Mais la coordination avec le secteur privé reste l'une des principales difficultés des Agendas 21 locaux, comme le pointait déjà la Conférence Régionale des Villes durables à La Haye en 1999[252].

En Suède, un programme d'investissement a été lancé de 1998 à 2001, pour encourager les collectivités à monter des partenariats avec le secteur privé. Un second programme national d'aides financières aux Agendas 21 locaux s'est en particulier adressé aux initiatives relatives au recyclage et au tri des déchets impliquant des partenariats public/privé (ECKERBERG, *op. cit.*).
L'Allemagne offre également un exemple intéressant d'initiative en faveur d'une mobilisation conjointe public-privé dans le cadre des démarches locales de développement durable. *The Bremen Initiative*, qui visait spécifiquement à réfléchir sur le partenariat collectivités-entreprises pour le développement durable, a mis en place un prix récompensant les meilleures initiatives dans ce sens (*cf.* ANNEXE III – The Bremen Initiative).
.
En France, la *Charte de la Concertation en matière d'environnement* du 5 juillet 1996 développée par le ministère de l'environnement fut une tentative pour associer les partenaires à la production d'un projet partagé. Initiée par Corinne Lepage, la Charte n'a jamais fonctionné en tant que telle, les entreprises et certaines associations ayant refusé de manière catégorique l'encadrement que proposait le document (mais elle a été exploitée par la suite par des acteurs locaux qui y ont trouvé un document de travail de référence utile)[253].

Au-delà de cas exemplaires et de déclarations d'intention qui soulignent l'enjeu d'une collaboration entre acteurs publics et privés du territoire, l'intégration des entreprises à la démarche d'Agenda 21

---

[250] Nous retenons les termes de *champs de gestion* afin de lever toute ambiguïté avec le terme de « périmètre », qui peut être géographique, et de souligner que nous nous situons dans une approche gestionnaire qui mettra plus loin l'accent sur les outils et leur rôle dans les organisations.
[251] En référence aux analyses et aux définitions de la Section *IV/3. L'organisation territoriale française et ses implications pour le développement durable (Première partie).*
[252] Regional Conference on Sustainable Cities and Towns, 1999, « *Strategies for Sustainable Cities* », as adopted on 24 June 1999 by participants in Den Haag, Netherlands.
[253] Entretien avec Philippe SENNA, MEDD, 03/05/05.

local reste exceptionnelle. Pour endosser un rôle de partenaire stratégique des entreprises, les collectivités doivent se doter de compétences qui leur font souvent défaut, et adopter une posture qui tranche avec leurs habitudes. D'autres difficultés sont à surmonter, telles l'indifférence des acteurs privés aux problématiques du développement durable, perçues davantage comme une contrainte que comme un ensemble d'opportunités, ou l'absence de reconnaissance des liens de réciprocité qu'entraîne l'ancrage territorial. Ce dernier est d'ailleurs loin d'être une réalité pour toutes les entreprises, qui y sont durablement enracinées ou y trouvent une implantation éphémère et opportune. Un enjeu réside dans l'idée que « si l'on ne "plonge" pas dans la connaissance des logiques de développement des entreprises, on ne comprendra pas grand chose à la réalité des processus, et on aura tendance à se limiter l'expression phénoménologique des problèmes […] Par conséquent les diagnostics des Agendas 21 doivent entrer dans la connaissance des processus "réels" et pas seulement des processus "apparents" » (LOINGER, 2000, *op. cit.*).
Pour J-C. DUPUIS, la RSE semble « participer d'une adaptation du système de gouvernance [de la firme] au développement d'une économie structurée en réseau ». Ainsi, « le système de gouvernance est d'une certaine manière le mode de régulation […] prévalant au niveau de la firme et de ses dirigeants et englobe des mécanismes classifiés habituellement ainsi » : [suit une Typologie où apparaissent différents mécanismes de gouvernance des entreprises, que nous nommerons pour simplifier] mécanismes « internes » (administration, structure de l'entreprise, syndicats…) ; liés à l'environnement de l'entreprise (syndicats nationaux, auditeurs, associations, droit, environnement « sociétal » …) ; « relationnels » (réseaux de confiance informels, surveillance mutuelle des dirigeants, culture d'entreprise, réputation auprès des salariés…) ; « de marché » (marché des biens et des services, financier, du travail, politique, du capital social, de la formation, culture des affaires…) (DUPUIS, 2007)[254].
Cette typologie comprend des items qui peuvent faire référence à l'ancrage territorial de l'entreprise. Mais ce dernier n'est pas identifié explicitement, illustrant les difficultés (théoriques et pratiques) à surmonter dans ce domaine, alors que dans le cas de PME, « s'agissant des avantages ou des apports retirés des actions de type RSE, les phénomènes les plus cités sont : l'adhésion et la motivation des employés (50 % des répondants), les bonnes relations avec l'environnement local [*nous soulignons*] (cité par 47,7 % des répondants) » (DUPUIS et Al., 2006)[255].

1.3 Les impacts des Agendas 21 locaux sur les collectivités en tant qu'organisations – entre innovations et pesanteurs institutionnelles et organisationnelles

L'Agenda 21 local met l'accent sur la dimension de l'organisation et du management. Il suppose une culture, des outils et des pratiques de management adaptés. L'ICLEI prévoyait ainsi que « l'Agenda 21 local va résolument introduire et ancrer des instruments dans le management municipal qui en assurent la mise en œuvre, le suivi effectif et l'amélioration continue. L'avenir est à l'institution d'un management municipal durable qui applique l'état de l'art des systèmes et outils [*traduction libre*] » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*). La Conférence des Villes durables à La Haye soulignait, en 1999, que « des formes de gouvernance et de management innovantes sont requises afin que l'agenda de la durabilité devienne le courant dominant [*traduction libre*] » aux niveaux européen, nationaux et locaux (Regional Conference on Sustainable Cities and Towns, *op. cit.*).

Le développement durable établit des syncrétismes entre de nombreuses notions modernes de management (transparence, ouverture aux parties intéressées, précaution, systémique, obligations redditionnelles).

---

[254] DUPUIS J-C., 2007, « *La responsabilité sociale gouvernance partenariale de la firme ou gouvernance de réseau ?* », GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2007-02.
[255] DUPUIS et Al., 2006, « *La Responsabilité sociale des entreprises (RSE) en Rhône-Alpes. Premiers résultats d'une enquête auprès des PME régionales* », GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2006-02.

Pour autant, la littérature liée au développement durable et aux collectivités[256] reste relativement muette sur ce sujet, hormis pour prendre acte des difficultés qui y sont liées. Aux côtés de ces dernières apparaissent un certain nombre de recommandations, sans que les outils, techniques, méthodes, pratiques d'organisation et de management aient fait l'objet, de la part des acteurs ayant investi le champ du suivi des Agendas 21 locaux, de recherches, d'expérimentations, de recommandations poussées. La remarque selon laquelle « quelques premières grandes recommandations méthodologiques semblent se dégager. Elles devront être confortées dans le temps » et qu'« une méthode structurée est vraisemblablement indispensable pour aboutir en matière d'Agenda 21 » (RAEE, 2002, *op. cit.*) est à cet égard significative. Il semble que la dimension managériale des Agendas 21 locaux soit autant reconnue qu'elle pose problème, du point de vue d'un antagonisme culturel *a priori* entre secteur public et management.

Des freins et des pesanteurs culturels existent de fait au sein des collectivités, en termes de management (notamment en comparaison des évolutions du secteur privé), et le changement doit y être accompagné sous peine d'alimenter des constats sévères tels que celui-ci :

> « Les organisations publiques font trop souvent penser à des pays en voie de développement qui importent à grands frais, et pour peu de résultat, des techniques avancées; si la greffe ne prend pas c'est que le terrain est mal préparé pour accueillir les importances de la maintenance et de l'actualisation sous-estimée et que, dans ces conditions, les chances sont fortes que les « séduisants outils modernes » ne soient utilisés qu'un temps avant d'être abandonnés au profit des méthodes traditionnelles ou d'outils d'apparence encore plus moderne qui paraîtront un temps constituer la nouvelle panacée » (GIBERT, 1987)[257].

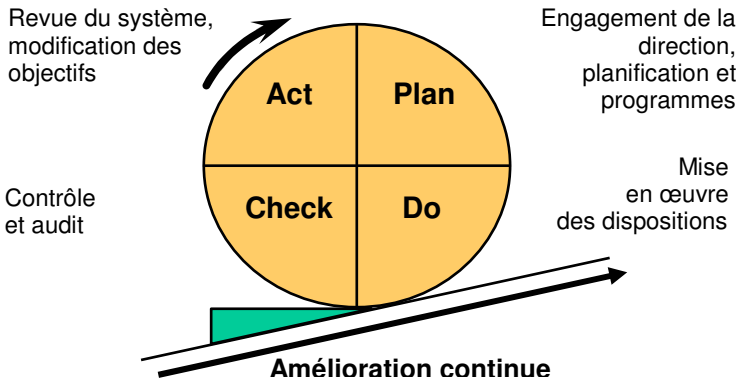
Il nous semble toutefois, qu'un tel constat ne s'applique pas à toutes les collectivités, et qu'au sein de la variété d'institutions concernées coexistent à la fois des résistances au changement qui viennent largement fonder les *a priori* existants, et des dynamiques de changement réelles susceptibles de relativiser ce premier constat de manière significative. D'une certaine manière, il semble que tandis que certaines collectivités sont conscientes et volontaristes en ce qui concerne leur management, le terme même et les problématiques qu'il recouvre ont peu été appropriés par les acteurs associatifs et institutionnels positionnés autour de l'Agenda 21 local : la résistance culturelle que ces acteurs supposent de la part des collectivités est peut-être parfois plus forte chez eux que de la part des intéressées.
L'Agenda 21 local implique des chambardements managériaux et organisationnels. Les collectivités ont besoin d'une aide, d'un accompagnement, de repères dans ce domaine. L'analyse, le pilotage, le suivi et l'évaluation internes comme externes des démarches doivent donc intégrer ces aspects.

A travers les concepts fondamentaux d'évaluation et d'amélioration continue, l'Agenda 21 local en tant que projet d'organisation et projet collectif se rapproche beaucoup des démarches qualité et d'environnement (Systèmes de Management Environnementaux (SME), ISO 14001, Systèmes de Management de la Qualité (SMQ), etc.). En partant d'un diagnostic, en identifiant des champs d'action prioritaires[258], et en mettant en œuvre des mécanismes d'évaluation en continu afin d'améliorer les résultats, la démarche d'Agenda 21 local intègre en effet le principe PDCA, ainsi que naturellement – et presque par définition – les 8 principes universels du management (*cf. plus loin*).
Le mécanisme PDCA « est le fondement d'un management moderne et se retrouve dans les normes ISO 9000 de la qualité et ISO 14001 du management environnemental » (BRODHAG, 2000c)[259] :

---

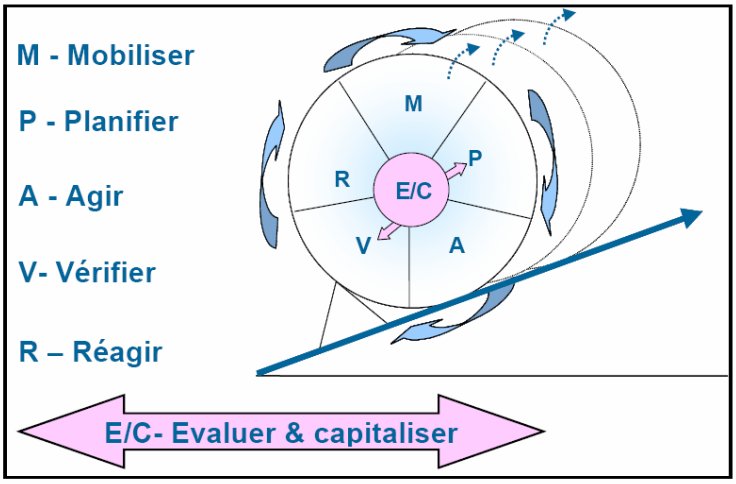
[256] Et en particulier les productions administratives et associatives qui traitent de l'Agenda 21 local.
[257] GIBERT P., 1987, « *Réflexions sur le management communal* », Cahiers du CFPC N0 22, 1987.
[258] L'ISO 14001 exige que l'organisation identifie ses *impacts environnementaux significatifs*. Cet aspect de la démarche environnementale entre à part entière dans les critères de certification du SME.
[259] BRODHAG C., 2000c, « *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable* », Atelier gouvernance, Colloque : Europe villes et territoires, Lille, 3-4 novembre 2000

Figure 10 : Le PDCA ou « roue de Deming », fondement du principe d'amélioration continue

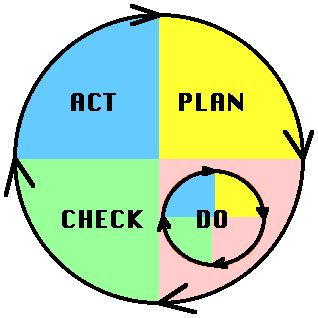


Le mécanisme PDCA, quel que soit le type d'organisation ou d'activité, est un principe universel de management. Il se décline de nombreuses manières en conservant les principes de réflexivité et d'itération entre les étapes de réflexion, prise décision, contrôle, améliorations.

Voici, ci-dessous, un exemple d'adaptation de la roue de Deming qui en conserve toutes les composantes en y intégrant la mobilisation (interne / externe) (BILLOIR, 2003)[260] :



La figure ci-dessous, où des cycles PDCA sont emboîtés, illustre la relation entre les processus des unités opérationnelles et le processus stratégique :



[260] BILLOIR P., 2003, « *Élaboration d'une démarche de progrès en développement durable dans les organisations : outils, perspectives et application à la ville de Bourbourg et au centre de formation CEPA* », Rapport de DESS, Université des Sciences et Technologies de Lille (France), Faculté des sciences économiques et sociales, 61pp.

La "roue dans la roue" décrit la relation entre le management stratégique et les unités opérationnelles. Les unités opérationnelles ont leurs propres objectifs et plans d'action : elles constituent la partie « DO » de l'effort stratégique d'ensemble (ARVESON, 1998)[261].

Ceci, ramené à l'échelle d'une collectivité – les collectivités étant souvent des organisations importantes (en termes de budget, personnel, missions, nombre et diversité de directions et de services) –, rappelle que chaque direction et service, au travers de ses actions et politiques, devrait contribuer à l'atteinte d'une stratégie d'ensemble. Ceci renvoie en particulier aux interrelations des missions et à la systémique des enjeux du développement durable : aménagement, planification, équipement, développement économique, action sociale, environnement, éducation…

Les trois schémas précédents, de portée générique, inspirent directement les rédacteurs du Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio[262]. Les étapes sont les mêmes, quoique avec des intitulés plus spécifiques et contextualisés ; le *processus* ainsi décrit constitue une même boucle impliquant l'itération continue entre la dernière et la première étape.

D'autres principes contenus dans la plupart des normes de processus[263] peuvent être considérés comme universels. Les « huit principes de management de la qualité » constituent une synthèse des bonnes pratiques de management, applicables à tous les contextes (AFNOR, 2003)[264] :

- le principe de *management par approche systémique* préconise une vision stratégique large et globale dans l'espace et dans le temps ;
- le principe d'*amélioration continue* (défini plus haut : roue de Deming) ;
- le principe de management par *approche processus* consiste à améliorer l'atteinte des objectifs à travers la mobilisation des processus pertinents et l'organisation d'interactions efficaces entre eux;
- le principe d'*orientation client* désigne la prise en compte du client et, plus largement, *des diverses parties intéressées* ;
- les principes de *leadership* et d'*implication du personnel* visent l'atteinte de niveaux maximums de créativité et de productivité ;
- le principe des *relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs* peut s'élargir à *toutes les parties intéressées* prêtes à coopérer, et est à l'origine des stratégies « gagnant - gagnant » ;
- le principe d'*approche factuelle pour les prises de décision* privilégie les décisions prises sur la base de systèmes d'information et de communication permettant d'en connaître les causes et les conséquences.

La norme ISO 26000 pour la responsabilité des organisations (privées et publiques), en cours de négociation, intègre la même logique. Ces principes s'appliquent directement, si l'on se réfère au Chapitre 28 de l'Agenda de Rio, à l'Agenda 21 local, qui se distingue cependant des démarches qualité et d'environnement :

- il correspond à un projet collectif plus large que le seul projet d'organisation auquel s'appliquent habituellement les démarches qualité et de management environnemental,

---

[261] ARVESON P., 1998, « *What is the Balanced Scorecard?* », The Balanced Scorecard Institute, Rockville, USA, www.balancedscorecard.org, consulté le 28/04/04.

[262] *Cf.* Partie « II. Le Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio : une proposition, l'Agenda 21 local ».

[263] Les normes de management ou de processus certifient la mise en place de procédures et de moyens *en vue d'un résultat*. Elles ne concernent pas un produit ou ses caractéristiques mais les moyens dont se dote un organisme pour gérer un aspect de ses activités.
La norme ISO 14001 formule par exemple des exigences sur la mise en œuvre d'un Système de Management Environnemental. Un SME se définit comme « la partie de l'ensemble du système de management qui comprend la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources pour développer, mettre en œuvre, accomplir, réviser et maintenir la politique environnementale » (ISO).

[264] AFNOR, 2003, « *FD X 30-021 – Fascicule de documentation SD 21000, Développement durable - Responsabilité sociétale des entreprises. Guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise* ».

- il correspond à un objet plus large en termes d'enjeux et de responsabilités
- il correspond à un objet plus large en termes d'organisation de par sa portée globale et transverse, impactant l'ensemble des activités internes, des compétences et des relations avec les parties intéressées

Le *projet collectif* détermine avec tous les collaborateurs ce que devra être la collectivité de demain pour répondre aux attentes des parties intéressées ainsi qu'aux exigences du développement durable. C'est un document écrit, mobilisateur, servant de référence et consignant sa mission, sa stratégie, ses plans d'action. Cette démarche, participative, permet de redécouvrir les objectifs fondamentaux de la collectivité, et les nouveaux enjeux auxquels elle doit répondre, entraînant la réactualisation de ses rapports avec son environnement : c'est la formalisation d'une référence (GASCHET, *op. cit.*), qui vise à la fois le fonctionnement interne et la relation aux partenaires. Dans le cadre de l'Agenda 21 local, il s'agit d'un projet d'organisation qui se double d'un projet de société : son objet social est donc plus large que pour une entreprise. La comparaison des collectivités aux entreprises dans le domaine de la gestion et de l'organisation donne lieu à des débats. Elle est possible si l'on prend la mesure des points communs évidents autant que des différences fortes qui les séparent. René GASCHET appelle l'organisation municipale « la mairie-entreprise », soulignant ainsi sa dimension d'organisation fonctionnelle, sous contrainte, et au service de finalités précises.

1.3.1 Points communs et différences entre collectivités et entreprises sous l'angle de la gestion et de l'organisation

La « mairie-entreprise » (pour reprendre l'expression de R. GASCHET, *op. cit* ; l'analyse peut être étendue aux autres collectivités), est *productrice de services* : son organisation doit y être adaptée et répondre aux critères de qualité, coût, délai, comme une entreprise. Elle doit rechercher le meilleur rapport qualité/coût tout en répondant aux attentes des usagers. Dans les collectivités, « l'accent doit être porté aussi bien sur le contrôle des dérivés organisationnels dont les coûts sont supportés par l'usager que sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques » (*Ibid*).

Les collectivités ont un objet social très dispersé par rapport à l'entreprise : le « service public » s'adresse à tous les citoyens d'un territoire. Cette notion recouvre une multitude de services, qui engendre au sein des collectivités une multiplication des métiers. Le monopole légal de certains services n'exclut pas la concurrence (restauration, culture, sport) avec le secteur privé[265].

Les collectivités sont gestionnaires d'importants budgets. Les recettes de l'entreprise équivalent au produit de la vente de ses services et/ou produits ; celles de la collectivité sont des recettes fiscales, auxquelles s'ajoutent subventions et dotations (plus une faible part de recettes provenant de la vente de ses services, dont beaucoup sont réputés « gratuits ») (DEMEESTERE, 1997)[266].
Collectivités et entreprises ont des ressources de financement très différentes. Entreprises et collectivités recourent aux emprunts et à l'autofinancement[267], mais les dernières ont moins de marges d'autofinancement et recourent davantage à l'emprunt. De plus, les collectivités ont une fonction de redistribution sociale que n'a pas l'entreprise. Les collectivités ne choisissent pas tous leurs partenaires, et n'ont donc pas la maîtrise de tous leurs coûts. Leurs excédents de trésorerie ne sont pas rémunérés (l'impôt ne pouvant être prélevé pour constituer des réserves), elles ont donc intérêt à avoir peu d'excédents. En termes de gestion financière, les façons de faire sont donc différentes.

---

[265] Mais, symptomatiquement, l'organisation des achats n'est par exemple pas prise en compte par les collectivités dans l'approche des coûts réels, ce qui est par contre un critère de bonne gestion pour les entreprises…
[266] DEMEESTERE R., 1997, « *Vers un management des collectivités locales* », Cahiers du CFPC N° 22, mai 1997.
[267] Autofinancement : financement des investissements d'une entreprise qu'elle génère par son activité, c'est-à-dire grâce à une partie de ses bénéfices (et non par l'emprunt).

Les collectivités, comme toute organisation, sont gestionnaires de personnel. Ce sont souvent des employeurs importants ; les départements, par exemple, comptent un nombre très élevé d'employés. Ceci suppose une gestion rationnelle du personnel (nombre, fonctions, compétences), comme dans l'entreprise (sous peine d'une augmentation des coûts réels, que le contribuable supporte). Le personnel des collectivités est régi par un statut propre à la fonction publique territoriale, calqué sur la fonction publique d'Etat (carrières, avancements, mutations…). Grilles de rémunération, recrutement de telle catégorie de fonctionnaire en fonction de la population de la collectivité, quotas, régime indemnitaire et d'avancement, conditions de recrutement par concours imposées à toutes les collectivités, donnent une marge de manœuvre restreinte aux collectivités en matière de GRH par rapport à l'entreprise[268].

A l'organisation des collectivités peuvent s'appliquer certains principes développés pour l'entreprise. Cette dernière se distingue des collectivités en ce que ses mauvais résultats sont directement sanctionnés par le marché. Une mauvaise gestion de la collectivité est préjudiciable à son avenir, avec des effets qui ne sont parfois évidents que sur une échéance longue (mauvaise gestion, effets des investissements lourds en infrastructures…), et avec des temporalités différentes de celles des mandats des responsables élus. Les méthodes qui visent à améliorer l'efficacité de l'entreprise sont donc en avance sur celles appliquées par les collectivités, ces dernières trouvant un intérêt de mieux en mieux compris dans leur transfert. Les deux commentaires suivants, qui ne reflètent pas une pensée avant-gardiste (ils ont été formulés il y a vingt ans), illustrent bien ce propos :

– « L'introduction des valeurs de l'entreprise n'est pas du tout une manière de trahir le service public mais au contraire une manière de lui donner, je dirais presque sa chance de continuer à avoir une bonne image. On ne pardonne plus à une mairie, un travail approximatif. Maintenant il faut qu'une mairie rende des services comme une entreprise privée qui est sur le marché concurrentiel » (Michel ROCARD (alors maire de la commune de Conflans-Ste-Honorine), 1987, « *Le projet d'entreprise de la mairie de Conflans-Sainte-Honorine* », bulletin municipal de Conflans-Sainte-Honorine, février 1987).

– « Les limites, par rapport aux entreprises privées, tiennent à une fiscalité différente mais les méthodes, les moyens, les outils peuvent être utilisés de la même façon » (Georges LEMOINE, maire de Chartres, 1983, Cahiers du CPFC N° 22, 1986).

L'Observatoire des Télécommunications dans la Ville qualifie par exemple de « révolution mentale », les changements culturels qui résultent de l'introduction des NTIC dans les collectivités (LAMBLING et Al., 2001)[269].

---

[268] L'étude de Bernard Brunhes Consultants (*op. cit.*) relève « une gestion des ressources humaines pas encore à la hauteur des enjeux stratégiques » (p15). La gestion prévisionnelle des emplois et compétences devient un impératif ; le management des compétences devient un enjeu stratégique ; un besoin accru de compétences managériales est ressenti à tous les niveaux ; la fonction GRH doit être fortement développée et professionnalisée.
• 70 % des collectivités interrogées considèrent avoir une vision à moyen terme de l'évolution quantitative de leur personnel, mais seules 36 % disposent d'une vision à moyen terme de l'évolution qualitative de leur personnel.
• 45 % des collectivités interrogées déclarent avoir engagé une démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences, mais cette notion recouvre des démarches diverses • 54 % déclarent avoir engagé une réflexion sur les compétences clés ou stratégiques (compétences managériales des cadres et compétences en matière de gestion de projet, en lien avec le développement de la transversalité) • 86 % disposent d'un plan de formation pluriannuel, construit dans 30 % des cas seulement sur la base des besoins définis par la collectivité • 84 % déclarent mettre en œuvre des formations spécifiques et à visée de qualification collective (exemples les plus fréquents : formations informatiques/Internet, management de projet, marchés publics ; *le développement durable n'est pas cité*).
• 52 % des collectivités affirment utiliser les NTIC pour le développement des compétences des agents, mais les démarches de *groupware* (ensemble d'outils destinés à faciliter le travail en groupe) et de *knowledge management* (outils, méthodes et modes d'organisation pour faciliter la conservation et le partage des connaissances réparties dans l'entreprise ou la collectivité) sont très rares, et l'*e-learning* (formation sur Internet) est inexistant.

[269] LAMBLING et Al., 2001, « *Organisation des Collectivités Territoriales – Les TIC au service du changement* », rapport du groupe de travail "*TIC et management*" de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville.

1.3.2 Inscription de l'Agenda 21 local dans l'organisation : de nombreuses dimensions (vers un management intégré)

Des projets et des politiques préexistent à l'Agenda 21 local : il ne s'agit pas d'un processus autonome, mais d'un processus à visée intégratrice qui doit mettre en perspective, articuler, mettre à jour et mettre en cohérence l'existant.

Dans son étude de 2002, l'ICLEI constatait que « 59% des collectivités avaient intégré leur Agenda 21 local dans le système municipal [*traduction libre*] » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*). Ce chiffre illustre le fait que l'inscription de l'Agenda 21 local dans l'organisation et le management était – et il le reste largement – problématique. L'étude montrait que « les collectivités font des efforts pour intégrer l'Agenda 21 local dans leurs systèmes de management. La majorité d'entre elles affirment être en cours d'intégration des processus liés au développement durable dans leurs structures locales de gouvernance [*traduction libre* ; Figure 11 ci-dessous : L'intégration de l'Agenda 21 local] » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*).

Process is :	
Operating parallel to municipal system	41%
Integrated into municipal system	59%
Those respondents indicating their Local Agenda 21 process was integrated into the municipal system took the following approaches to do so :	
A process is in place to keep elected council members informed of the issues and initiatives	71%
One or more staff have training in sustainable development planning	67%
A process is in place to keep all departments *involved* in the Local Agenda 21 or Sustainable Development issues and initiatives	55%
The process supports a city-wide project(s)	55%
A process is in place to keep all departments informed of the Local Agenda 21 or Sustainable Development issues and initiatives	54%

L'ICLEI notait ainsi qu'« une croissance spectaculaire de l'utilisation d'Agendas 21 locaux en tant que processus de planification s'est produite à travers le monde [*traduction libre*] » (ICLEI, 2002a, *op. cit.*). Toutefois –

> « Les processus d'Agenda 21 local sont généralement caractérisés par des tensions diverses […] L'une d'entre elles est l'orientation vers des projets isolés, managés de manière autoportante, d'un côté, et le développement de modèles exhaustifs pour le développement futur de la collectivité dans son entier, de l'autre côté [*traduction libre*] » (ASTLEITHNER and HAMEDINGER, *op. cit.,* p.64).

Jusqu'au tournant des années 2000, les Agendas 21 locaux étaient majoritairement rattachés aux services environnement des collectivités, avec comme responsable, dans de très nombreux cas en France, un stagiaire ou un chargé de mission au statut d'emploi-jeune. En Suède, la majorité des collectivités ont dès le départ placé la coordination de l'Agenda 21 local sous la responsabilité du conseil municipal (10% environ ayant pour responsables de l'Agenda 21 local les services santé ou environnement) (ECKERBERG, *op. cit.*), mais c'est là l'exception qui confirme la règle.
Ceci pose un triple problème : la pérennité de la démarche est hypothéquée (la personne responsable ne restant pas dans l'organisation à long terme) ; son statut au sein de l'organisation le rend *de facto* marginal (en termes notamment, de légitimité vis-à-vis des autres directions, qu'il est nécessaire de mobiliser, avec lesquelles il faut coordonner l'action et effectuer des arbitrages) ; l'inscription institutionnelle de la démarche n'est de ce fait ni transverse, ni stratégique.

1.3.3 Portage politique et technique, la double hiérarchie spécifique aux collectivités

La collectivité s'insert dans un système politique, se distinguant en cela de l'entreprise. La durée du mandat influence les choix et a tendance à limiter les actions à long terme ; la collectivité, de

manière spécifique, fonctionne grâce à un système dual, impliquant une hiérarchie politique et une hiérarchie fonctionnelle. Cette dualité est susceptible de compromettre la réalisation des projets si elle ne s'estompe pas grâce à des pratiques appropriées de management (GASCHET, *op. cit.*).

Les changements de majorité politique qui ont eu lieu après les élections municipales du printemps 2001 ont remis en cause certains projets d'Agenda 21 local. Des démarches « parmi les plus anciennes et dont on pouvait commencer à tirer des enseignements, ont ainsi été laissées en suspens. Apparaît ici toute la difficulté d'inscrire une stratégie à long terme dans le cadre de mandats électoraux de courte durée » (CDU, *op. cit.*).
L'objectif de la démarche est de pérenniser un dispositif au sein de la collectivité, au-delà des contraintes inhérentes aux temporalités des mandats. La dissociation qui devrait s'effectuer entre le projet et le politique (au sens d'orientations et de calculs contingents à court terme) porte en soi une contradiction : si les principes et les processus qui définissent la démarche d'Agenda 21 local dépassent la durée d'un mandat et les divergences politiques, il constitue également un projet de société qu'il appartient par nature au politique de définir et de promouvoir. Ainsi, idéalement, « l'ensemble des actions initiées par des élus devraient être analysées sous l'angle du développement durable » (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.37). Par exemple,

> « A Vienne, les élus ne promeuvent pas le développement durable de manière intensive. Les principaux acteurs sont des représentants de l'administration, des experts et des institutions scientifiques, des organisations à but non lucratif […]. Le conseil municipal n'a pas de plateforme élargie pour promouvoir la question de façon intégrée ; on observe des efforts isolés au sein de l'administration en faveur du développement durable » (ASTLEITHNER and HAMEDINGER, *op. cit.*, p.59).

L'obligation redditionelle liée à l'Agenda 21 local exige que le premier élu de la collectivité endosse la responsabilité de la démarche. Reste qu'un tel engagement, étant donné la complexité de la problématique du développement durable, la nouveauté de la démarche et l'absence de garanties quant à sa viabilité, son coût, ses résultats et ses risques (notamment politiques), représente une prise de risque importante du point de vue des élus locaux. Il existe donc des Agendas 21 locaux plus « fonctionnels » que « politiques », puisque portés par les services et non par les élus. Les collectivités pionnières, au contraire, « ont combiné la présence d'individus enthousiastes parmi les organisations locales, les officiers municipaux et les élus locaux » (ECKERBERG, *op. cit.*).

Cyria EMELIANOFF observe que le concept de développement durable « a fait évoluer les cadres de l'urbanisme et de l'aménagement, et de nouvelles normes, règles et techniques s'affirment (HQE, perméabilisation des sols, clauses dans les marchés publics, développement des énergies renouvelables, etc.) ». Toutefois, la dimension à proprement parler politique du développement durable « passe souvent à l'arrière-plan. Paradoxalement, la vision politique qui sous-tend le développement durable est généralement portée par des membres de l'administration et certaines forces vives des territoires (associatives notamment), tandis que les élus restent en retrait ». La responsabilisation des collectivités en matière de développement durable commence à s'exprimer dans le champ des politiques, « sans être impulsée par le monde politique local (sauf exception) » (EMELIANOFF Cyria, 2003)[270].

1.3.4 Une difficile transversalité

A titre d'exemple, la Mairie de Montpellier compte vingt directions et cinquante huit services ; la ville de Metz, trois directions et trente huit services. Une caractéristique de ces nombreux services est leur cloisonnement. L'Association Villes Internet avance comme cause du retard de la France en matière de gestion de la relation habitant/administration, la culture et la structure administratives :

---

[270] EMELIANOFF C. (4D), 2003, « *Avancées et limites des agendas 21 locaux en Europe. Note préparatoire pour l'Atelier 5 du Forum des Autorités Locales* ».

> « le cloisonnement des services et le fonctionnement "en silo" des administrations sont difficilement conciliables avec le fonctionnement en réseaux et la gestion transversale […]. Les initiatives isolées de certaines collectivités françaises ont une valeur ajoutée insuffisante pour le citoyen et pour l'administration, en l'absence d'une action concertée qui se traduirait par une meilleure coordination des projets, la rationalisation, la mutualisation des ressources et une harmonisation des services offerts au citoyen » (LEHAM, 2003)[271].

L'organisation des collectivités est diversifiée, éclatée et cloisonnée. Ainsi par exemple, lors de la mise en place de nouveaux outils d'information et de communication, des réticences, des pesanteurs structurelles et une culture « du chacun pour soi » sont dépassées avec difficulté afin d'obtenir une collaboration fructueuse entre les différents services (LAMBLING et Al., *op. cit.*). Dans le cadre d'un projet de gestion environnementale, la collaboration est difficile à établir entre services de l'environnement, de l'eau, des déchets, des espaces verts… (FROIS et LE MASNE, 2003)[272]. Dans le cas d'approches « développement durable », on relève à travers l'Europe « le progrès des approches transversales induites par la décentralisation et la problématique du développement local », bien que « les progrès de la planification stratégique au niveau de l'aménagement du territoire, agencé selon les principes du développement durable, masquent la prégnance des politiques sectorielles » (ORTIZ et GOUGUET, *op. cit.*).
L'approche Britannique, de la même manière, « a été handicapée par des facteurs institutionnels et historiques », les collectivités étant organisées en services sectoriels alors que « l'Agenda 21 local exige une réflexion interservices complexe, mais les approches compartimentées étroites ont souvent prévalu » (CHURCH & YOUNG, *op. cit.*, p.110). Les services des collectivités se caractérisent par la spécialisation des agents : les connaissances transverses, qui facilitent une vision globale, sont rarement encouragées, comme l'exige la problématique du développement durable qui requiert des actions basées sur un socle de culture commune.

1.3.5 Mobilisation, formation, apprentissage : l'importance des dimensions cognitives

L'intérêt pour la collaboration est pourtant accru par l'affirmation du principe de responsabilité des acteurs et par leur interdépendance. Les services des collectivités doivent donc s'ouvrir les uns aux autres, tout en améliorant leur collaboration avec les acteurs externes.
La Conférence Régionale des Villes durables à La Haye identifiait parmi les principaux défis au niveau local, « la formation des personnels des administrations locales et du secteur privé afin de leur permettre de comprendre les enjeux du développement durable, le besoin d'intégration et le développement de scenarii nouveaux [*traduction libre*] » (*op. cit.*).

Dans le cadre de démarches qualité ou d'environnement, les changements organisationnels requis par l'ensemble du projet vont généralement de paire avec la mise en œuvre d'un programme de formation du personnel (cet aspect faisant partie des critères spécifiés par les référentiels concernés). Il faut ainsi prendre en compte les interactions entre les structures et les hommes, « les structures étant relativement stables et les comportements, par nature, instables » (GASCHET, *op. cit.*). Aussi « une étroite association des services territoriaux et leur formation préalable à toute concertation apportent des réponses techniques très concrètes, et garantissent également la mise en oeuvre effective du développement durable par les services » (RAEE, 2002, *op. cit.*).
La gestion des ressources humaines a « une importance capitale » dans le fonctionnement des organisations ; elle doit accompagner les changements nécessaires dans les pratiques de management (GASCHET, *op. cit.*). Le potentiel humain interne est un facteur prépondérant :

---

[271] LEHAM N. (Dir), 2003, « *Etat des lieux de l'administration électronique sur les sites Internet municipaux – le cas des 100 plus grandes communes de France* », Université Toulouse Le Mirail/Caisse des dépôts et consignations.
[272] FROIS P., LE MASNE P., 2003, « *Développement Durable et Organisation des Collectivités Territoriales Européennes: Évaluation de la Méthodologie Respect* », Rencontres internationales Démocratie et Management local, Québec 20-23 Mai 2003.

prendre ces aspects en compte évite les dysfonctionnements susceptibles de perturber la performance visée.

La GRH, dans le cadre des démarches de développement durable des collectivités, rappelle l'importance de leur exemplarité, dans la mesure où elles ne peuvent demander aux citoyens et aux autres acteurs des pratiques ou des efforts qu'elles n'appliquent pas à elles-mêmes. Il est par ailleurs souhaitable de faire des agents municipaux des « communicants » du développement durable auprès des acteurs, et de leur permettre de faire remonter les problèmes qu'ils identifient dans leurs fonctions et leurs activités quotidiennes. Il en va de même des chefs de service, qui « dès lors qu'ils ont pu participer personnellement et concrètement [deviennent] les meilleurs ambassadeurs du développement durable », selon Danièle Poliautre, élue à la mairie de Lille[273].
L'éducation et l'information aux collectivités sur l'Agenda 21 local ont touché, en Suède, 55% des élus locaux, 64% des personnels municipaux, et 38% des manageurs des collectivités. 46% des coordinateurs des Agendas 21 locaux affirmaient, en 2001, avoir formé la totalité du personnel, et 35% l'ensemble des élus. Même si ces chiffres correspondent à des actions allant de la demi-journée de formation aux programmes à long terme, ils semblent refléter une volonté sincère de diffuser le concept d'Agenda 21 local dans les collectivités (ECKERBERG, *op. cit.*).

Les démarches qualité, d'environnement et de développement durable, doivent donc veiller à valoriser les qualifications et les rôles du personnel, à le rendre proactif dans les changements en cours, et à gagner son adhésion au « projet collectif » et aux changements qui l'accompagnent.
L'expérience du Département du Nord, par exemple, vient à l'appui de cette constatation, les rédacteurs de la présentation de son projet d'Agenda 21 local faisant valoir que « pour initier une réelle appropriation, il a été nécessaire de mobiliser les ressources internes et de faire appel à la motivation personnelle et à l'intelligence collective de chacun » (MEDD, 2004a, *op. cit.*).

Pour Philippe Senna[274], l'enjeu réside dans l'information, les compétences, la culture et les objectifs. Le problème de l'hétérogénéité des objectifs explicites et implicites entre les organisations et entre les acteurs qui les composent, est analysé par CROZIER et FRIEDBERG, qui distinguent quatre types de pouvoirs détenus par les acteurs dans l'organisation (1977)[275] :

- le pouvoir hiérarchique et formel
- la détention d'information
- les connaissances et les compétences
- la maîtrise des contacts avec l'extérieur

Dans l'organisation, les acteurs cherchent selon les auteurs à maximiser leurs marges de liberté au sein des contraintes du système, en utilisant ces différents types de pouvoir (en pratiquant la rétention d'information, en se posant comme intermédiaire incontournable vers tel interlocuteur, en gardant le monopole de telle compétence…). Pour les auteurs, « la persistance de cette liberté défait les réglages les plus savants, le pouvoir étant le mécanisme central et inéluctable en tant que médiation commune de stratégies divergentes ». Le pouvoir est « une *relation*, une médiation spécifique et autonome des objectifs divergents des acteurs » (*Ibid*). Un enjeu de toute entreprise collective est donc de minimiser les divergences d'objectifs, en l'occurrence entre les différents acteurs d'un territoire *et au sein d'une même collectivité*, puisque ces divergences ont pour conséquence la perte de cohérence et d'efficience et la contre-productivité.

---

[273] Intervention lors de la restitution de l'Université d'été d'ACIIDD et du Comité 21 sur la Communication et le développement durable, le Mercredi 15 Décembre 2005 à l'Hôtel de ville de Paris.
[274] Entretien au MEDD.
[275] CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, « *L'acteur et le système* », Seuil, Paris, 500pp.

L'analogie se pose ainsi avec l'entreprise : « intérêts différents des services, rôles distincts, implications particulières des acteurs, mais intérêt commun dans la réussite de l'action mise en œuvre ». Aussi la formation des cadres au management « s'impose comme une nécessité ». Beaucoup de municipalités « ont modifié leurs structures sur le modèle des entreprises privées, les techniques de management correspondant globalement aux modalités des actions à mener par les collectivités locales ». Elles invitent à un examen approfondi de toutes les données d'une question, des ressources et des coûts, des conditions sociales et techniques de la politique envisagée, et supposent une analyse de l'action, de ses effets et des contraintes (LAGROYE, 1997)[276].

Dans les organisations, les rôles complexes mobilisent des connaissances tacites transmises à travers le partage d'expérience. Le développement durable s'inscrit dans ce contexte : la seule approche « coercitive » du changement sous la forme de directives descendantes est invalidée par sa complexité. De plus, l'expertise en termes de développement durable est segmentée sinon absente : il n'existe pas d'« expert ès développement durable ». Le recours à des connaissances tacites et non directement formalisées est nécessaire, ce qui donne aux réseaux un rôle majeur dans la mutualisation des savoir-faire des collectivités (HARTLEY and ALLISON, *op. cit.*, p.102).
Aussi, comme le soulignent les acteurs de terrain,

> « les Agendas 21 locaux sont des démarches relativement longues : 2 à 3 ans sont le minimum pour rédiger un Agenda 21. Le temps a au moins une vertu pédagogique, celle de permettre à tous de mieux comprendre le fondement du développement durable, de construire ensemble le projet et de prendre l'habitude de travailler en commun » (RAEE, 2002, *op. cit.*).

1.3.6 Relations aux parties intéressées et démocratie, organisation et gouvernance : du management des collectivités vers le management stratégique territorial

L'organisation des collectivités est au cœur de la question du renouveau des pratiques démocratiques. Il s'agit de renouer avec l'engouement des administrés pour la chose publique. Les modes de mise en oeuvre de la démocratie sont toujours imparfaits et nécessitent des améliorations continues. La légitimation des décisions passe également par une dynamisation de l'implication des parties intéressées, soutenue par des processus appropriés :

> « La démocratie est un processus et un mode de gestion qui nécessite la mise en place d'une organisation dont l'objectif immédiat est une participation croissante des citoyens et dont l'objectif ultime est le développement cohérent et durable d'une collectivité. Le moteur est l'implication et la participation des citoyens, acteurs du développement, en partenariat avec les représentants élus et autres groupes de la société civile. […] Dans cette démocratie, la participation des citoyens s'effectue à l'aide de mécanismes, d'outils et d'espaces prévus à cette fin. Les relations préconisées entre les élus et les citoyens sont transversales, de manière à favoriser l'interaction et l'éclosion d'une synergie collective de développement ainsi qu'un sentiment d'appartenance » (LAGACE et Al., 2002)[277].

De manière dominante, les collectivités ne sont organisées qu'autour du scrutin électif. Les mécanismes, instruments, méthodologies complémentaires, sont balbutiants. L'activité environnementale de ces 3 dernières décennies a souvent eu un caractère contestataire. Or, le développement durable se fonde sur une recherche de solutions gagnant-gagnant entre acteurs historiquement en opposition (activistes environnementaux/conseils municipaux…). Les organisations sociales et environnementales ont donc parfois rejeté cette approche jugée trop consensuelle, perdant l'occasion de faire part de leur connaissance et de fixer en commun des objectifs fermes au regard de leurs compétences (CHURCH & YOUNG, *op. cit.*, p.114). Un des objectifs de l'Agenda 21 demeure « la pérennisation de la concertation ». Les « lieux de discussions qui réunissent ordinairement entre 100 et 200 participants » sont « nécessaires mais pas suffisants »,

---

[276] LAGROYE J., 1997, « *Formation, actions politiques et administratives* », Cahiers du CFPC No 22, mai 1997.
[277] LAGACE et Al., 2002, « *Les expériences de e-démocratie dans le monde* », CEFRIO, rapport non publié.

et doivent être complétés par d'autres formes de sollicitation des parties intéressées qui doivent veiller à diversifier les types d'acteurs (RAEE, 2002, *op. cit.*).

L'intérêt des collectivités a grandi pour la médiation et le consensus, mais certains acteurs restent réticents. Des oppositions idéologiques parfois prégnantes, peuvent amener les pilotes de projet locaux à évacuer les sujets polémiques et à leur préférer des discussions sur des sujets consensuels, entrant alors dans des stratégies d'évitement en lien avec les relations de pouvoir et les enjeux du jeu d'acteurs locaux.

Pour faire contribuer villes et territoires au développement durable, il faut d'abord « commencer par changer de système de pensée ». Un élément fondamental de ce changement, pour Pierre CALAME, consiste à « penser le territoire comme un système de relation ». L'auteur affirme que –

> « Si vous demandez à un responsable administratif et politique local [ou à] un planificateur local ce qu'est un territoire, il vous rira au nez tellement la question lui paraît évidente. Un territoire, pour lui, c'est une surface physique délimitée par des frontières administratives et politiques […].
> Le changement de regard consiste au contraire à définir le monde d'aujourd'hui comme un système complexe de relations et d'échanges. Toutes les innovations actuelles dans la gestion du territoire vont dans ce sens : mieux connaître, mieux valoriser, mieux développer, mieux maîtriser ces systèmes de relations.
> C'est le cas, par exemple, quand on veut mettre en place une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un bassin versant. Tout repose sur une compréhension plus fine du fonctionnement du cycle de l'eau, des échanges qui s'opèrent, des prélèvements liés à l'activité humaine, de la possibilité de valoriser des complémentarités d'usage, etc. La gestion de l'eau suppose le partenariat entre les différentes catégories d'acteurs.
> C'est aussi le cas quand, prenant conscience de l'impact des activités industrielles sur l'environnement, on entre dans une démarche d'écologie industrielle, en cherchant à ce que les rejets d'une activité économique servent de matière première à une autre, comme c'est le cas entre les différentes parties des écosystèmes.
> C'est encore le cas lorsque l'on cherche à valoriser le potentiel économique d'une région en repartant d'une compréhension de ses ressources intellectuelles et en facilitant les synergies entre le système éducatif et l'activité économique.
> C'est enfin le cas lorsque, face à la pauvreté et au chômage on promeut un système de monnaie locale à travers lequel une force de travail qui ne trouve pas de débouché sur le marché mondial et une demande en biens et services pourront localement se mettre en relation » (CALAME, 2001, *op. cit.*).

Un management territorial stratégique suppose d'identifier, tisser, favoriser, organiser et gérer des relations. Or, la gestion actuelle des territoires « est caractérisée par la segmentation. La gestion publique, loin de valoriser les relations, contribue à les ignorer et les faire disparaître ». Cette segmentation s'observe dans la séparation entre domaines de la gestion locale : habitat, transports, eau, environnement, agriculture, développement économique… sont traités chacun isolément des autres. Chaque responsable politique et administratif « est jaloux de son domaine de compétence et peu capable de travailler avec les autres services ». La segmentation s'observe aussi sur le plan de la séparation entre la gestion publique et le reste de la société : investie de la responsabilité de l'intérêt général, la gestion publique agit souvent en imposant des normes et des règles, sans capacité de dialogue et de partenariat avec le reste de la société » (CALAME, 2000)[278].
Se fait ainsi jour la nécessité d'ancrer dans les collectivités le pilotage de leurs relations aux parties intéressées dans le temps long. En effet,

> « [Elles] savent qu'elles sont en face d'un défi historique à relever, le défi de l'invention d'un modèle de développement durable. […] Relever ce défi, la plupart des villes en sont encore bien loin. Elles ne

[278] CALAME P., 2000, « *La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain* », conférence prononcée le 23-24 juin 2001 au Congrès de l'Association des Maires de Chine, in « Villes et développement durable : des expériences à échanger - Troisième recueil » MEDD (Ed.), 157pp (pp7–12).

contribueront efficacement à l'invention d'un développement durable de la planète qu'au prix d'une profonde transformation de leur mode de gestion et d'une évolution radicale de leur mode de pensée. En effet, si au niveau d'une ville ou d'un territoire, il est possible de décrire, valoriser et maîtriser les relations entre les personnes, entre les groupes sociaux, entre la société locale et le monde extérieur, cela ne veut pas dire pour autant que les villes et les territoires le font à l'heure actuelle. […] Une grande agglomération moderne, en France par exemple, connaît infiniment moins bien le système de relations en son sein et avec le monde extérieur que ne le connaissait il y a mille ans un village chinois. C'est un paradoxe étonnant mais facilement explicable : le développement des sciences, des techniques et des systèmes d'information nous a rendus de plus en plus ignorants de notre propre réalité concrète. […] Une ville française, par exemple, connaît mal ses consommations d'énergie, connaît mal les flux d'échange de biens et de services avec l'extérieur, connaît mal les flux d'échange ou la circulation des savoirs au sein de son propre territoire » (CALAME, 2000, *op. cit.*).

Les collectivités ont tendance à faire elles-mêmes ce constat de manière croissante. Par exemple,

> « Le conseil municipal d'Islington était, dès le début, conscient qu'il ne pourrait produire seul le changement sur son territoire, et que les partenariats avec les organisations, les entreprises et les citoyens seraient nécessaires. Le processus a été coordonné avec les autorités de la ville de Londres et les autres collectivités mitoyennes. La collectivité était attendue comme pilote de la coordination et de la diffusion d'information, y compris vis-à-vis des partenaires nationaux » [*traduction libre*][279].

Le développement des systèmes d'écoute et de consultation des habitants, de la prospective territoriale et de la veille stratégique, le rôle accru du système technico-administratif dans l'aide à la décision des élus, attestent d'un développement des fonctions de management stratégique chez les cadres territoriaux. Ces phénomènes correspondent à « l'axe principal de transformation du rôle des cadres dirigeants des collectivités », qui accompagne le repositionnement des collectivités dans le cadre de la généralisation des compétences. Cette dernière consiste en une posture proactive vis-à-vis de l'ensemble des enjeux et des acteurs de leur territoire, à travers un rôle d'animation et de fédération des acteurs. La prise en compte des enjeux globaux de développement du territoire et de sa population impose « une vision stratégique, large, dynamique, de long terme et donc le développement des outils d'observation et de veille, de consultation des populations et des partenaires, de formalisation et de hiérarchisation des politiques poursuivies, de conduite de projets partagés » (Bernard Brunhes Consultants, *op. cit.*, p.25).

On peut souligner la grande hétérogénéité de l'univers des collectivités, tout en identifiant les évolutions structurantes en cours. Ces changements se traduisent par une plus grande ouverture et une plus forte implication des collectivités vis-à-vis d'un environnement qui, en fin de compte, est le même pour toutes. L'étude de Bernard Brunhes Consultants entend donc dégager « les grandes tendances du management public territorial », qui finiront « par s'imposer à toutes » et vont dans le « sens de l'histoire » (*op. cit.*, p.5). Le management stratégique des collectivités locales constitue un enjeu majeur de leur évolution et de conduite du changement. Les observatoires locaux, les services d'information géographique, les outils de prospective sont indispensables à la bonne connaissance du territoire, de ses enjeux, de ses forces et ses faiblesses. Il est nécessaire que les cadres dirigeants disposent « des savoir-faire, des compétences, des réseaux (au sens propre et au sens figuré) et des ressources pour mettre en oeuvre ces outils » (Bernard Brunhes Consultants, *op. cit.*).

On observe bien le développement d'un management stratégique (Bernard Brunhes Consultants, *op. cit.*, pp.11 et suiv)[280], une majorité des collectivités interrogées (70%) considérant que « leur action

---

[279] Development Planning Unit, 2001, « *Learning from Local Agenda 21 Experiences: The Islington Borough* », University College London, Urban and Regional Political Ecology March 2001, 14pp (p4).

[280] Il faut distinguer le management stratégique tel qu'entendu dans le cadre de cette étude, qui renvoie aux pratiques managériales internes des collectivités *stricto sensu*, du management stratégique territorial tel que nous l'avons défini plus

s'inscrit dans un projet stratégique formalisé à moyen ou long terme ». On constate un développement des démarches, outils et capacités d'anticipation et de synthèse (prospective territoriale, veille stratégique, prospective financière, systèmes de pilotage…) ; des processus de décision plus itératifs, plus concertés et une évolution des rapports élus/administration vers une coopération plus étroite ; une inscription plus fréquente des politiques des collectivités dans un projet stratégique décliné au plan opérationnel sur le court/moyen terme (projet d'administration, projet de service, programme pluriannuel des investissements…) (*le cadre d'un projet global de territoire n'est pas cité*) ; des démarches de prospective qui restent plus financières (84% des collectivités) que stratégiques (66%) ou territoriales (57%).

Territorialisation et transversalité tendent dans une certaine mesure à s'imposer au sein des collectivités. Deux logiques de « territorialisation » peuvent être distinguées : une logique de rapprochement du service public des usagers-citoyens ; une logique de développement territorial où l'enjeu du projet territorial prévaut. 60% des collectivités déclarent avoir mis en oeuvre des politiques sur des bases territoriales, qui sont de portée variable : pays, projets de territoires, circonscriptions d'action sociale, mairies de quartiers, antennes, plates-formes de services publics, points publics territoriaux… Mais on constate peu de traductions significatives du principe de territorialisation dans les organigrammes des services. Pour une majorité de collectivités, la territorialisation est une démarche en cours, liée au développement plus général de la transversalité. 59% d'entre elles considèrent que la territorialisation de leurs politiques a conduit à mettre en place et/ou à développer de nouvelles fonctions ou compétences *ad hoc*[281].
La transversalité se traduit dans les modes d'approche et de traitement des réalités ou des besoins du territoire, et de manière plus relative, dans l'organisation des services. Les premiers pas vers l'organisation transversale se font le plus souvent au travers de projets ponctuels et/ou structurants, nécessitant la mise en place d'équipes-projet transversales à plusieurs services. Néanmoins, le principe de transversalité est peu traduit au niveau de l'organigramme et du fonctionnement des services, et des méthodes mises en oeuvre.
Les rôles des équipes de direction générale évoluent : plus collégiales, elles sont davantage orientées sur le management stratégique. Leur cohésion, leur cohérence et leur solidarité sont à l'ordre du jour ; le principe de transversalité tend à s'appliquer en leur sein.

La mise en place de systèmes de pilotage[282] est également observée ; contrôle de gestion et systèmes d'information se développent. Mais les tableaux de bord existants ne concernent l'ensemble des services que dans 38% des collectivités consultées. Les tableaux de bord visent majoritairement à contrôler les moyens et les activités, plus rarement à contrôler les coûts ou à évaluer l'action mise en oeuvre (efficacité, efficience, qualité…). Le recours à des audits internes/externes est fréquent (79%). Les tableaux de bord sont intégrés dans un dispositif permanent ou récurrent pour 54% des collectivités. L'élaboration de tableaux de bord est plutôt l'apanage des opérationnels (chefs de service) ; leurs principales fonctionnalités concernent les ressources humaines et les finances.

Aux yeux des collectivités interrogées dans le cadre de l'étude, parmi les évolutions futures du management public territorial et les changements majeurs de leur environnement qui auront le plus d'impacts sur leurs pratiques managériales dans les prochaines années, figurent :

---

haut (qui suppose d'envisager le territoire lui-même comme acteur stratégique, renvoyant donc à une coordination interinstitutionnelle autour d'un projet de territoire).

[281] chargé de mission territorial (développement économique, social, scolaire), agent de développement local sur les pays, agent local de médiation sociale, animateur de formation professionnelle, chef de projet « politique de la Ville », pilote de contrat d'agglomération, chargé de mission dans les lycées, Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale…
Chargé de mission « Agenda 21 local » ou « développement durable » n'est pas cité : soit qu'aucune des collectivités interrogées n'en ait un, soit qu'elle ne le considèrent pas comme relevant d'une politique territoriale…

[282] Le « pilotage » est davantage entendu dans le rapport comme renvoyant aux « outils de suivi/contrôle/évaluation » sectoriels qu'à l'« organisation de la prise de décision et du suivi des projets stratégiques et globaux ».

- les conséquences du développement de l'intercommunalité ;
- les évolutions de l'architecture institutionnelle territoriale (décentralisation);
- les exigences accrues des habitants en matière de proximité, réactivité, qualité des services, transparence et rigueur de gestion ;
- la nécessité de s'engager sur le « développement durable ».

Les collectivités citent également, mais de manière moins fréquente :

- les contraintes financières accrues ;
- la contractualisation et le développement de la coproduction des projets, des politiques ;
- le renouvellement des cadres et le besoin de nouvelles expertises ;

Parmi les principaux changements prévisibles ou déjà envisagés des pratiques managériales, les collectivités citent –

- le développement du pilotage par objectifs et/ou par projets ;
- le développement de la transversalité ;
- le développement de la fonction managériale (management stratégique…) ;
- le développement du contrôle de gestion et des systèmes de pilotage

… ainsi que de manière moins fréquente :

- la territorialisation des politiques et des services ;
- le développement des pratiques d'évaluation ;
- les relations et méthodes de travail avec les élus

Management et conduite du changement, connaissance des enjeux du territoire et organisation des interactions collectivités/acteurs, outils de suivi et de gestion des projets, s'articulent pour constituer ensemble les besoins centraux qui découlent de l'évolution du rôle des collectivités.
Le MEDD prévenait ainsi que « pour s'adapter aux transversalités indispensables au développement durable, une réorganisation des services s'impose ainsi qu'une clarification des compétences entre niveaux de collectivités. Cette organisation devra être à même de gérer l'emboîtement des compétences et des territoires, de mettre en place de nouveaux modes de relations en réseau et de faire appel, en conséquence, à de nouvelles méthodes de management des hommes et des projets » (MEDD, 2002a, *op. cit.*).

L'Agenda 21 local prescrit aux collectivités de *s'instruire* auprès des acteurs de leur territoire : cette attitude représente par rapport à leurs pratiques traditionnelles, une réelle innovation, et l'on comprend qu'élus et chefs de services puissent être *a priori* peu enclins à accepter un tel principe. Ceci remet en effet en cause l'appréciation de leur *compétence* dans la mesure où l'intégration des attentes des parties intéressées et la prise en compte d'interactions systémiques entre enjeux environnementaux, sociaux et économiques, tendent désormais à prendre une importance au moins aussi grande que l'expertise monodisciplinaire, spécialisée et technicienne. Mais dans le cadre du développement durable, *chaque acteur se trouve* en effet *à un moment donné en limite de compétence.*

1.4 La question du territoire pertinent de mise en œuvre de l'Agenda 21 local

En France, la question du territoire pertinent de mise en œuvre de l'Agenda 21 local a donné lieu à des débats, qu'ont alimenté des pratiques variés, aidés par la diversité des cadres politico-administratifs et territoriaux. Dans les autres pays, comme en Suède par exemple, il n'y a pas de schéma type concernant la taille, la localisation, le profil socio-économique des collectivités engagées dans un Agenda 21 local. Les circonstances locales et les enthousiasmes individuels des élus ou des chefs de service sont, par contre, déterminants (ECKERBERG, *op. cit.*).

La mise en œuvre territoriale du développement durable implique la mise en place d'un processus stratégique sur le territoire, par lequel puissent s'organiser les transactions entre acteurs. C'est à ce besoin de coordination stratégique que cherche à répondre l'Agenda 21 local. Il est donc nécessaire

qu'existent des mécanismes de coordination qui permettrent d'établir et de piloter un projet territorial, et qui rendent possible l'action collective par le biais de méthodes et de systèmes de gouvernance appropriés. Les collectivités territoriales *stricto sensu* peuvent constituer le « périmètre » ou s'inscrivent ces mécanismes, sous réserve qu'ils remplissent bien ce rôle. Il en va de même des niveaux de coopération intercommunale et des organes de gouvernance associés.

Pour qu'un processus stratégique de territoire fonctionne, il doit être accepté par les parties intéressées. Il doit également correspondre à un cadre pertinent de gestion des enjeux. La négociation et l'établissement d'un consensus peuvent donc être mis au cœur de la définition du « périmètre » pertinent de l'Agenda 21 local. La question se pose ainsi de savoir dans quelle mesure il est possible de définir l'échelle pertinente d'un tel processus, autre que politique et/ou opportuniste. Il existe plusieurs déterminants possibles : cadres politico-administratifs, territoires de projets prévus ou non par des dispositifs réglementaires, espaces de cohérence socio-économique, environnementale, culturelle…

Les préconisations faites aux collectivités vont dans le sens d'une relative indétermination, la question restant ouverte et les solutions préconisées multiples. Par exemple, le territoire choisi –

> « doit correspondre à une zone cohérente de vie à l'échelle de laquelle une gestion coordonnée des trois champs […] a un sens. On pense naturellement au bassin d'emploi, au bassin d'habitat, mais aussi à l'aire urbaine, au pays. Les limites de cette aire ne sont pas nécessairement administratives ou économiques ; elles peuvent être naturelles ou géographiques : bassin versant, parc naturel régional, vallée, massif montagneux… Il n'y a sans doute pas de règle stricte [*nous soulignons*] pour la délimitation de la zone la mieux adaptée à l'idée de développement durable. Elle est avant tout issue du débat public, du débat entre acteurs et entre communes » (4D, 2001).

D'aucuns considèrent tout simplement qu'« un Agenda 21 local est […] une stratégie intégrée d'action […] *dans l'aire juridique concernée* [*traduction libre*] » (GDRC, *op. cit.*). L'approche qui retiendrait l'échelle la mieux appropriée à la coordination des acteurs peut être concurrente, complémentaire, de l'approche basée sur les cadres classiques de la gestion politico-administrative, ou de celle reposant sur un cadre territorial de représentations et de vécu.

On retrouve à travers cette question, la dialectique qui lie *projets de territoire* et *territoires de projet*. Nous avons constaté la tendance selon laquelle la légitimité du projet tendait à instituer celle du territoire, et non l'inverse. La réponse à la question du périmètre pertinent apparaît en partie contingente, quel que soit le poids des cadres institutionnels. C'est ce qui transparaît de la citation qui suit (qui a trait à l'environnement uniquement, et doit donc être lue à l'aune du degré supérieur de complexité et de coordination qu'implique le développement durable) :

> « Les collectivités territoriales disposent de nombreuses compétences dans le domaine de l'environnement, ce qui engendre généralement une mosaïque de structures de gestion qui délimitent un territoire à géométrie variable. L'émergence de l'idée d'une politique environnement, d'un plan ou d'une charte d'environnement, ou de tout autre programme d'actions cohérent vis-à-vis de l'environnement sur un territoire peut donc prendre des formes différentes du fait de la motivation, du positionnement du porteur de projet ainsi que des enjeux territoriaux. Il convient donc de situer le niveau communal par rapport au niveau intercommunal, en analysant les compétences qui lui sont propres et celles qui induisent réflexion, concertation et partenariat avec d'autres collectivités et les services de l'état », selon l'Association Orée[283].

On peut ainsi considérer que « les scènes du développement durable qui réussiront » sont celles qui sauront être à la fois –

---

[283] Association Orée, www.oree.org/frmst.html?dir=demarches/&file=zoom.html, consulté en 2005

- « de bons espaces de problèmes permettant une construction sociale et intellectuelle satisfaisante de ces problèmes, et
- de bons espaces de solutions permettant l'engagement coordonné d'actions et une mobilisation efficace des ressources adaptées aux problèmes identifiés » (GODARD, 1997)[284].

En raison de l'organisation territoriale qui repose sur les spécialités de compétences des niveaux de collectivités – compétences qui doivent être coordonnées afin de permettre une régulation croisée des enjeux du développement durable –, tous les échelons politico-administratifs sont concernés. Cette nécessité n'est pas cependant, au jour d'aujourd'hui, prise en compte au premier chef – elle ne l'est même souvent pas du tout – dans l'élaboration des projets.
Des difficultés naissent de la diversité et de l'enchevêtrement des collectivités territoriales, des territoires de projets et des compétences, à laquelle sont associés, sans systématisme, des pratiques de gouvernance variables. S'ajoute à cela la référence au « territoire », sans que cette dernière s'accompagne toujours de clarifications sur ce à quoi ce dernier renvoie.

1.4.1 Les différentes acceptions du « territoire »

Le concept de territoire est apparu il y a plus de vingt ans chez les géographes, les sociologues, les économistes et dans d'autres sciences sociales. Il a connu une formidable diffusion dans le domaine des sciences et surtout dans celui de l'action publique et collective. Mais ce concept n'a jamais fait l'unanimité. Le *territoire* a longtemps été une commodité conceptuelle pour raisonner à la fois sur les processus sociaux s'inscrivant dans l'espace, et sur l'espace saisi par ces processus.

Le territoire est associé à l'appartenance, l'identification, la différenciation ; il fait référence à des objets circonscrits et repérables, ajustables, multiscalaires et à géométrie variable…
Il renvoie aux processus de construction des territoires, avec tous les attendus cognitifs qui accompagnent les actions, les pratiques, les intentions qui y sont liés. Il renvoie aussi aux processus engagés par les systèmes d'acteurs, les dispositifs et procédures *ad hoc*, qui lui permettent d'exister et d'être opératoire (VANIER, 2007)[285]. Pratiques, vécus, dimensions symboliques, culture, action publique et discours politiques, renvoient de plus en plus à des univers territoriaux autonomes les uns vis-à-vis des autres (FOURNY et MICOUD, 2002)[286].

L'individualisation des pratiques et des modes de vie a pour conséquence que chaque individu se compose un espace à soi. Le territoire est donc d'un certain point de vue moins un cadre collectif que la somme de territoires individuels. Plusieurs niveaux territoriaux structurent l'investissement de l'espace par l'habitant. Les territoires politico-administratifs entre ces niveaux ne constituent plus des territoires de pratiques et de communication sociales. Le territoire a, de la sorte, une valeur symbolique et d'usage, tout comme un objet de consommation.

Parallèlement, s'est instauré un rapport dialectique et dans une certaine mesure maïeutique, entre les territoires de l'action politique et administrative et la production de représentations territoriales. En effet, les responsables des territoires « produisent volontairement ces derniers dans et par leurs représentations. Le discours sur le territoire passe de la promotion d'un construit social historique à la mise en valeur d'un socle qui pourrait permettre au social de se construire ; il essaie de diffuser la croyance dans ses vertus » (FOURNY et MICOUD, *op. cit.*).

---

[284] GODARD O., 1997, « *La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines* », in Pouvoirs locaux N°34 111/1997, in actes du 5ème forum des acteurs du développement durable, MATE, Lille, France, 23 mai 2000.
[285] VANIER M., 2007, introduction au Colloque interdisciplinaire international « *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ?* », Grenoble, 7-8 juin 2007.
[286] FOURNY M-C., MICOUD A., 2002, « *Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu* », in DEABRDIEUX et VANIER, *op. cit.* (pp31–52).

Les procédures de projet de territoire, qui se généralisent, conduisent à définir une personnalité, une « intention » de territoire. Les praticiens et les élus ont tendance à « raconter, mobiliser, rendre compte de concepts plutôt que de décrire une éventuelle réalité ». Le projet institue le territoire, à travers le débat et le développement d'une image, d'une iconographie de son identité désirée. Sa production « s'accompagne alors d'une opération de fondation qui en fait une idée collective ». Ainsi dans une certaine mesure, « le travail de l'urbaniste ne porte pas sur l'objet réel de la ville, mais sur son discours » (GHORRA-GOBIN, 1994)[287].

Il existe donc une dissociation entre « un monde symbolique […] qui produit des collectifs unis par des représentations et des valeurs territoriales, qui est alimenté par des réalisations matérielles et idéelles à fonction symbolique », et un monde « des pratiques, des activités, des fonctions des espaces ». Rendre ces univers compatibles serait donc l'enjeu pour les territoires, à travers la patrimonialisation et la planification, afin que l'idée de territoire continue à avoir un sens et une efficacité sociale (FOURNY et MICOUD, *op. cit.*).

La représentation des territoires a donc un sens cognitif et un sens politique. Le second aspect désigne la délégation du pouvoir par une communauté à certains de ses membres afin d'en assurer une gestion garante du bien commun. Cette délégation est par excellence le socle de l'ordre territorial, dont dépend la souveraineté de l'entité collective dans son espace circonscrit. Mais on peut se demander, « à l'heure de la circulation généralisée des idées, des biens et des personnes, quelle est la signification d'une souveraineté qui continuerait à être pensée dans [les] termes de la Défense nationale ? » (FOURNY et MICOUD, *op. cit.*).

Quelle que soit sa portée (symbolique, institutionnelle, renvoyant à des faits ou à des intentions), la notion de territoire « implique la notion d'autonomie, c'est-à-dire la capacité à se maintenir et à évoluer sous des influences externes. Cette vision débouche sur un concept multiforme :

- Certains privilégient l'espace vécu et définissent le territoire à partir des limites que suggère l'analyse des représentations. Dans cette optique, l'autonomie d'un système territorial se ramène à sa dimension identitaire.
- D'autres partent de l'observation des phénomènes socio-économiques et des flux physiques et qualifient ainsi un territoire "qui se veut objectif". Bassins d'emploi, bassins d'habitat, aires d'équipement définissent des surfaces polarisées à l'égard de certaines relations comme les migrations domicile-travail, les zones de chalandise…
- D'autres privilégient le territoire instrumental de l'action administrative et de ses circonscriptions.
- Une quatrième approche débouche sur le territoire politique de la légitimité élective » (CAVALLIER, 1998)[288].

1.4.2 Pays, Communautés Urbaines et Communautés d'Agglomérations : des échelles pertinentes de projet et de gouvernance

Pays et Communautés d'Agglomérations sont apparus à de nombreux acteurs comme des échelles pertinentes de projet et de gouvernance et, partant, comme des périmètres de prédilection de mise en œuvre d'Agendas 21 locaux. Il n'est que de citer les sources qui suivent :

> « Ces regroupements intercommunaux ont une taille significative, correspondent à des espaces de décision publique et de projets portés par une vision de moyen / long terme du territoire empreinte de

[287] GHORRA-GOBIN C. (Dir), 1994, « *Penser la ville de demain: qu'est-ce qui institue la ville ?* », actes du colloque organisé les 21 et 22 Octobre à Paris, l'Harmattan.
[288] CAVALLIER G., 1998, « *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne* », Luxembourg, OPOCE, 76pp.

l'idée de durabilité, par là même les plus aptes à initier, mettre en œuvre et développer un processus Agenda 21 local et donc un système d'évaluation » (LAZZERI et PLANQUE, 2005)[289].

« L'agglomération urbaine apparaît comme le niveau le plus pertinent pour conduire de façon concrète et crédible des démarches de développement véritablement globales et intégrées, mettant en oeuvre une approche réellement systémique des problèmes. […] il faut développer à l'échelle de l'agglomération, en conjuguant les efforts des différents partenaires concernés, une planification stratégique ambitieuse et globale, portant à la fois sur les perspectives d'urbanisation, les politiques de déplacement, les infrastructures, la protection des espaces sensibles et des ressources naturelles, la solidarité sociale et le développement économique local » (CAVALLIER, *Ibid*).

Aussi, les acteurs ne sont pas rares à considérer que la loi Chevènement, en créant les communautés d'agglomération et de communes, « constitu[ait] une étape importante pour le développement de l'intercommunalité et donc pour la prise en compte du développement durable à une échelle pertinente » (4D, 2001, *op. cit.*). Il est par ailleurs possible d'envisager « une démarche évolutive dans ce domaine en partant, par exemple, du projet de l'une des communes de l'agglomération – parfois la commune centre – et par la suite y associer d'autres communes, si possible toutes les communes de l'agglomération » (4D, *Ibid*). Cette analyse rejoint celle de RAEE, selon laquelle « le territoire le plus pertinent correspond au bassin de vie sur lequel les solidarités et les projets communs se développent le plus naturellement ; il s'ensuit que plusieurs collectivités locales peuvent avoir intérêt à se regrouper pour élaborer un Agenda 21 local en commun afin d'atteindre la dimension la plus adaptée » (RAEE, 2002, *op. cit.*).

L'analyse qui suit fournit cette fois une argumentation en faveur du Pays comme « échelle privilégiée pour le développement durable » :

« Le développement durable apparaît souvent comme une notion vaste et abstraite, et, par conséquent, ardue à mettre en œuvre. Cependant, les projets et expériences développés par les Pays démystifient largement l'apparente difficulté dont ce concept est auréolé. […]
Le slogan "Penser global, agir local" semble pouvoir s'exprimer particulièrement bien au sein des pays, lieu de mobilisation des initiatives locales et cadre de nouvelles modalités d'action publique. Le pays se trouve à la jonction de nombreuses options gouvernementales et d'attentes des acteurs locaux : le renforcement de la démocratie participative, la meilleure territorialisation des politiques publiques, la lutte contre d'inutiles clivages ville-campagne, la stimulation des initiatives locales, l'approche intégrée et transversale des enjeux d'un territoire. À l'échelle de l'intercommunalité, il fédère […] les communes et les groupements, les socioprofessionnels et les syndicats, et les associations autour d'un objectif commun […]. En cela, il s'adapte bien à une démarche de projet inscrite dans les objectifs du développement durable. La LOADDT en a fait un "point dur" en posant que sa charte de développement "exprime le projet commun de développement durable 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".
Ainsi, la notion de développement durable apparaît comme le fil conducteur des politiques à conduire et peut être également intégrée dans la charte en tant que cadre de référence obligatoire d'une action, d'un projet ou d'un partenariat » (AdCF, 2002)[290].

Les rédacteurs de la Charte d'Aalborg quant à eux, s'affirmaient : « convaincus que la cité ou la ville est à la fois l'unité la plus large capable de prendre en charge les problèmes architecturaux, économiques, politiques, sociaux et environnementaux qui influencent le monde moderne, et la plus petite échelle à la quelle les problèmes peuvent être résolus de manière cohérente, intégrée, globale et durable [*traduction libre*] » (The Aalborg Charter, *op. cit.*).

---

[289] LAZZERI, PLANQUE, 2005, « *Elaboration d'indicateurs pour un système de suivi - évaluation du développement durable* ». Rapport au MEDD et au Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 88pp.
[290] Assemblée des Communautés de France, 2002, www.intercommunalites.com, consulté 13 juillet 2005.

Le Comité 21 rappelait de son côté (illustrant la position majoritaire parmi les associations aussi bien qu'au sein de l'administration) que « quelle que soit l'échelle de mise en oeuvre d'un Agenda 21 local (commune, communauté, pays, agglomération, département, Région), la démarche sera adaptée aux moyens humains et économiques du territoire ; il faut donc éviter tout dogmatisme dans l'approche méthodologique » (Comité 21, 2001)[291].

1.4.3 Dans les faits, tous les échelons politico-administratifs et les territoires de projets institutionnels existants sont concernés

Dans les faits, des représentants des différents échelons politico-administratifs et des différents types de territoires de projets institutionnels ont mis en œuvre des Agendas 21 locaux. La diversité des territoires concernés est aujourd'hui plus grande qu'aux commencements du processus, où les villes presque exclusivement s'étaient mobilisées. Ensuite, des territoires ruraux se sont aussi impliqués, ainsi que des intercommunalités dans leur ensemble : pays, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines. D'autres collectivités, comme les départements ont également rejoint le mouvement.

Les territoires concernés sont donc très différents. On trouvait ainsi en 2002 :

- des agglomérations importantes, des villes moyennes ou plus petites,
- des communes ou intercommunalités situées dans la périphérie des grandes villes,
- des territoires ruraux : Parc naturel régional, syndicat mixte,
- des départements (CDU, *op. cit.*).

Au 30 Juillet 2007, le portail des Agendas 2 locaux du Comité 21 recense 250 Agendas 21 locaux délibérés portés par :

- 18 régions
- 31 départements
- 133 Communes
- 65 intercommunalités dont –
  - 21 Communautés d'Agglomération,
  - 21 Communautés de Communes,
  - 9 Communautés Urbaines,
  - 8 Pays,
  - 3 PNR,
  - 3 Syndicats

Conclusion intermédiaire

Il a longtemps été difficile de recenser les Agendas 21 locaux en France en raison de l'absence de consensus sur leur définition, et du fait que les recensements n'étaient pas coordonnés avant que le MEDD n'enjoigne les acteurs, en 2006, à participer à un observatoire commun. Le nombre de collectivités engagées, numériquement minoritaires, augmente tendanciellement depuis 1992.

Un obstacle à la diffusion de l'Agenda 21 local a résidé dans la confusion sur sa définition. Les collectivités sont libres dans leurs expérimentations. Parmi les limites des Agendas 21 locaux, on trouve la difficulté à dépasser les approches sectorielles, et à impliquer le secteur privé. Leurs faiblesses s'expliquent notamment par le manque de connaissance sur les enjeux du développement

---

[291] Comité 21, 2003, « *Territoires et Développement Durable - Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable* Tome 1», 52pp.

durable, l'organisation sectorielle des collectivités, la difficulté à faire participer les acteurs et à agir au niveau interinstitutionnel, le manque d'outils, et la difficulté à pérenniser la démarche. La diversité et l'absence de coordination des institutions, structures et procédures encadrant les agendas 21 locaux en France, expliquent aussi l'hétérogénéité des projets.

Il n'y a pas de prescription concernant les sujets et les activités de l'Agenda 21 local, mais les enjeux prioritaires doivent se trouver à la conjonction des enjeux locaux et globaux. Il n'existe pas d'approche théorisée ni de méthodologie stabilisée concernant l'identification des enjeux de développement durable d'une collectivité ou d'un territoire dans le cadre d'un Agenda 21 local.

Les pratiques qui se déclinent derrière l'appellation d'Agenda 21 local intègrent plus ou moins les dimensions du Chapitre 28 de l'Agenda 21 local et de ses « traductions ». Les collectivités qui possèdent une réelle stratégie de développement durable sont peu nombreuses. De nombreux Agendas 21 locaux ont un fort biais environnemental, les projets étant rarement stratégiques, systémiques et globaux. Les Agendas 21 locaux ne traitent pas de façon équilibrée les trois sphères du développement durable. Dans les processus participatifs des Agendas 21 locaux, les pilotes de projet locaux peuvent être amenés à évacuer les sujets polémiques, entrant alors dans des stratégies d'évitement préjudiciables à l'intégrité de la démarche.
Ces éléments de bilan sont par ailleurs corroborés par les éléments présents dans l'ANNEXE IV – Synthèse Entretiens Experts - Bilan des Agendas 21locaux[292].
La prise en compte des enjeux varie, entre enjeux procéduraux et substantifs, et entre logiques internes, institutionnelles et territoriales. Rares sont les projets basés sur une conception du territoire comme acteur stratégique avec comme support et finalité la mise en œuvre d'un management territorial stratégique. L'Agenda 21 local et le management territorial stratégique supposent d'identifier, organiser et gérer dans le temps les relations entre enjeux et acteurs.

Nous proposons de définir trois *champs de gestion des enjeux* dans le cadre d'un Agenda 21 local : le champ *interne*, le champ de *la mise en œuvre des politiques et des compétences propres de la collectivité*, le champ de *la coordination stratégique territoriale*. Cette distinction nous semble fondamentale pour appréhender les modalités de prise en compte du développement durable par les collectivités. *A priori* couplé à une démarche stratégique, et intégrant la diversité des parties intéressées dont les autres collectivités et les entreprises, le troisième champ de gestion est le plus rarement investi par les collectivités, tout en étant essentiel.

L'Agenda 21 local a d'importants impacts organisationnels sur les collectivités. Il exige d'ancrer en leur sein des instruments qui en assurent la mise en œuvre, le suivi et l'amélioration continue. A travers les concepts d'évaluation et d'amélioration continue, l'Agenda 21 local se rapproche beaucoup des démarches qualité. Il intègre le principe PDCA, ainsi que les 8 principes universels du management. Management, conduite du changement, connaissance des enjeux et organisation des relations aux acteurs, outils de suivi, s'articulent pour constituer les besoins centraux qui découlent de l'évolution du rôle des collectivités et des exigences du développement durable.

Au final, on peut observer trois mouvements simultanés qui affectent les collectivités et l'action collective. D'une part, la prise en compte du développement durable passe par une prise en compte élargie des enjeux (locaux / globaux), et par l'ouverture aux parties intéressées. D'autre part, la décentralisation entraîne la complexification de l'action territoriale (l'action collective prenant plus largement place, pour toutes les organisations, dans un contexte de plus en plus complexe et incertain). Enfin, on assiste au développement du management stratégique dans les collectivités (qui

[292] Une série d'entretiens exploratoires semi-directifs avec des personnes expertes dans le champ du développement durable et des territoires, a constitué une étape méthodologique postérieure à la revue bibliographique. Les justifications et les modalités de cette étape sont présentées dans une section suivante (p.170).

repose en partie sur le transfert de pratiques du secteur privé, dans un mouvement plus large de convergence des principes managériaux entre le public et le privé).

Décentralisation et complexification de l'action territoriale d'un côté, développement du management stratégique des collectivités de l'autre, participent d'un même mouvement vers la recherche de solutions à l'action collective qui articulent les niveaux de réflexion et de décision, dans le cadre du développement de la gouvernance (terme qui renvoie à une action pluripartite, où la recherche de cohérence à travers des mécanismes de négociation et de coordination est un enjeu majeur, de l'échelle locale à l'échelle internationale).

Par ailleurs, prise en compte du développement durable, management stratégique des collectivités, et convergence des principes managériaux entre le public et le privé, participent de mouvements qui semblent étroitement liés, où s'impose à toutes les organisations la nécessité de nouvelles manières de s'organiser et d'agir, en fonction de contraintes externes convergentes (prise en compte de nouveaux enjeux et élargissement de leur responsabilité, ouverture aux autres acteurs). Ces nouvelles manières d'agir sont elles-mêmes cohérentes avec les principes du développement durable, qui repose sur l'évaluation *in itinere* et l'amélioration continue, et invite les collectivités à intégrer les principes universels du management.

2. LES PRATIQUES D'EVALUATION DANS LES AGENDAS 21 LOCAUX

2.1 Evaluation, collectivités, territoires, développement durable : éléments de cadrage

Ce qui suit exige quelques éléments de clarification : évaluation, collectivités, territoires et développement durable – *de quoi parle-t-on* ? L'évaluation est consubstantielle de l'Agenda 21 local ; par ailleurs, la réunion des termes évaluation, collectivités, territoires, développement durable, fait écho à différentes cibles, rationalités, finalités, logiques… de l'évaluation.
La réunion de ces termes est fréquente sans que, souvent, la clarification soit faite sur *ce que l'on envisage d'évaluer*, et de manière toute aussi importante, *ce qui n'entre pas dans le champ* de l'« évaluation du développement durable des collectivités et/ou des territoires ».

L'« *évaluation du développement durable des collectivités et/ou des territoires* » (locution la plus fréquemment rencontrée, sans qu'elle ait *a priori* un sens bien défini) peut renvoyer à la volonté d'évaluer –

- La durabilité d'un territoire : un territoire, entendu comme un périmètre circonscrit, présente-t-il ou non les caractéristiques et les tendances d'un développement qui en assure la durabilité ?
Cette logique d'évaluation de la durabilité d'un territoire renvoie principalement à la mobilisation d'indicateurs de suivi des aspects substantifs, notamment par le biais d'indicateurs agrégés de développement (IDH…) et d'impact écologique (empreinte écologique…)[293].

- La qualité d'un projet de développement durable : quelle est la qualité[294] du projet de développement durable piloté par une collectivité[295] ?
Cette logique d'évaluation renvoie à l'évaluation d'aspects procéduraux et d'aspects substantifs. Nous avons proposé dans la partie précédente une approche conceptuelle pour cette logique, distinguant trois *champs de gestion des enjeux* (– le champ de la prise en compte des enjeux *en interne*, – le champ de la prise en compte des enjeux *dans le cadre des politiques et des compétences* propres de la

[293] La Région Nord-pas-de-Calais offre l'exemple aujourd'hui le plus avancé de ce type d'approche.
[294] « Qualité » est ici entendue au sens le plus commun, sans que le terme ne renvoie aux *démarches qualité*.
[295] Nous utilisons le terme de « piloté », et non de « mis en œuvre », en cohérence avec ce que nous avons montré précédemment : la collectivité n'agit pas de manière unilatérale, le développement durable nécessitant une action collective où définition, portage, mise en œuvre, financements, font appel à des acteurs multiples.

collectivité, – le champ de la prise en compte et de la gestion des enjeux *dans le cadre de la coordination stratégique territoriale*).

- La mise en œuvre territorialisée du développement durable : quels sont le degré d'organisation du système territorial (composé d'acteurs, de politiques…) et sa capacité à permettre le développement durable de l'aire concernée (qui ne correspond pas forcément à une aire politico-administrative unique), en termes de gouvernance et d'action collective ?
Cette logique recoupe *le champ de la prise en compte et de la gestion des enjeux par le biais de la coordination stratégique territoriale*, proposé dans le cadre de la logique d'évaluation de la qualité du projet de développement durable d'une collectivité. On peut toutefois distinguer dans cette approche de nombreux aspects nécessitant et justifiant des approches méthodologiques et conceptuelles différentes, portant sur les dimensions politiques ou techniques des processus, sur la mesure des coûts, effets, impacts substantifs de la gestion des enjeux sur le territoire, etc.
Nous aurons plus loin l'occasion de circonscrire, dans notre approche, ce qui entre dans le champ de cette logique telle que nous proposons de l'aborder.

- La mise en œuvre d'un plan d'action(s) : dans la majorité des cas, la définition d'un Agenda 21 local amène les collectivités à rédiger un plan d'action, le plus fréquemment assimilé à l'Agenda 21 local lui-même ou au produit fini de la démarche. Nous avons montré que l'Agenda 21 local ne se réduit pas à un plan d'action ; d'autre part, le plan d'action peut avoir des portées variables (il peut investir plus ou moins les trois champs de gestion des enjeux que nous avons définis, il peut être marginal par rapport aux politiques structurantes de la collectivité ou au contraire tendre à leur mise en cohérence et les irriguer, il peut être ou non connecté aux autres documents – notamment d'aménagement et de planification – de la collectivité et de son territoire…).
Très souvent les collectivités se situent dans une logique d'évaluation de la mise de leur plan d'action, sur deux plans distincts : dans quelle mesure les actions prévues ont été effectivement mises en œuvre ? Quelle est l'efficacité de ces actions par rapport aux objectifs visés ?
Ces logiques d'évaluation du plan d'action ou de sa mise en œuvre peuvent en outre porter sur son efficacité, sa pertinence, sa faisabilité, son coût, etc.

- La pertinence d'une stratégie locale / territoriale de développement durable : la logique d'évaluation de la pertinence de la stratégie de développement durable d'une collectivité peut entrer dans le cadre de la finalité de l'*évaluation de la qualité d'un projet de développement durable*, mais ce n'est pas nécessairement le cas dans les pratiques. Les collectivités présentent des projets de développement durable qui sont ou non rattachés à une stratégie qui se base sur une identification plus ou moins pertinente des enjeux. Dans cette logique, la qualité et la transparence du processus d'identification et de hiérarchisation des enjeux de développement durable qui structurent la stratégie est un aspect fondamental d'évaluation de l'Agenda 21 local.

2.2 L'évaluation : définitions et concepts

L'évaluation des Agendas 21 locaux et du développement durable, est un champ nouveau où les questions dépassent les réponses conceptuelles et méthodologiques satisfaisantes.
L'évaluation en tant que discipline et moyen fondamental de l'action collective, renvoie quant à elle à un champ bien circonscrit et structuré. Nous rappelons quelques définitions et concepts de base liés à l'évaluation, qui sont bien connus et font l'objet d'une littérature abondante.

Le Décret no 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques stipule que l'évaluation d'une politique publique « a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ».

L'évaluation des politiques publiques « consiste à la fois à mesurer les effets de l'action publique en comparant ses résultats aux objectifs et aux moyens, et à porter un jugement sur la pertinence de ces

objectifs. En dépit de progrès accomplis depuis une dizaine d'années, l'évaluation de l'action publique peine à s'imposer en France » (Documentation Française, 2005a, *op. cit.*).

L'évaluation se distingue du contrôle, de l'inspection ou de l'audit en ce que ces derniers visent à établir d'un point de vue souvent externe, la conformité à des normes et/ou procédures spécifiques, administratives ou techniques (BOUTAUD, 2004, *op. cit.* ; LLORENS, 2007)[296]. Le contrôle et l'audit sont par ailleurs, à part entière, des métiers et des fonctions organisés, dans un grand nombre d'entreprises et d'organisations.

La Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques précise qu'« une évaluation peut être réalisée à plusieurs stades de la vie d'une politique. On distingue :

- l'évaluation *ex ante*, entendue comme l'étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une politique envisagée [c'est-à-dire *a priori*, en amont] ;
- l'évaluation *ex post*, qui consiste à tirer les enseignements d'une politique mise en œuvre [c'est-à-dire *a posteriori*, en aval] ;
- l'évaluation concomitante ou « chemin faisant » [encore appelée *in itinere*, en continu] ».

On remarque que l'évaluation *in itinere* correspond le plus, *a priori*, à des fonctions itératives de suivi et de correction au fur et à mesure de la mise en œuvre d'une politique, d'un projet, d'une stratégie.

Ajoutons que la Commission européenne entend par *dispositif d'évaluation* « les rôles et responsabilités au sein du processus d'évaluation d'une part et, d'autre part, les relations entre l'évaluation, le suivi et la gestion du programme » (CE, 1999)[297]. Un dispositif d'évaluation est donc plus complet qu'une évaluation ponctuelle.

L'évaluation revêt potentiellement des dimensions cognitives, normatives et instrumentales (CSE, 1996, cité par BOUTAUD, 2004, *op. cit.*), qui peuvent se conjuguer dans un même processus. Ces dimensions renvoient aux cinq finalités de l'évaluation des programmes et des politiques publics :

> « a) une finalité "déontologique" : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'"imputabilité" des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais 'accountability', au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité "démocratique" de l'évaluation.
> b) une finalité d'apprentissage : contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.
> c) une finalité gestionnaire : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en oeuvre.
> d) une finalité décisionnelle : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.
> On devrait ajouter que, dans le contexte actuel de l'action collective, l'une des principales fonctions assurées par l'évaluation est de catalyser la coopération entre des acteurs publics autonomes engagés dans une même action (on a pu dire qu'elle était le « langage du partenariat ») » (PERRET, 1996)[298].

---

[296] LLORENS J., 2007, « *Rapport final d'enquête: l'évaluation des politiques publiques dans les départements* », Stage à l'Assemblée des Départements de France, IEP de Bordeaux, Bordeaux, Août 2007, 34pp.
[297] Commission Européenne, 1999, « *Évaluer les programmes socio-économiques. Conception et conduite d'une évaluation* », Collection MEANS, vol. 1, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 239pp (p69).
[298]PERRET B., 1996, « *Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise* », Intervention au séminaire sur "Les mutations contemporaines de l'art de gouverner" organisé par la Cellule de prospective de la Commission européenne, Bruxelles, 27 mars 1996.

La dimension cognitive est ainsi associée à l'idée qu'« évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres (…) » (DELEAU et Al., 1985)[299], ce qui renvoie plutôt à la mesure *a posteriori* de ses effets. Cette définition ne présuppose pas l'existence d'objectifs, mais pose le problème de l'imputabilité, de la diversité et de la mesurabilité des effets potentiels d'une politique.
Le CSE considère que la démarche d'évaluation inclut elle-même une phase de définition ou de précision des objectifs, participant ainsi pleinement d'une dimension cognitive de compréhension et d'apprentissage : « le référentiel de l'évaluation n'est jamais complètement déductible des textes officiels et sa construction fait partie intégrante du travail d'évaluation » (CSE, 1996).

La dimension normative de l'évaluation veut notamment qu'« évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur » (VIVERET, 1989)[300]. L'évaluation revêt également une dimension normative si elle rejoint l'audit, en s'attachant à mesurer la conformité à des procédures, etc. (les frontières entre ces différents champs n'étant pas immuables ni hermétiques…).

La dimension instrumentale de l'évaluation apparaît ainsi *de facto* en ce qu'il s'agit d'un type d'outil aux visées opérationnelles, cherchant à identifier les moyens d'une amélioration de l'atteinte des buts d'une politique donnée.

Le CSE insiste sur le lien fondamental entre les types d'évaluation et leurs commanditaires et destinataires, qui conditionnent évidemment les modalités et les finalités de l'évaluation.
Evaluations *récapitulative* et *formative* peuvent être distinguées ; elles sont même « souvent confrontées et jugées incompatibles du fait des divergences d'intérêt qu'elles présentent pour les commanditaires » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p. 174) :

- La première vise à informer des preneurs de décision relativement dégagés de la réalisation opérationnelle des politiques en question (élus, citoyens, financeurs ou autres partenaires), et intègre peu la dimension des processus mis en oeuvre. Elle porte « sur les résultats sur le terrain et ne considère pas les moyens ou les procédures mobilisés pour atteindre ces résultats ».
- La seconde vise l'information de décideurs directement engagés dans la réalisation opérationnelle d'une politique (services techniques). L'information fournie « ne concerne pas seulement les résultats mais également les procédures, afin d'améliorer les modes d'intervention ».

L'évaluation est une démarche à la fois objective en ce qu'elle utilise des informations qu'elle traite selon des critères explicites, et une démarche subjective dans la mesure où elle consiste en un jugement de valeur. De ces deux points de vue, elle peut tout aussi bien contribuer à l'aide à la décision qu'à l'accompagnement et à l'enrichissement des processus de planification » (RISSE, 2004)[301].
Cette distinction est plus ou moins pertinente selon la taille de l'organisme concerné, niveaux stratégique et opérationnel étant parfois peu distincts et distants dans des organisations de petite taille. Le CSE distingue également évaluations *démocratique* et *managériale*, et pose que –

- L'évaluation démocratique a pour objet d'accroître la qualité et la transparence du débat public ;
- L'évaluation managériale a pour objectif de rendre plus efficace la gestion opérationnelle « au quotidien » des politiques publiques.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la pertinence de ces typologies théoriques dans le cadre des applications méthodologiques présentées plus loin. Leur utilité conceptuelle est indubitable au

---

[299] DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ P., POINSARD R., 1986, « *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations* », Rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques » du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 180pp.
[300] VIVERET P., 1989, « *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion* », Rapport au premier Ministre, La Documentation française (Collection Rapports officiels), 193pp.
[301] RISSE N., 2004, « *Évaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*, Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, IGEAT, 324pp.

regard de la multiplicité des champs et des finalités possibles de l'évaluation. Gardons toutefois à l'esprit la perméabilité et l'interactivité possibles des concepts rappelés ici. Le Rapport VIVERET pointait d'ailleurs la nécessité « d'instaurer une tension entre logique démocratique (accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens) et logique d'efficacité décisionnelle ».

L'évaluation répond aux enjeux de développement durable et de démocratie, participant d'une modernisation de l'action publique et, plus largement, de l'action collective. Son potentiel de mobilisation autour d'un projet participe des finalités et des conditions de la gouvernance, et apparaît comme un facteur de appropriation par les acteurs et de sa réussite.
Bernard PERRET (*op. cit.*) remarque que :

> « Le paradoxe de l'évaluation, c'est qu'elle n'est une ressource utile pour le politique que si celui-ci accepte qu'elle lui échappe en partie pour acquérir une crédibilité propre. La notion de "zone d'autonomie de l'évaluation" est particulièrement importante : elle veut dire que, en acceptant de jouer le jeu de l'évaluation, les responsables politiques (et le cas échéant les autres acteurs impliqués dans la décision d'évaluer), prennent le risque de mettre leurs savoirs pratiques, leurs conceptions idéologiques et leurs "théories d'action" à l'épreuve, dans un processus collectif dont ils sont partie prenante mais qu'ils ne maîtrisent pas totalement. En d'autres termes, il leur faut payer le prix de l'information crédible et des références partagées que vise à constituer l'évaluation. Pratiquement, cette idée de « zone d'autonomie » se concrétise par l'élaboration négociée d'un *projet* d'évaluation qui formalise l'accord des protagonistes de l'évaluation sur une problématique, un questionnement et une stratégie cognitive ».

2.3 L'évaluation : un faible ancrage dans les mœurs et la culture publiques en France

Le terme de « politique publique » relève d'un certain flou lexical, dans la mesure où il renvoie à un spectre qui va de la gestion des affaires courantes, à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de plans, programmes, actions, en vue de la réalisation d'objectifs stratégiques.

On évoque de plus en plus fréquemment la nécessité de « mettre l'évaluation au cœur du débat public ». Or, comme le faisait récemment remarquer Christian RIQUELME, Adjoint au Directeur Général de l'Assemblée des Départements de France[302], une spécificité française consiste dans le fait que « la mise de l'évaluation au cœur du débat public »… est au cœur du débat public depuis quarante ans !... et ce sans qu'elle ne soit dans les faits, ancrée dans la culture et les pratiques publiques et administratives (RUPRICH-ROBERT et BENCINVENGA, 2002)[303].
Pour être lapidaire, « dire de l'évaluation des politiques publiques qu'elle ne relève pas en France d'une véritable tradition est un euphémisme » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p.164).
Rappelons simplement quelques informations essentielles qui sont à mettre en regard de l'état d'avancement des pratiques et des réflexions sur l'évaluation des Agendas 21 locaux.

Apparue dans les années 20 dans les pays anglo-saxons, l'évaluation des politiques publiques arrive bien plus tardivement en France, sous la forme de la Rationalisation des Choix Budgétaires, dans les années 80. La RCB, dont le bilan n'est guère positif, constitue néanmoins le premier contact de l'administration avec la question de l'évaluation.

A la fin des années 80, l'évaluation n'est pas encore ancrée dans les mœurs administratives. En 1989, le gouvernement entend opérer un renouveau du service public qui passe par un développement des responsabilités et de l'évaluation dans les administrations. Cette politique dite de « renouveau du service public » (lancée par une circulaire de Michel Rocard, alors Premier ministre,

---

[302] Lors d'une réunion de préparation du Grenelle de l'environnement à l'ADF, le 29/07/08.
[303] RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M., 2002, « *Evaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique* », La Lettre du cadre territorial, 181pp.

le 23 février 1989), repose sur une politique de développement des responsabilités et un devoir d'évaluation des politiques publiques (La Documentation Française, 2005a, *op. cit.*).

Ce chantier se fonde sur le Rapport VIVERET commandé par Michel Rocard en 1988, qui est l'un des jalons majeurs de ces réflexions en France, et qui met en avant la définition suivante : « *évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur* » (*op. cit.*). Le rapport souligne les défaillances du modèle français en termes d'évaluation des politiques publiques, nationales comme territoriales. L'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans l'optique d'une meilleure qualité de ces dernières et dans celle d'une amélioration du fonctionnement démocratique.

Nous n'entrons pas ici dans le détail des vicissitudes institutionnelles (créations et modifications d'organismes parlementaires, interministériels… dévolus) qui renvoient aux différentes modalités par lesquelles l'évaluation a fait l'objet d'essais d'ancrage dans le système public. Notons l'existence du Conseil National d'Evaluation (CNE), qui remplace le Conseil Scientifique d'Evaluation (CSE). Sa composition est ouverte aux représentants des associations d'élus locaux, afin de prendre en compte la territorialisation de plus en plus affirmée des politiques publiques.

L'évaluation des politiques publiques trouve comme vecteur privilégié la généralisation de la contractualisation entre Etat, Régions et Europe. En effet, ces processus tendent à être assortis de mécanismes d'évaluation qui visent à garantir le bien-fondé des thématiques et des objectifs concernés ainsi que l'efficacité des politiques ou des actions définies. Par nature cette évaluation, qui prend place de façon privilégiée au niveau régional (CPER), implique de manière partenariale l'ensemble des acteurs concernés. Dans la fonction publique territoriale elle-même, l'évaluation n'a commencé à se développer que depuis la fin des années 90 (LLORENS, *op. cit.*).
Une instance nationale d'évaluation des contrats de plan, présidée par le Commissaire au Plan, est chargée d'examiner les projets d'évaluation soumis par les préfets de région, et de capitaliser les expériences et les bonnes pratiques en la matière. Dans la pratique la flexibilité – voire un certain laxisme – prévalent (notamment en ce qui concerne les thématiques concernées), en conséquence des réticences fortes des élus vis-à-vis des processus d'évaluation, tant sur leurs choix stratégiques que sur l'efficience de leurs politiques.
On peut également citer le récent stimuli européen de la circulaire du 12 avril 2006 relative à « l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement ».

Au final, ce succinct tour d'horizon laisse « une impression d'essai non transformé, l'accumulation des textes et des structures administratives (spécialité éminemment française) ne débouchant au final que sur une superposition d'outils dont on est en droit de se demander s'ils ne sont pas davantage susceptibles de décourager les rares volontaires que d'inciter les nombreux réfractaires » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p.169). L'évaluation des politiques publiques reste ainsi peu ou prou aussi faible aujourd'hui que dans les années 90, même si la nécessité en est reconnue, comme l'illustre par exemple la création, en 1999, de la Société Française d'Evaluation (SFE).

2.4 L'évaluation dans les Agendas 21 locaux, reflet de l'évaluation des politiques publiques en général et rôle cognitif spécifique lié à l'appropriation du développement durable

Il n'est donc pas surprenant que l'évaluation ait du mal à s'imposer dans le cadre de processus complexes comme l'Agenda 21 local – et ce en dépit du fait que ce processus en souligne la pressante nécessité. Elle provoque peurs et réticences, chez les élus comme chez les techniciens, qui la perçoivent et la vivent comme un contrôle assorti d'une sanction et d'un jugement portant davantage sur les hommes que sur les politiques, et non comme une modalité intrinsèque à l'action (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, THUILLIER, *op. cit.*, LLORENS, *op. cit.*).

Les collectivités, comme les autres organisations publiques, fonctionnent bien souvent selon une logique de moyens (estimant que le principal critère consiste dans le budget alloué à telle problématique ou à telle politique…, perspective que la LOLF se propose de modifier).

Faible culture de l'évaluation en France, faiblesse des incitations en ce sens, difficultés inhérentes au développement durable, manque d'autonomie des collectivités locales en termes de systèmes d'informations, exigence de collecte de données différentes de celles habituellement disponibles, expliquent ainsi que les évaluations au regard du développement durable soient peu nombreuses (THEYS, cité dans Mairie d'Angers, 2002)[304]. Les élus sont d'autant moins prêts à être évalués sur leurs résultats qu'ils n'ont pas le contrôle de tout ce qui se passe sur leur territoire (BRODHAG ; PICHERAL, cités dans Mairie d'Angers, *op. cit.*, p.135).

L'étude de Jordi LLORENS[305], montre que les départements sont minoritaires à pratiquer l'évaluation. Sept départements sont identifiés comme se trouvant à un stade préparatoire ou initial de mise en place de dispositifs d'évaluation, ces derniers existant depuis 2 ans au maximum. L'auteur affirme que l'évaluation des politiques publiques est en développement, selon une tendance claire mais récente. 3 structures en charge des évaluations, qui existent depuis le milieu ou la fin des années 1990, sont identifiées. La majorité des responsables interrogés souhaitent que les évaluations se développent et prennent de l'ampleur (à l'échelle de grandes politiques dans leur ensemble, dans les champs de l'action économique et sociale...) (LLORENS, *op. cit.*).

Dans le cadre de l'enquête réalisée par Bernard Brunhes Consultants en 2002 (*op. cit.*, p.22), 52% des collectivités interrogées disaient procéder à l'évaluation de certaines de leurs politiques, le plus fréquemment contractuelles (CPER, politique de la Ville …), ainsi que les politiques d'habitat, petite enfance, insertion. 85% affirmaient conduire ces évaluations « en partenariat ». Il n'existait de dispositif permanent d'évaluation que dans 16% des collectivités consultées, et 29% déclaraient disposer d'un service ou d'une direction de l'évaluation. Les évaluations réalisées en interne font le plus souvent appel à des outils d'usage courant (tableaux de bord…) autoadministrés par les services opérationnels porteurs de l'action ou du projet évalué. Les démarches d'évaluation sont plus souvent imposées que volontaires. Jean-Bernard Balcon, DGS du Département du Val-d'Oise, « crain[t] que l'échantillon de l'enquête ne donne une image optimiste de la réalité de ces démarches, le plus souvent très parcellaires, et qui sont fréquemment réduites au bilan d'effectivité des activités, actions ou moyens mis en place. Le domaine de l'évaluation, si l'on associe à cette notion une condition de contenu méthodologique minimal, […] paraît le plus en retard des chantiers de transformation du management. Cela s'explique facilement par les « pré-requis » qu'elle nécessite : objectifs formalisés, indicateurs pertinents et systèmes de pilotage associés ».

Dans la plupart des cas, les personnels chargés de l'évaluation au sein des services ne maîtrisent pas totalement les outils, méthodes et notions relatifs à l'évaluation. Ils ont besoin de soutien dans ce domaine et évoquent la nécessité d'une sensibilisation préalable. Les processus d'évaluation « participative » sont quasiment inexistants, les démarches restant encore confidentielles aux services concernés. Les collectivités adoptent une posture d'investissement progressif de ces deux champs, qui représentent tous deux pour elles une nouveauté. Certains responsables admettent que l'on peut attendre d'une évaluation ouverte aux parties intéressées, une meilleure connaissance des attentes des citoyens et une meilleure efficacité de l'action publique, une meilleure transparence, un développement de la démocratie locale et participative et du débat démocratique. De manière générale, attentisme et frilosité restent cependant la règle (LLORENS, *op. cit.*).

---

[304] Mairie d'Angers, 2002, « *Les rencontres nationales du développement durable « Rio + 10, l'après Johannesburg » Méthodes et outils pour les Agendas 21 locaux* », Angers, 13 et 14 nov. 2002, 245pp (p135).

[305] L'étude ne porte pas de manière systématique sur les 102 départements français, mais sur ceux que l'ADF a identifiés comme actifs et/ou avancés en termes d'évaluation des politiques publiques et de développement durable.

Dans le cadre de l'Agenda 21 local, l'évaluation renvoie aux éléments de bilan les plus mitigés, pour ne pas dire les plus déficients. Le MEDD constatait ainsi que « l'évaluation est bien souvent encore absente » des projets présentés à l'occasion de son 3ème appel à projets portant sur « les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux » (MEDD, 2004a, *op. cit.*).
Plus récemment, parmi 204 collectivités (identifiées au 1er septembre 2006 par le Portail des Agendas 21 locaux en France animé par le Comité 21, comme ayant délibéré leur engagement de lancer un Agenda 21 local), on pouvait constater que « 36% ont élaboré un ou plusieurs plans d'action », et « seulement 5% ont conçu leur système d'évaluation » (SAQUET, *op. cit.*).

Emilie THUILLIER (*op. cit.*, p.2) a été motivée dans ses travaux par le fait que malgré la diversité de méthodologies proposées pour élaborer des Agendas 21 locaux, « peu d'exemples de réalisations concrètes sont largement disponibles et peu d'articles scientifiques ont été écrits pour analyser ces exemples » (à l'exception très notable de la Thèse d'Aurélien BOUTAUD), ce qui représente deux lacunes importantes et significatives de l'état balbutiant des pratiques dans ce domaine. Elle constate que « l'évaluation du développement durable dans les Agendas 21 locaux est déficiente et, lorsque présente, très hétérogène ». Aussi, il convient de passer à une étape d'« intégration *explicite* d'objectifs d'évaluation dans l'élaboration de politiques publiques territoriales de développement durable » (LOINGER, 2000, *op. cit.*).

2.4.1 Les OQADD, des outils à l'existence sporadique et aux traits révélateurs

Il est instructif de savoir à quoi renvoient les pratiques d'évaluation mises en œuvre, de manière minoritaire, par les collectivités dans le cadre de leurs Agendas 21 locaux[306]. La plus importante et exhaustive contribution dans ce domaine est due à Aurélien BOUTAUD.
A. BOUTAUD a appelé Outils de Questionnement et d'Analyse du Développement Durable (OQADD) les outils développés par et pour des collectivités afin d'évaluer leurs politiques, projets, actions, au regard du développement durable. Il a analysé de manière systématique l'ensemble des OQADD qu'il a pu recenser dans le cadre dans sa thèse. Les OQADD, « outils administratifs non identifiés » (BOUTAUD, 2005)[307] sont des outils récents, hétéroclites, apparus au sein des services de quelques collectivités désireuses d'intégrer le développement durable. Grilles multicritères avec des domaines, critères, sous-critères, questions…, structurées en arborescence, ils se réclament de l'analyse multicritère et de l'évaluation des politiques publiques, sans toutefois en intégrer les postulats et les principes méthodologiques. On peut globalement considérer les OQADD comme « des objets dont la *finalité* serait l'analyse des projets ou politiques publiques, et dont la *forme* serait celle d'outils d'analyse multicritère » (BOUTAUD, 2005, *op. cit.*, p.2).

---

[306] Nous distinguons les pratiques d'évaluation mises en œuvre par les collectivités dans le cadre de leurs Agendas 21 locaux, ou mises en œuvre par des acteurs tiers de manière ciblée sur cet objet, de **la notation extrafinancière des collectivités**. La notation extrafinancière des collectivités, marché concurrentiel en plein essor, correspond à des outils variés développés par des consultants et des agences de notation. Elle porte potentiellement sur les trois champs de gestion des enjeux que nous avons définis, mais tend à correspondre plus particulièrement dans les pratiques à l'évaluation de la prise en compte du développement durable en interne et dans les politiques des collectivités. La notation extrafinancière peut recouper de manière variable l'ensemble des enjeux de responsabilité sociétale et de développement durable, avec une tendance à s'élargir de la première au second. Une grande variété de pratiques existe sous cet intitulé. La notation extrafinancière est une évaluation externe, en général sollicitée. Une caractéristique importante des outils employés par les agences de notation est qu'ils sont des « boîtes noires », les collectivités n'ayant pas accès aux critères et grilles d'analyses dont les résultats sont issus. Ceci correspond à une critique récurrente de la part des intéressées, et la communication d'un « rating » sur la base d'outils ouverts, partagés et transparents est une demande récurrente de la part de nos partenaires locaux.
[307] BOUTAUD, 2005, « *Les Outils de Questionnement et d'Analyse des politiques et projets en matière de Développement Durable. Bilan et analyse : quelques éléments de synthèse à l'attention des praticiens et des acteurs publics* », Terr(e)itoires, 42pp (p11).

a. Sur le fond

Les OQADD (au-delà de leur fonction d'aide à la décision) ont une fonction de *rigidification* du concept de développement durable. Le développement durable a en effet souvent été qualifié – avec une connotation critique certaine – de « mou », « polysémique », « incantatoire » ; il est effectivement perçu de manières diverses par les acteurs. Il est par conséquence l'objet d'une appropriation compétitive dont l'une des finalités est d'en tirer une interprétation favorable aux intérêts en présence (allant notamment dans le sens d'une durabilité plus ou moins faible ou forte).
En conséquence, la conception d'OQADD par les collectivités a pour objet, et comme implication cognitive fondamentale, d'expliciter et de circonscrire, de redéfinir et de limiter, le concept de développement durable. Cette dimension des OQADD remplit deux nécessités qui s'imposent aux acteurs concernés par l'évaluation : (re)définir collectivement le concept et donc les finalités de l'évaluation ; rendre le concept opératoire par le biais de cette opération exégétique de traduction.
Les OQADD jouent ce rôle essentiel au travers de la déclinaison et de la (re)formulation de critères, préoccupations, principes attenants aux « trois sphères » du développement durable (environnement, économie, société), auxquelles est souvent adjointe celle de la gouvernance. Emilie THUILLIER a par ailleurs fait les mêmes observations (*op. cit.*, p. 136).
Aurélien BOUTAUD rend bien compte, au travers de l'intitulé d'OQADD, de l'importance de la dimension cognitive de ces outils. Fond et forme sont liés, l'absence très fréquente du terme d'*évaluation* dans leurs intitulés individuels[308] rendant à la fois compte de ce fait et du fait que la portée pratique de ces outils, en termes d'évaluation, est souvent restreinte.

b. Dans la pratique

Les OQADD analysés par Aurélien BOUTAUD étaient au nombre de 26, l'auteur ayant alors mené un recensement approfondi : la quantité d'outils concernés est très faible au regard du nombre de collectivités ; aujourd'hui leur nombre a certainement augmenté, mais ces résultats restent représentatifs de l'avancement des pratiques en la matière.
Les OQADD correspondent souvent à une série de questionnements et d'interrogations, sans dépasser cette mise en perspective un peu globale devant permettre une prise de décision ou du moins une analyse *ex ante* (c'est à dire en amont). Mais leur finalité dans la pratique est plutôt celle de l'« aide à la prise en compte d'un facteur exogène » (le développement durable) dans les projets (plus rarement dans les politiques) » (BOUTAUD, 2005 *op. cit.*, p.3).
Ils sont plus ou moins agrégés et détaillés, en fonction notamment de leur finalité d'analyse de politiques dans leur ensemble ou de projets beaucoup plus circonscrits et ponctuels.

La réponse aux questions structurant les OQADD n'est pas recherchée de manière exhaustive ni systématique, il s'agit plutôt d'une aide visant à intégrer dans un projet des dimensions manquantes. La dimension temporelle considérée est dans la majorité du temps courte, et non de long terme ; par ailleurs, la référence est quasiment absente aux échelles géographiques supérieures à celles de la collectivité. Enfin, les évaluations sont d'ordre qualitatif, elles portent sur les différents aspects des projets et non sur des seuils, des taux, des tendances, des phénomènes, des objectifs, à corriger ou à atteindre (THUILLIER, *op. cit.*).
« Impulsion, remue-ménage… et statu quo ! » (BOUTAUD, *Ibid*) résume en termes volontairement caricaturaux leur existence au sein des administrations : leur élaboration est impulsée par la hiérarchie (élus et/ou techniciens), assurée par les services, qui cherchent ensuite leur validation par la hiérarchie, qui reste la plupart du temps silencieuse sur l'avenir qui doit leur être réservé, si bien qu'ils tombent dans l'oubli après un, quelques ou pas du tout d'usages…

---

[308] Evaluation apparaît dans moins de 10% des intitulés, les termes d'Analyse, Critères, Lecture, Questionnement, du développement durable lui étant préférés par leurs concepteurs.

Les OQADD, selon THUILLIER, ne reposent pas sur des données antérieures et/ou d'autres diagnostics dont disposeraient les collectivités (l'auteur avance pour principale raison de ce constat que de telles données n'existent pas ou ne sont pas disponibles). Dans la majorité des cas également, aucune information n'est disponible sur les « méta-données », c'est à dire sur la provenance et les caractéristiques des données mobilisées pour mener les évaluations.
Les OQADD et leur utilisation restent donc déconnectés des autres processus d'acquisition et d'utilisation de données et de connaissances. Ceci souligne leur rôle prépondérant de « check-lists » permettant d'avoir un regard plus global sur des projets ponctuels et éventuellement de les réajuster en fonction de critères ou principes liés au développement durable, et renseigne sur leur isolement vis-à-vis des autres processus dans les collectivités. Il ne s'agit pas d'*outils de gestion*[309] réellement ancrés dans les pratiques managériales des services ni dans les pratiques décisionnelles.

Aurélien BOUTAUD établit une forte corrélation entre degré de sophistication et fréquence d'utilisation des OQADD. Les outils les plus simples sont utilisés le plus fréquemment, permettent de développer des réflexes, d'ancrer le développement durable dans les habitudes, de systématiser la prise en compte du développement durable. Mais le traitement reste superficiel et comporte notamment des risques de manipulation.
Les outils les plus complexes permettent d'entrer davantage dans le détail, de consacrer du temps au traitement, mais nécessitent davantage de volonté, de temps et de moyens, et posent la question d'un usage réservé à quelques politiques / projets / services, entraînant un risque de ghettoïsation du développement durable dans l'organisation.

Enfin, une conclusion importante des travaux d'Aurélien BOUTAUD est que les OQADD, présentés *a priori* comme des outils d'aide à la décision, sont dans les faits loin de remplir cette fonction. Ils sont en général appliqués à des projets, programmes ou politiques dont la mise en œuvre *a déjà été décidée* : loin d'alimenter la réflexion et la prise de décision stratégiques, ils sont utilisés pour « rendre plus durables », plus consensuelles, acceptables (en les modifiant éventuellement à la marge), des décision déjà validées (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p.313).
Emilie THUILLIER (*op. cit.*, p.3) constate de son côté que « la dimension territoriale du développement durable est pour l'instant presque inexistante […] puisque aucune démarche d'évaluation étudiée ne vise à évaluer le développement durable d'un territoire ».

Les services techniques admettent que, même si dans certains cas une question concerne dans les OQADD l'opportunité même du projet, cette dernière est rarement remise en cause : c'est en partie cette raison qui amène Aurélien BOUTAUD à considérer que, par leur biais, on « change le pansement » plus que l'on « pense le changement »…
On constate en fin de compte un difficile passage de l'évaluation de projets à l'évaluation stratégique. Emilie THUILLIER (*op. cit.*, p.94) constate l'absence de lien entre évaluation et vision du développement durable, c'est à dire une déconnection entre évaluation opérationnelle et orientations stratégiques. Jacques THEYS affirme d'ailleurs que l'évaluation reste pour les élus une opération à haut risque, et le fait de cantonner l'évaluation au suivi de la mise d'un plan d'actions est un moyen de réduire ce risque (THEYS, cité dans Mairie d'Angers, *op. cit.*, p.136). Emilie THUILLIER (*op. cit.*, p.114) avance l'hypothèse de la nouveauté, et évoque la possibilité que les

---

[309] On entend par outils de gestion (ODG) tous les types de formalisation de l'activité organisée permettant de *prévoir, décider, contrôler*. La multiplication des ODG caractérise les organisations modernes : ils sont des vecteurs privilégiés de rationalisation. Si tant d'efforts de formalisation sont observés à travers les ODG, alors que les sentiments empiriques dominent parfois chez les acteurs, c'est que l'organisation est une combinaison d'activités confrontées à l'incertitude. La formalisation répond à l'incapacité humaine de gérer mentalement le très grand nombre d'interactions entre les différentes variables (MOISDON J-C. (Dir), 1997, « *Du mode d'existence des outils de gestion* », CGS, Ecole des Mines de Paris, Seli Arslan (Ed), Paris, 286pp).

collectivités procèdent dans quelques années, après ces évaluations ponctuelles de projets et d'actions, à celle de leur stratégie.

Figure 12 : Exemple d'OQADD (Tiré de BOUTAUD, 2005, *op. cit.*)

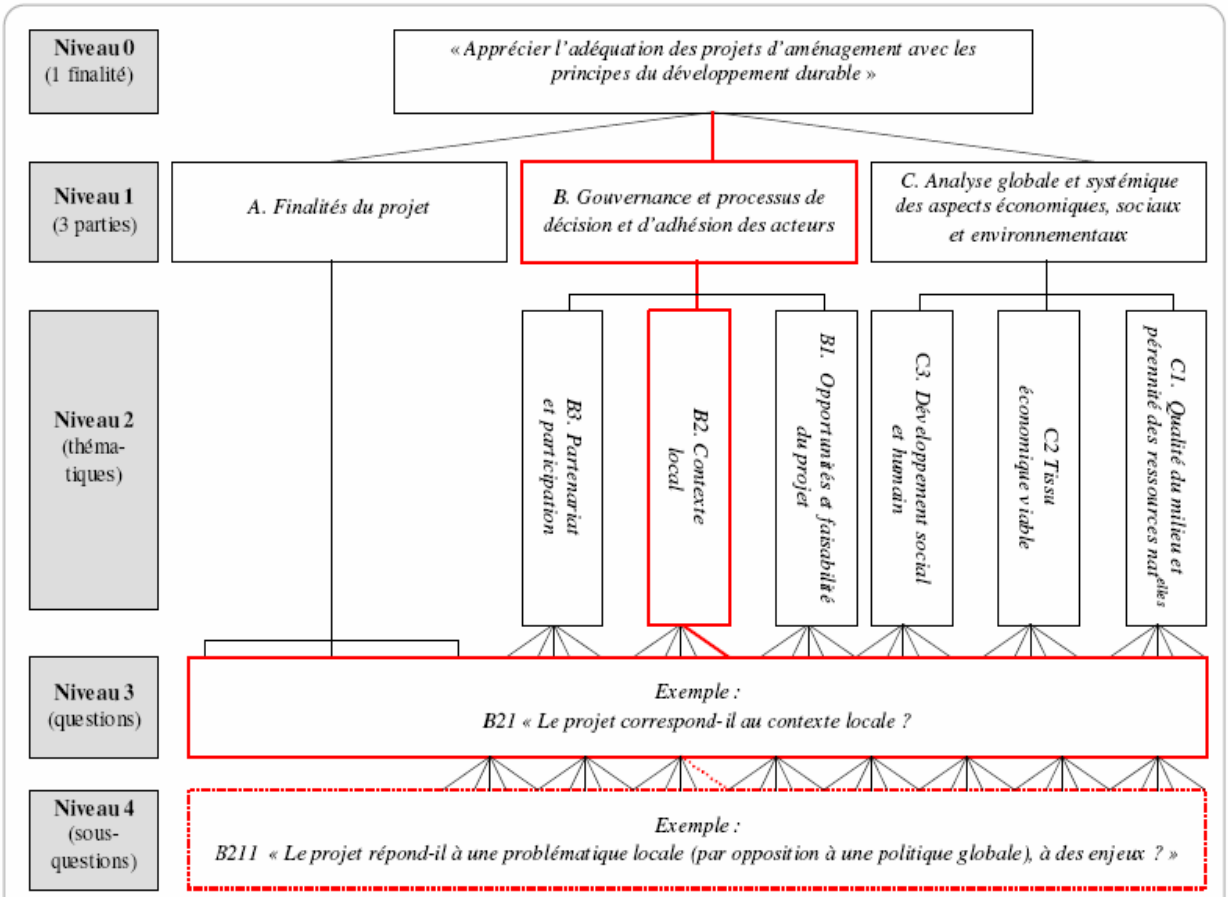


Figure 1 : Arborescence type d'un OQADD (grille SGAR Franche-Comté, revue par DEFEVER C. et MAHJOUB M.)

c. Une divergence essentielle entre les OQADD : l'introduction d'une dimension normative sur les domaines de l'évaluation du développement durable

Emilie THUILLIER observe dans son étude une divergence essentielle entre les OQADD, qui tient dans la présence ou non d'une dimension *normative* dans ces outils quant aux domaines que recouvre l'évaluation. Contrairement aux évaluateurs internes, qui ont eux-mêmes développé ces outils pour leur propre usage, les consultants qui sont parfois mobilisés à cet effet introduisent des domaines et des enjeux incontournables sur lesquels doit porter l'évaluation.

Cela fait écho, pour l'auteur, « au débat qui règne, dans le domaine de l'évaluation de développement durable, sur la référence à des aspects locaux ou à des aspects qui pourraient être pertinents peu importe la situation locale ». Des « champs d'action qu'il faut absolument investir lorsqu'on fait du développement durable » sont soumis par les consultants, basés sur « ce que l'on peut trouver dans la littérature puisque plusieurs praticiens et théoriciens du développement durable ont tenté de produire des listes les plus exhaustives possibles des champs d'action essentiels en [la]

matière ». Bien que ces listes ne soient pas identiques, elles ne sont pas non plus « fondamentalement différentes ». Emilie THUILLIER souligne que les consultants « considèrent que les aspects locaux sont cruciaux et que le fait d'inclure un volet normatif ne vient en aucun moment réduire l'importance des objectifs locaux dans l'évaluation ; ces deux éléments sont complémentaires ». Par ailleurs, elle note qu'« il n'est pas dit que les évaluateurs internes pensent le contraire. Peut-être n'ont-ils pas utilisé de volet normatif dans leurs évaluations parce qu'ils n'avaient pas l'expertise nécessaire » (*op. cit.*, pp.126-127).

En Angleterre, le LGMB a produit des guides écrits, mais n'a pas été en mesure de fournir du conseil sur l'élaboration des Agendas 21 locaux. Une explosion des cabinets de consultants positionnés sur ce créneau en a résulté, ainsi que de l'offre de conseil de la part d'ONG. L'intervention de ces conseils était nécessaire, mais pose la question des problématiques abordées par les collectivités : les consultants orientent le processus dans leur domaine de compétence privilégié et les ONG environnementales sont mal placées, par exemple, pour le conseil concernant la participation ou les aspects économiques (CHURCH et YOUNG, *op. cit.*).

2.4.2 Les indicateurs, arguments pour un usage parcimonieux

La réflexion sur l'évaluation du développement durable s'est d'abord concrétisée au niveau international par des programmes de recherche sur les indicateurs, dont celui de la Commission du développement durable des Nations-Unies, lancé en 1995, qui visait à établir des indicateurs permettant d'illustrer et de comparer les progrès accomplis par chaque pays.
Près de 130 indicateurs ont été produits, que chaque pays devait renseigner périodiquement. Ces indicateurs ont été organisés selon le modèle Pression-État-Réponse, et classés selon quatre thématiques (social, économie, environnement, volet institutionnel) ; ils sont par ailleurs regroupés sous les différents chapitres de l'Agenda 21 de Rio en 1992. Du fait notamment que les relations de causalité sont souvent complexes à établir, le modèle est quelque peu tombé en désuétude.
Ce type de programme continue d'exister et de présenter une utilité (l'IFEN travaille sur les indicateurs à l'échelon national, et les stratégies nationales cherchent à décliner ce type d'indicateurs), mais se heurte à des difficultés certaines (disponibilité des données…).
Cette première entrée vers l'évaluation et le suivi internationaux du développement durable explique en partie qu'évaluation du développement durable et indicateurs soient très souvent associés si ce n'est – ce qui est plus problématique – confondus (les indicateurs n'étant qu'un aspect de ce domaine plus vaste, comme le rappelle Emilie THUILLIER (*op. cit.*, p.23).

La définition des indicateurs varie, car ce type d'outil connaît de multiples applications, mais aussi en raison d'un double malaise : la définition du développement durable et les moyens de son évaluation ne font pas l'unanimité; le principe même d'évaluation à l'aide d'indicateurs reste problématique. Parallèlement au foisonnement de projets qui ont pour but le développement d'indicateurs de développement durable, le débat est ouvert quant à la valeur opératoire de ces outils.

Indicateurs : définitions

▪ « L'OCDE considère l'indicateur comme « un paramètre ou une valeur dérivée d'un paramètre donnant des informations sur un phénomène », tandis que d'autres en font « une information finalisée » ou « instrumentale » servant à caractériser une situation évolutive, une action, les conséquences et résultats d'une action, pour les évaluer et les comparer à leur état à d'autre dates, passées ou projetées, ou aux états à la même date de sujets similaires » (IFEN, 1999)[310].

[310] IFEN, 1999, « *Les indicateurs du développement durable. Méthodes et perspectives* », Etudes et travaux N° 24, octobre 1999.

▪ Selon IFEN, « un indicateur peut être vu comme quelque chose qui simplifie l'information en provenance de phénomènes complexes et qui la quantifie de manière à la rendre significative à l'échelle désirée » (IFEN, *op. cit.*).

▪ Pour l'AFNOR, un indicateur « est une information choisie, associée à un phénomène, destinée à en observer les évolutions au regard d'objectifs »[311].

Il s'agit de *disposer de la bonne information au bon moment pour pouvoir agir*. Mais l'utilisation d'indicateurs pose problème en termes de pertinence, de disponibilité, de complexité, de fiabilité, d'homogénéité des données… Les indicateurs de développement durable, dans leur dimension heuristique, renseignent – tout comme les OQADD – sur *la définition implicitement retenue du développement durable*, ou pour le moins, ils *circonscrivent de fait la notion* (notamment dans le cas où il serait entendu que la performance qu'ils mesurent est un critère nécessaire et suffisant de la durabilité…).

Les principales critiques adressées aux indicateurs, ainsi que les principales attentes formulées à leur égard, sont recensées ci-dessous. Ces réflexions assez exhaustives (nous les retrouvons dans la littérature et dans les colloques qui abordent régulièrement le sujet) sont issues d'un colloque organisé par le Grand Lyon en 2002. Confrontant des acteurs d'origines diverses (élus locaux, représentants d'associations, gestionnaires, scientifiques), le colloque donnait lieu à un débat de fond qui s'appuyait sur des expériences de terrain et des recherches en cours (Grand Lyon, 2002)[312]. Nous regroupons les éléments issus de ces discussions en quatre catégories thématiques :

1 - Le rôle des indicateurs

▪ Le rôle des indicateurs, avant tout, prête à discussion.
La densité de ce rôle doit être soulignée : on leur demande souvent tout à la fois d'être un outil de description du réel, de comparaison, de communication, de support à la décision.
Ainsi les institutions demandent aux indicateurs d'être simultanément :
- des outils de description du réel synthétisant de façon rigoureuse et scientifique des phénomènes complexes
- des supports à la décision donnant le plus clairement possible les directions à suivre ou les tendances à corriger
- des outils de communication pour informer de la manière la plus simple possible

▪ Les indicateurs sont des objets hybrides et ambivalents, car ils intègrent des dimensions techniques et des prises de position sociales. Cependant, ils apparaissent comme l'un des supports indispensables à la rénovation des modes d'action publique. Ils sont donc aussi précieux que controversés.

▪ Les indicateurs doivent permettre la simplification. Ils peuvent être le moteur d'une prise de conscience par les citoyens, qui ont un rôle central dans la concertation : c'est un de leurs mérites supposés.

▪ Les indicateurs doivent permettre de vérifier la conformité aux règles en vigueur : ce sont des outils de management et de communication. La dimension comparative peut aussi être un de leurs objectifs, avec de nombreuses limites (en termes de faisabilité et de pertinence); le principe même de la comparaison est parfois mal accepté.

▪ La rupture de confiance entre les décideurs et ceux qui élaborent les indicateurs peut constituer une dérive au sein du processus de décision, si l'élu, *généraliste*, se méfie du technicien parlant un langage hors de sa portée. Egalement, « le rôle des indicateurs est essentiel en matière de concertation. Il n'est pas possible de faire de la concertation en brassant des idées générales. » Aussi, « la rigueur dans l'établissement des indicateurs est un élément tout à fait substantiel, indispensable pour la qualité de la concertation ». Les indicateurs sont « le grain à moudre, le fonds commun qui permet d'alimenter le

[311] www.afnor.fr
[312] Grand Lyon, 2002, « *Synthèse des Actes - Colloque Indicateurs de développement durable: jeux et enjeux* », Lyon, Juin 2002.

débat, de prendre la décision au plus près de l'intérêt général », selon Roland Ries (ancien maire de Strasbourg, Conseiller municipal et Conseiller communautaire de Strasbourg)

▪ Il faut pouvoir connaître le delta d'incertitude concernant les données qui alimentent les indicateurs.

▪ Il est souhaitable d'intégrer aux indicateurs globaux des indicateurs locaux représentant les problématiques locales et les projets des populations concernées.

2 - Indicateurs: Utilisation et méthodologie

▪ Les indicateurs ne doivent pas être que des outils de mesure, car ils n'ont pas de sens en eux-mêmes mais par rapport à un projet. L'existence d'une véritable politique de projet est fondamentale puisqu'elle permet l'insertion des outils de mesure dans un système actif d'acteurs et de projets, selon Nédialka Sougareva, Chargée de mission auprès du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

▪ Pour Roger Fournier (Responsable de la division Expertise et développement, Direction de la qualité de vie partagée, ville de Marseille), l'élaboration et le choix d'indicateurs est un exercice technique et politique qui suppose la définition d'objectifs clairs concernant les finalités de l'action publique et de ses modalités. Leur double origine technique et politique rend leur utilisation subtile.

▪ La pertinence des indicateurs par rapport aux questions politiques que les acteurs ont choisi de résoudre est un facteur important de leur performance.

▪ Selon l'Association Pour les Pratiques du Développement Durable (APDD), la bonne méthodologie consisterait à: 1. définir des objectifs ; 2. définir des critères ; 3. définir les indicateurs correspondants.

▪ Les indicateurs acquièrent du sens pour les acteurs quand ils sont construits à travers un processus de concertation.

▪ L'aspect finalisé des indicateurs fait obstacle à la réflexion critique. Pourtant la construction d'indicateurs est un processus social parmi d'autres, qui implique l'incertitude, l'erreur, le choix…
Il faudrait donc « ouvrir la boîte noire » des indicateurs pour se les approprier et les rendre efficaces. Ceci pourrait induire leur co-construction entre élus, citoyens et techniciens.

▪ Sur le marché des indicateurs, l'offre est bien supérieure à la demande, et d'aucuns se plaignent d'être noyés sous leur nombre. Il semble donc indispensable de créer des liens entre les programmes (ex: nationaux/européens). Puisque les indicateurs sont des outils pragmatiques liés à l'action, il faut éviter l'accumulation d'information qui ne sera pas utilisée, et limiter leur nombre (selon Jacques Theys).

▪ Selon José Cambou, Pilote du Pôle « Santé-Environnement » de l'association France Nature Environnement,

- le milieu associatif est très intéressé par les indicateurs, afin de pouvoir s'appuyer sur données fiables dans le débat public;
- il faut que l'accès aux indicateurs soit aisé et gratuit;
- les indicateurs sont un bon outil pour alimenter des tableaux de bord et mieux décider;
- il faut éviter la confusion entre les objectifs, qui doivent être clairement distingués;
- les indicateurs au niveau local sont importants car c'est le niveau pertinent de prise de décision pour l'aménagement et la planification;
- les indicateurs doivent répondre à des questions que se posent l'ensemble des acteurs de la société;
- les indicateurs mesurent-ils ce qui nous préoccupe (ex du PIB, qui n'est pas pertinent au regard du développement durable) ?

3 - Indicateurs et développement durable

▪ La 'mise en indicateurs' de problématiques aussi complexes que le développement durable ne peut rester qu'approximative.

▪ Arrêter un choix d'indicateurs est difficile en raison du lien posé comme nécessaire entre le développement durable et lesdits indicateurs, lien qui ne doit pas occulter le débat sur le concept même de développement durable.

▪ Le développement durable étant quelque chose de 'mou' (et dont en dernier ressort, l'impossibilité intrinsèque de la mesure doit être rappelée), l'utilisation des outils scientifiques durs que sont les indicateurs pose problème.

▪ Les indicateurs *ne sont pas* le développement durable, et leur élaboration ne doit pas tenir lieu de politique en la matière.

▪ L'un des objectifs des indicateurs, de nature heuristique et exploratoire, est de mieux connaître les questions liées au développement durable. Le processus de construction d'indicateurs en tant qu'il est susceptible de *révéler* des questions de développement durable, doit rester ouvert et créatif.

▪ Les indicateurs ont un niveau d'ambition élevé, en ce qu'ils répondent aux attentes vues plus haut tout en se proposant de *donner un sens au concept de développement durable*, ce qui constitue une *injonction paradoxale* (selon Jacques Theys). Il s'agit de faire attention à cette densité des attentes et à la subjectivité des indicateurs.

4 - Indicateurs et politique

▪ Une crainte concerne la déconnexion entre indicateurs et action politique. Elle repose sur « la magie des chiffres » qui constituerait une menace pour la politique en tant qu'art et pratique du gouvernement. La politique ne devrait pas basculer du seul côté de la science, ce qui serait synonyme de dépolitisation.

▪ Pour Philipe Larédo (Directeur de recherche, Centre de sociologie de l'innovation, Paris), les indicateurs en politique ne sont traditionnellement pas indispensables, mais ils le deviennent quand on considère des pas de temps longs et quand la prise de décision se confronte au triangle élus-techniciens-citoyens, nouveau cadre de la prise de décision.

▪ La mise en œuvre effective des indicateurs nécessite une culture fortement enracinée de l'information et de l'évaluation, qui font défaut à la sphère publique.

▪ L'évaluation par les indicateurs permet de combattre la lassitude de la population face au débat politique, car elle engage les élus sur des résultats. Pour ce faire, les indicateurs doivent être accessibles au public. Afin que le débat s'installe il faut que les clefs de production méthodologiques des indicateurs soient mises à disposition du public de façon pédagogique et transparente.

▪ Il semble préférable d'avoir des chiffres approximatifs validés par les différents partenaires, plutôt que des chiffres très fins et performants produits par les seuls experts (Jean Yves Bion, CERTU).

A l'heure actuelle, à l'exception de quelques exemples remarquables (Pas-de-Calais), le recours aux indicateurs dans le cadre de l'évaluation locale du développement durable reste problématique. La plupart des expériences sont confrontées aux mêmes écueils : une période extrêmement longue de débats pour parvenir à identifier une batterie d'indicateurs (dont le choix reste souvent problématique en raison de la difficulté identifiée ci-dessus qu'induit la variété des attentes qu'ils suscitent) ; une faible disponibilité des données, qui très souvent font défaut (ou ne sont disponibles qu'après un traitement statistique artificiel de données agrégées au plan national).

Rappelons une définition des indicateurs parmi les plus conceptuellement satisfaisantes :

« Un indicateur est un paramètre, conventionnellement considéré comme représentatif d'un processus (processus sociétal, processus naturel ou processus d'action).. Pour établir la pertinence d'un indicateur, il faut démontrer sa représentativité par rapport au processus considéré.
Cela suppose que l'on explicite le modèle d'effectivité du phénomène ou de l'action concernés (c'est-à-dire l'enchaînement des causes et des effets permettant de passer des causes ou des moyens mis en œuvre aux résultats constatés ou escomptés) et que l'on mette en évidence comment l'indicateur choisi s'inscrit dans ce modèle.
Cela signifie qu'il ne peut y avoir de légitimation du choix d'un indicateur sans explicitation du modèle d'effectivité du processus dont il est la référence » (CASTEIGTS M.).

Dans la réalité, peu d'expériences relatives aux indicateurs peuvent se prévaloir de remplir les conditions d'usage ci-dessus.

Aussi, un écueil majeur consiste à vouloir structurer l'ensemble d'une démarche d'Agenda 21 local autour d'indicateurs dont la définition serait la première étape. Cet écueil fait notamment écho au phénomène bien connu dans les organisations en matière de pilotage de la performance, qui veut qu'une fois les indicateurs mis en place les acteurs ont tendance à focaliser sur ces derniers et à oublier la globalité et la mise en perspective des problèmes concernés (SEDDON, 1998)[313].

La mobilisation locale d'indicateurs pertinents de développement durable n'en reste pas moins utile et parfois incontournable. Le recours à des indicateurs participe de l'ensemble de la qualité d'un processus, qui ne saurait toutefois y être réduit. Il est par ailleurs important de distinguer dans ce cadre, les indicateurs d'adéquation entre enjeux et moyens (efficience), les indicateurs de suivi des programmes et des actions, les indicateurs d'efficacité, les indicateurs de résultats…

Conclusion intermédiaire

La question de l'évaluation de la qualité[314] des projets de développement durable des collectivités retient en particulier notre attention. Cela renvoie à la fois à l'évaluation d'aspects procéduraux et d'aspects substantifs. Nous avons distingué plus haut trois *champs de gestion des enjeux* sur lesquels peut porter d'évaluation de la maîtrise de ces différents enjeux. L'évaluation de la qualité des projets doit à nos yeux intégrer la question essentielle de la pertinence de la stratégie locale / territoriale de développement durable, donc de la pertinence de l'identification des enjeux significatifs (dont la maîtrise doit être prioritaire).

L'évaluation de l'action publique peine à s'imposer en France. L'évaluation revêt des dimensions cognitives, normatives et instrumentales qui peuvent se conjuguer dans un même processus. C'est une démarche à la fois objective en ce qu'elle utilise des informations et des critères explicites, et une démarche subjective dans la mesure où elle induit un jugement de valeur. Elle peut contribuer à l'aide à la décision ainsi qu'à l'accompagnement et à l'enrichissement des processus de planification.
L'évaluation répond aux enjeux de développement durable et de démocratie, participant d'une modernisation de l'action publique et, plus largement, de l'action collective. Ses finalités de pilotage et son potentiel de mobilisation autour d'un projet la rendent indissociable de la gouvernance.

---

[313] SEDDON J., 1998, « *The case against ISO 9000* », ISO 9000 NEWS, 4/1998, ISO ; SEDDON J., 1998, « *In Pursuit of Quality: The Case Against ISO 9000* », (ISBN 1-86076-042-2), Oak Tree Press.
[314] « Qualité » entendue au sens le plus commun, sans que cela renvoie aux *démarches qualité*.

L'évaluation a du mal à s'imposer dans des processus complexes comme l'Agenda 21 local, bien qu'ils en soulignent la nécessité. Elle en est l'un des éléments de bilan les plus mitigés, déficients et hétérogènes. Les OQADD, outils récents et hétéroclites, nous renseignent sur l'appropriation du développement durable par les collectivités et sur leurs pratiques d'évaluation. Leur dimension cognitive a ainsi été soulignée. Parmi leurs limites, les OQADD sont loin d'alimenter la réflexion et la prise de décision stratégiques, et restent circonscrits dans le temps et quant à leur objet.

Une divergence essentielle entre les OQADD, concerne l'introduction ou non d'une dimension normative concernant les enjeux de développement durable couverts par l'évaluation. Contrairement aux évaluateurs internes, qui ont eux-mêmes développé ces outils pour leur propre usage, les consultants introduisent fréquemment des « enjeux incontournables ». L'absence d'expertise locale est avancée comme l'une des explications de l'absence de portée normative de certains OQADD. L'investissement de l'évaluation des Agendas 21 locaux par une pluralité d'acteurs débouche sur la variabilité des champs couverts.

Evaluation du développement durable et indicateurs sont très souvent associés, si ce n'est confondus. Mais les indicateurs restent d'un usage sporadique et problématique, tant en raison de la multitude de demandes qui leurs sont rattachées que des difficultés méthodologiques et pratiques liées à leur usage. Peu d'expériences peuvent se prévaloir de remplir de bonnes conditions d'usage des indicateurs. Un écueil majeur consisterait à structurer l'ensemble d'une démarche d'Agenda 21 local autour d'indicateurs dont la définition serait la première étape. La mobilisation locale d'indicateurs pertinents de développement durable n'en reste pas moins utile voire incontournable. A nos yeux, le recours à des indicateurs participe de l'ensemble de la qualité d'un processus de pilotage et d'évaluation, qui ne saurait toutefois y être réduit.

II. GENERALISER ET RECONNAITRE LES DEMARCHES DES COLLECTIVITES. CADRE DE REFERENCE ET APPEL A RECONNAISSANCE, LES QUESTIONS QUE POSE LE DISPOSITIF DU MINISTERE

L'analyse du contexte de la mise en œuvre territorialisée du développement durable par les collectivités a montré, notamment, la nécessité d'une coordination stratégique entre ces dernières et avec d'autres acteurs (entreprises, associations, Etat déconcentré, autres organisations…).
Un bilan des Agendas 21 locaux met en évidence la problématique de la prise en compte des enjeux pertinents dans ces démarches, et de la gestion des enjeux dans différents champs (internes, politiques et compétences, coordination stratégique territoriale). Les implications managériales de ces démarches ont été soulignées, et l'on a vu les limites des pratiques d'évaluation existantes, notamment en termes de portée et d'inscription de ces pratiques vis-à-vis de la dimension de pilotage stratégique *in itinere* qu'elles devraient recouvrir.

Nous abordons dans cette partie la problématique de la reconnaissance des Agendas 21 locaux, qui nous préoccupe à plusieurs titres. Dans l'absolu et en toute logique, comme pour d'autres types de démarches, cette reconnaissance semble en effet nécessaire – quoique ce principe même mérite d'être discuté. Par ailleurs, de manière beaucoup plus contextualisée et en lien avec la « réalité sociologique », un processus national de reconnaissance des Agendas 21 locaux a été mis en place au cours de nos travaux, accueillis par le MEDD et la DDD (Délégation au Développement Durable) qui en sont les pilotes, nous donnant l'occasion ainsi que des justifications d'observation et de réflexion sur cette thématique.
Nous abordons cette partie sous l'angle de *la problématique de la nécessité, de la légitimité et des modalités d'une reconnaissance des Agendas 21 locaux par l'Etat*, puisque telle est l'initiative dont nous sommes témoins. Nous apporterons par ce prisme des éléments d'analyse qui ne sont pas seulement contingents à ce contexte précis, et permettent de prendre du recul vis-à-vis de lui.

Le MEDD est un acteur majeur de la diffusion des Agendas 21 locaux en France, mais un acteur au rôle problématique – tant de point de vue de son positionnement général vis-à-vis des collectivités et des autres institutions, que des modalités qu'il a retenues pour jouer ce rôle particulier (1).
En effet, le Ministère de l'environnement et le développement durable peuvent être qualifiés d'institution et de concept « faibles ». Historiquement, le Ministère en charge de l'environnement tient une place marginale au sein de l'Etat. Dans le dispositif institutionnel actuel, l'ancrage du développement durable et de l'institution qui en a « la charge » reste problématique[315] : ceci affecte l'Agenda 21 local, qui pâtit du paradoxe de correspondre à une ambition globale et stratégique, qui se diffuse dans un paysage de portage politique et institutionnel faibles et d'approches institutionnelles segmentées et peu cohérentes (1.1).
L'action du MEDD en faveur des Agendas 21 locaux, longtemps basée sur une série d'appels à projets vis-à-vis des collectivités, peut être qualifiée d'ambiguë et molle, et a été dans une certaine mesure porteuse de confusion concernant la définition et la portée de l'Agenda 21 local (1.2).

C'est dans ce contexte que prennent place le processus et le dispositif dont nous avons pu suivre l'élaboration, qui s'inscrivent dans une ambition de généralisation des Agendas 21 locaux, et

[315] Notre analyse s'en tient aux faits qui précèdent la constitution d'un nouveau gouvernement et les remaniements ministériels qui ont eu lieu à la suite de l'élection présidentielle de 2007. Elle ne porte pas sur les effets, qu'il est trop tôt pour appréhender, de la création du MEDAD (qui regroupe Ecologie et développement durable, Habitat et transport, Aménagement du territoire et Politiques énergétiques, sous la responsabilité d'un ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables).

correspondent à la volonté de passer du stade de l'expérimentation à une phase de systématisation. C'est en tous cas ce qu'indique l'objectif, inscrit au volet territorial de la SNDD en 2003, d'atteindre le nombre de 500 Agendas 21 locaux en France en 2008 (2).
Le MEDD a en effet piloté l'élaboration d'un *Cadre de Référence pour les Projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux*, produisant ainsi un référentiel au regard duquel évaluer l'atteinte de cet objectif qui participe d'un engagement international de la France. A plusieurs égards, l'élaboration de ce Cadre de Référence s'apparente à un processus de normalisation (2.1).
Nous pourrons toutefois constater que le dispositif de reconnaissance concerné repose sur une méthodologie d'analyse des projets des collectivités sur dossier, loin des canons des procédures de certification qui accompagnent généralement les référentiels normatifs (2.2).

Nous pourrons alors exposer, dans la troisième partie, les développements méthodologiques que nous avons proposés en réponse à certaines questions que met en exergue ce dispositif.

Eléments de méthodologie : une problématique à tiroirs, le recours à des entretiens exploratoires avec un panel d'experts

En termes de méthodologie, nos travaux sont schématiquement structurés en trois phases. A l'étude bibliographique a succédé une série d'entretiens dont nous restituons des éléments dans la partie ci-dessous, puis a eu lieu une phase de recherche-intervention auprès de collectivités locales, dont l'exposé et l'analyse font l'objet de la partie suivante.

Notre problématique (« *est-il pertinent de reconnaître les Agendas 21 locaux, quel peut et/ou doit être le cas échéant, le rôle de l'Etat, et comment concrètement reconnaître les démarches mises en œuvre par les collectivités ?* »), est une problématique « à tiroirs ». Nous n'ambitionnons pas des réponses complètes à toutes les questions qu'elle soulève. Il a donc été nécessaire d'en faire un état des lieux afin de cibler notre contribution.

Développement durable et territoires : une problématique complexe qui demande à faire appel au regard de personnes expertes

La problématique de la mise en oeuvre du développement durable par les collectivités locales et de la reconnaissance des Agendas 21 déborde le seul cadre de l'analyse de l'action des collectivités. Elle renvoie à la complexité de la territorialisation du développement durable, et doit être mise le plus largement possible en perspective pour dégager les angles d'analyse pertinents.

Des acteurs et niveaux d'analyse et d'action multiples sont concernés : politiques et stratégie de l'Etat, coordination d'acteurs locaux variés. Il s'agit autant de s'intéresser aux outils de l'action des collectivités et à leurs implications cognitives, qu'à l'organisation l'Etat et aux conditions de possibilité de l'action publique et collective.

Dans ces conditions, la rationalité d'un acteur isolé ne permet pas une appréhension d'emblée pertinente du sujet. Le chercheur ne peut cerner seul les enjeux pertinents en termes de recherche. De plus, l'utilité sociale directe de la recherche, qui fait partie de nos objectifs fondamentaux, proscrit une approche théorique et unilatérale.

Méthodologie : une série d'entretiens exploratoires avec des experts multipositionnés

Treize personnes « expertes » du développement durable des territoires ont été sollicitées lors d'entretiens exploratoires semi-directifs. Issues d'une première étape de problématisation, les questions devaient permettre de préciser les questions de la recherche. Le but de cette étape

méthodologique exploratoire était d'alimenter la problématique par les réflexions dont sont porteuses les personnes interrogées[316]; elle était donc de nature qualitative[317].

Les personnes rencontrées constituent un panel hétérogène. Elles ont pour trait commun une hauteur de vue qui leur permet *a priori* d'avoir une vision empreinte de recul, doublée d'une connaissance pratique des questions soulevées qui découle de leurs implications professionnelles.
Il s'agit de personnes dont l'expertise est reconnue (si tant est que l'on puisse parler d'« expertise *es* développement durable » : elles sont les premières à pointer cette difficulté), dont la réflexion et l'analyse se sont nourries sur le temps long, et qui, au contraire des élus et techniciens locaux, n'ont pas « la tête dans le guidon » du pilotage de l'action locale.
La durée des entretiens varie de 1 h 3o à 2 h oo, permettant des discussions approfondies. Que les experts rencontrés trouvent ici l'expression de notre sincère reconnaissance pour le temps et les propos précieux qu'ils nous ont accordés. Ces personnes sont :

- Agnès BREITENSTEIN, *Directrice adjointe à l'action régionale de l'ADEME*
- Anthony KERGOSIEN, *Responsable des projets territoriaux chez Auxilia*
- Cyria EMELIANOFF, *Maître de Conférences, Chercheuse en géographie*
- Dimitri COULON, *Coordinateur des groupes de travail à l'Association Orée*
- Frédérique DEQUIETD, *Chargée de mission territoires à Etd*
- Hélène COMBE, *Consultante chez Extra-muros*
- Jean-Pierre PIECHAUD, *Cofondateur de l'association 4D*
- Laurent COMELIAU, *Chargé de mission développement durable à Nantes-Métropole*
- Marie-Claude TABAR-NOUVAL, *HFDD[318] à la Direction Interministérielle à la Ville*
- Michel CASTEIGTS, *HFDD au Ministère de l'Intérieur*
- Michel MOMBRUN, *Président-fondateur d'Objectif 21*
- Pascal DOUARD, *HFDD Ministère de l'Equipement*
- Sandrine MAILLET, *Chargée de Mission Collectivités au CIRIDD (Centre International de Ressources et d'Innovations pour le Développement Durable)*

Analyse et synthèse des entretiens : démarche suivie

Les propos recueillis sont restitués au fil de la partie qui suit lorsque pertinents. La restitution est anonyme. En effet, les personnes qui investissent les réflexions en termes de développement durable en France sont assez peu nombreuses (« une centaine », selon l'un des experts). L'anonymat se justifie notamment par le fait qu'elles sont amenées à se rencontrer et à débattre régulièrement dans différentes instances (comme le comité de pilotage national des Agendas 21 locaux).

→ Huit thèmes ont été abordés :

---

316 *Cf.* ANNEXE V – Grille d'entretiens semi-directifs Experts.
317 Nous renvoyons le lecteur à l'ANNEXE VI - Les entretiens semi-directifs dans la recherche en sciences sociales, qui contient des éléments complémentaires de cadrage pris en compte dans cette étape.
318 Les Hauts fonctionnaires chargés du Développement Durable (HFDD), réunis en comité permanent, préparent les travaux du Comité Interministériel pour le Développement Durable. Nommés par chaque ministre, les HFDD sont chargés d'animer la mise en oeuvre de la SNDD dans leur ministère et de participer à l'élaboration et au suivi des actions interministérielles. A ce titre ils coordonnent dans chaque ministère l'élaboration des plans d'actions liés à la SNDD et en suivent l'application. Ils préparent les délibérations du comité interministériel.
Le CIDD, présidé par le premier ministre, a été créé par décret du 21 février 2003. Il comprend l'ensemble des membres du Gouvernement et entend le président du CNDD en tant que de besoin. Il se réunit au moins une fois par an. Le CIDD définit les orientations de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable et veille à leur mise en oeuvre. Il adopte la SNDD et approuve les plans d'actions tendant à intégrer les objectifs de développement durable dans les politiques publiques, et adopte un rapport annuel d'évaluation de la mise en oeuvre de la SNDD et des plans d'actions.

1) Attentes auxquelles font face les collectivités (entre décentralisation et injonction à la mise en œuvre du développement durable) ; posture des collectivités vis-à-vis de ces attentes

2) Compréhension du développement durable par les élus, bénéfices perçus par et pour les collectivités d'une prise en charge du développement durable

3) L'Agenda 21 local : spécificités et position en tant qu'outil par rapport aux autres outils existants ; niveau de pertinence pour les collectivités

4) Bilan quantitatif et qualitatif de la diffusion et de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local en France ; blocages et dynamiques concernant cette diffusion

5) Rapports entre l'Etat et les collectivités en lien avec la diffusion et la mise en œuvre des Agendas 21 locaux. Rôle de l'Etat dans cette diffusion et cette mise en œuvre. Positionnement global de l'Etat concernant la mise en oeuvre du développement durable par les collectivités, les Agendas 21 locaux et leur reconnaissance nationale

6) Principe d'une reconnaissance des Agendas 21 locaux par l'Etat, éléments à même d'en assurer la réussite et écueils à éviter pour en assurer le succès

7) Modalités de reconnaissance et d'évaluation des Agendas 21 locaux : quels processus et quels résultats retenir, implications managériales et domaines d'action incontournables

8) Identification par les collectivités locales de leurs parties prenantes[319] et enjeux de développement durable, vérification de la pertinence de leurs démarches sur ces aspects. Connaissances et expertise qui font défaut aux collectivités, acteurs légitimes pour les leur apporter

Le lecteur réalise que certains de ces thèmes n'ont pas encore été annoncés, ni les raisons qui les justifient ; d'autres ont déjà été traités au regard d'éléments théoriques et de la bibliographie : nous intégrerons ces différents thèmes au cours de la partie qui suit. Nous avons en effet choisi de mobiliser les résultats de ces entretiens *a posteriori* dans l'exposé de la problématique plutôt que de suivre le cheminement qui y a conduit ou l'ordre dans lequel les questions se sont posées à nous.

Une dernière précision s'impose quant aux résultats de ces entretiens : au cours de nos trois ans de travail sur cette problématique, des évolutions importantes, certaines subtiles et qui pourraient passer pour anodines, d'autres plus marquées, ont caractérisé les points de vue des diverses parties prenantes dont une variété de postures est illustrée par les propos recueillis[320].
Le caractère très contingent de la problématique (qui est au moins autant alimentée par les positionnements issus d'un jeu d'acteurs complexe et mouvant que par des analyses théoriques), incite à lire ces résultats avec recul et précaution, dans la mesure où ils mettent à la fois en exergue des aboutissants très contextualisés et des tenants d'ordre beaucoup plus structurel et fondamental. Ils sont à la fois illustratifs d'une situation à un moment donné, qui a évolué, et d'un contexte plus large qui garde toute son actualité.

---

[319] Nous avons été, lors de l'étape méthodologique qui a suivi, amenés à préciser la sémantique : le terme de parties intéressées a remplacé celui de parties prenantes, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons. Tel que nous l'entendons à l'heure de rédiger ce manuscrit, les parties prenantes font partie des parties intéressées, qui constituent l'ensemble plus large auquel nous nous intéressons dans le cadre des Agendas 21 locaux et du développement durable. Nous conserverons le vocable de parties prenantes dans ce qui a trait aux entretiens, pour rester fidèle aux termes utilisés dans ce contexte et pour ne pas biaiser la compréhension des réponses au regard de ces termes.
[320] La série d'entretiens s'est échelonnée entre le 16/09/2005 et le 24/11/2005.

1. LE MEDD, UN ACTEUR MAJEUR AU ROLE PROBLEMATIQUE DANS LA DIFFUSION DES AGENDAS 21 LOCAUX – *DE L'IMPULSION …*

1.1 Ministère en charge de l'environnement (et du développement durable), développement durable : une institution et un concept « faibles »

Le titre ci-dessus illustre le problème du positionnement du développement durable dans le champ social. Ce problème est double, ou tout aussi bien, il s'agit d'un même problème à deux facettes : c'est celui des difficultés d'ancrage du développement durable dans les esprits, et dans les institutions. Le développement durable renvoie à une pluralité d'acceptions et il s'agit d'un concept controversé. Il est longtemps resté, et reste encore dans une certaine mesure, associé au champ de l'environnement, ce que reflète son portage politique et institutionnel. En France, l'environnement a lui-même éprouvé des difficultés à s'inscrire dans les mentalités et dans les institutions.
Nous n'entendons faire ici ni l'histoire de l'apparition de l'environnement dans le champ social et politique, ni celle des institutions. Notre propos n'est pas non plus de revenir sur la genèse du développement durable et d'établir un énième état des lieux des controverses qui entourent ce concept ou cette notion. D'assez nombreux travaux portent sur ces sujets, et notre contribution concerne les modalités concrètes qui peuvent dorénavant permettre la mise en œuvre du développement durable. Rappelons simplement quelques faits, primordiaux quant à la compréhension de la prise en compte du développement durable dans l'action collective.

1.1.1 Le Ministère français en charge de l'environnement, une institution faible

Florian CHARVOLIN (*op. cit.*) a étudié l'« invention de l'environnement en France ». Il explique le paradoxe qui veut que, en dépit de sa place importante dans le débat public, l'environnement reste « le parent pauvre de l'action publique » – constat à mettre en parallèle avec la faiblesse du ministère associé. Une vision de l'environnement largement imposée par en haut prévaut toujours, et le ministère qui en est chargé est un segment mineur de l'appareil étatique. Les conditions originelles de la création de ce ministère « constituent le cadre de référence de la notion de l'environnement en France » (VILLALBA, 2006)[321]. L'environnement reste un domaine résiduel de l'action publique, soumis à une vision technicienne plus qu'à une appropriation partagée entre institutions et corps social.

Les représentations qui ont légitimé le domaine d'intervention du ministère en charge de l'environnement tiennent aux modalités technocratiques de son institution, loin de toute considération sociale (les mouvements sociaux de l'environnement sont encore faibles dans les années 1970, et « très fortement influencés par la logique scientifique dans leur rapport à la *nature* et non à l'environnement. Les mouvements de l'écologie politique, sont alors sont inexistants »). Le terme même d'*environnement* apparaît tout à la fin des années 1960, et se rapporte aux seules nuisances et pollutions. Or, instituer une politique nécessite de « normaliser le vocabulaire », c'est-à-dire de lui donner une signification acceptable pour les décideurs et l'opinion publique (VILLALBA, *op. cit.*).
Ainsi l'année 1970 marque « la standardisation d'un sens commun de la notion d'environnement » qui se construit essentiellement à partir d'un travail qui « décompose l'environnement en termes clés dont l'énumération conduit à présenter l'environnement comme un ensemble de compartiments » (CHARVOLIN, *op. cit.*, p.66). L'environnement est alors conçu en fonction de son « opérationnalisation ».

---

[321] VILLALBA B., 2006, « Charvolin Florian, 2003, *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 134pp », *Développement durable et territoire*, Publications de 2003, mis en ligne le 17 mars 2006, http://developpementdurable.revues.org/document1891.html, consulté en septembre 2007.

Les mesures prises alors par le nouveau ministère « étaient toutes des cotes mal taillées analytiquement, dont la pertinence était de l'ordre […] de la proximité dans la coordination entre les acteurs, permettant d'outrepasser les différences statutaires et les circuits hiérarchiques » (CHARVOLIN, *op. cit.*, p.77). Le tableau « n'a sans doute pas, aujourd'hui, beaucoup changé… ». L'environnement est appréhendé comme une problématique « segmentée en différentes composantes qui permettent une gestion effective, sous forme d'actions ponctuelles, délimitées, permettant aux acteurs publics de mobiliser leur savoir professionnel » – et non « conceptuellement à travers ses caractéristiques globales, notamment par les interactions entre les milieux naturels et humains. Pourtant, saisir ces interactions permet de lui donner sens, consistance et de comprendre les controverses qu'elles génèrent » (VILLALBA, *op. cit.*).
L'environnement est donc apparu dans les institutions sans que ne soit admise et prise en compte sa dimension systémique. Ceci s'explique tant par la concurrence entre administrations que par les structures cognitives des acteurs à l'origine de son institution, qui étaient (et restent souvent) façonnées par une représentation essentiellement technicienne de l'environnement.

La nouvelle stratégie nationale pour la préservation de la faune et de la flore veut par exemple, aux yeux des commentateurs, marquer un tournant en ce qu'« il ne s'agit plus de protéger la nature par la seule réglementation. Il faut également y associer l'ensemble des acteurs », selon Nelly Olin. « On veut passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats », selon Jean-Marc MICHEL, responsable de la direction Nature et paysage au MEDD. Le MEDD tente de se débarrasser de l'image d'un bastion refermé sur lui-même, « seul détenteur du savoir sur la biodiversité, et [d'] associer non seulement l'ensemble des ministères concernés (Agriculture, Mer, Transports, Coopération), mais aussi le monde associatif » (LE FIGARO, 2005)[322].
Ces efforts se heurtent au problème des moyens du ministère, qui illustrent sans ambiguïté sa position au sein de l'Etat : seuls 0,28% du budget de l'Etat lui sont alloués (MINEFI, 2005)[323]. Le MEDD, par ailleurs, ne dispose pas d'agents en propre, mais détachés par d'autres ministères (Equipement, Agriculture…). Le MEDD est structurellement sous-doté pour ses missions, déficitaire en expertise, en moyens humains et financiers… Sa légitimité et ses moyens d'action sont restreints. Au final, ces conditions fragilisent la crédibilité du ministère et des problématiques dont il a la charge (environnement, puis écologie et développement durable). La seule représentation territoriale décentralisée du MEDD est celle des DIREN[324], dont l'action est très centrée sur une action publique traditionnelle axée sur les problèmes environnementaux, dont la conception hérite de celle mise en lumière par CHARVOLIN.

En conséquence, le discours du MEDD a du mal à se faire entendre. Les auteurs d'un rapport au MEDD sur les inégalités écologiques en milieu urbain (DIEBOLT et Al., *op. cit.*, p.9) font ainsi le constat d'« un grand flou dans l'usage des termes » : des rapports de recherche rigoureux parlent indifféremment « d'inégalités écologiques, d'inégalités environnementales ou du cadre de vie ». Les personnes rencontrées par les auteurs de ce rapport ne cachent pas leur perplexité devant des termes largement employés, « y compris celui de développement durable dont les principes sont pourtant largement repris aujourd'hui ». Ils soulignent que ce flou sémantique n'est pas anecdotique, et que « trop souvent l'intervention du MEDD est perçue comme incantatoire et au verbe, les acteurs répondent par du verbe, plus ou moins maîtrisé, dont le sésame est l'expression « développement durable ». Ils estiment ainsi avoir répondu aux exigences de l'intégration des préoccupations écologiques dans leurs projets ou leurs politiques… » (*Ibid*).

---

322 Le Figaro, 2005, « *Sept plans d'actions pour la biodiversité* », Article en date du 24 novembre 2005 de Marielle Court et Yves Miserey, faisant suite à la présentation par Nelly Ollin, ministre de l'Ecologie et du développement durable, de la stratégie française pour la préservation de la faune et de la flore en conseil des ministres.
323 (0,4% du budget de l'Etat hors budget militaire) MINEFI, « *Projet de Loi de Finance pour 2005 – Équilibre du projet de loi de finances pour 2005 : les chiffres clef* », 7pp, www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/, consulté le 26/10/05.
324 DIrections Régionales de l'ENvironnement.

On peut résumer avec MERCIER et Al. en disant que la position du MEDD « s'apparente à celle d'un service environnement au sein d'une collectivité ». Le développement durable « n'[est] pas intégré au sein des différentes politiques de l'Etat et il n'y a pas de coordination entre les différents ministères pour avoir une politique globale et transversale de développement durable » (*op. cit.*, p.55). Jacques THEYS (*op. cit.*) ajoute que « ce qui est mis aujourd'hui en cause, c'est la confusion des responsabilités et le flou des engagements, indissociables d'une conception purement procédurale du développement durable ».

1.1.2 Le développement durable, un concept problématique en cours d'affirmation

On a déjà évoqué, dans les parties précédentes, le faible ancrage du développement durable et les difficultés associées à ce concept. La France a reçu avec presque 10 ans de retard, dans la seconde moitié des années 90, le rapport Brundtland, non traduit en français auparavant. Si le développement durable a une capacité certaine à lier ensemble des questions centrales pour la société (finalités de la croissance, question des différentes temporalités, des identités spatiales, de l'articulation entre globalisation et autonomisation des territoires), cette capacité à poser les problèmes n'est pas celle de les résoudre. Un discours souvent flou gomme les contradictions qu'il énonce pour ne pas les résoudre (THEYS, *op. cit.*).

Aurélien BOUTAUD a montré, au prisme de la théorie de la négociation, comment le développement durable, valeur nouvelle inventée pour concilier les tendances antagoniques du développement économique et de la protection de l'environnement, avait fait par la suite l'objet d'une appropriation compétitive de la part d'acteurs aux intérêts divergents. Durabilités faible et forte, approches antropo, éco et socio–centrées, approche intégrée, coexistent (SEBASTIEN et BRODHAG, 2004)[325] – pour notre part, c'est cette dernière à laquelle implicitement nous nous référons tout au long de ce travail –, et si « le développement durable est une notion associée à des valeurs positives – qui pourrait souhaiter un développement éphémère ? – […] son succès tient aussi à son flou : c'est une notion élastique que chacun peut investir d'un sens particulier » (AGGERI, 2004)[326]. Polysémique, ambivalent, controversé, évolutif..., ces adjectifs pour qualifier le développement durable « montrent bien à quel point ce concept est difficile à aborder. De nombreuses définitions coexistent, parfois complémentaires, parfois contradictoires. Cependant ces contradictions semblent inévitables et au cœur même de la problématique » (BRODHAG, 1997)[327]. Fort de l'adhésion qu'il emporte, le développement durable est affaibli par sa plasticité, sa complexité et les tentations d'usages erronés et dévoyés. C'est un concept problématique en cours d'affirmation, dont le portage institutionnel, cause et conséquence, reste faible.

1.1.3 L'Agenda 21 local, le paradoxe d'une ambition forte, stratégique et globale, dans un paysage de portage faible et de segmentation des approches

Nous avons largement illustré l'important hiatus existant entre la proposition fondatrice de l'ICLEI et sa mise en œuvre ; nous avons aussi rappelé les différents dispositifs légaux (ainsi que leur caractère segmenté et leur absence de coordination), qui ont introduit le développement durable au niveau territorial. Jaques THEYS rappelle que le développement durable a été institutionnalisé « au niveau régional et local sous les formes les plus diverses », mais que « ces politiques sont fragiles et

---

[325] SEBASTIEN L., BRODHAG C., 2004, « *A la recherche de la dimension sociale du développement durable* », in « *Les dimensions humaine et sociale du développement durable* », Revue Développement Durable et Territoires, mars 2004.
[326] AGGERI F., 2004, « *Les entreprises françaises et le développement durable* », in Regards sur l'actualité, la Documentation Française, numéro spécial sur le développement durable, juillet 2004, pp57–65.
[327] BRODHAG C., 1997, « *Le développement durable, un enjeu majeur pour les systèmes d'information* », Conférence « Informatique pour l'environnement », Strasbourg.

manquent de légitimité ». Dans les années 90, le développement durable a permis de renouer le lien entre environnement et aménagement, mais ce lien n'est pas aujourd'hui une priorité majeure de l'action publique. L'action publique dans ces domaines souffre de l'héritage du passé et d'un dialogue manqué entre environnement et aménagement du territoire. Logiques sectorielles et opportunismes de projets l'emportent sur les logiques territoriales (THEYS, *op. cit.*).

Le MEDD a récemment mis en œuvre un dispositif de reconnaissance des Agendas 21 locaux, tandis que de leur côté, les nouveaux contrats de projet Etat-Région entendent intégrer le développement durable comme critère de conditionnalité : des modalités et des visions différentes, assez peu perméables, coexistent. Le cadre réglementaire, décrit plus haut, a abordé le problème sous plusieurs angles : Loi Chevènement (planification, institutions, compétences), Loi Gayssot (approche régalienne), Loi Voynet (processus, concertation), ont des fonctions différentes, ne sont pas articulées de façon efficace, et sont portées par des acteurs différents. Ces outils, angles d'attaque et démarches hétéroclites, composent un paysage où les logiques de guichet prévalent au détriment d'approches intégrées, sans liens entre les actions des différents niveaux de gouvernance.

Au sein d'un Etat désargenté qui honore difficilement ses engagements, « il existe […] plusieurs conceptions du développement durable. […]. Les politiques publiques mises en œuvre par les différents ministères sont centrées sur leur domaine de compétences : politiques d'agriculture durable, de transports durables, de villes durables, etc. » (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.15).
DIEBOLT et Al. (o*p. cit.*, p.9) suggéraient ainsi que « la définition d'un programme d'intervention coordonné avec celui de la politique de la ville permettrait au MEDD d'atténuer sa relative marginalisation au sein de cette politique nationale majeure, d'ancrer celle-ci dans le développement durable, [et] de faciliter au niveau des agglomérations la déclinaison de ses plans nationaux (climat, atmosphère, bruit, santé environnement...) ». « La question de la cohérence entre les échelles est un enjeu central de l'aménagement, en réalité très mal maîtrisé », question qui recouvre celle de « l'existence de documents d'urbanismes réalisés à des époques différentes, qui véhiculent des problématiques et des philosophies de l'action différentes » (LOINGER, 2000, *op. cit.*).

Le hiatus entre la portée de la proposition fondatrice de l'ICLEI et sa mise en œuvre, est donc la conséquence de phénomènes multiples : il y a, au niveau territorial, un agencement, une organisation, des cultures, des difficultés, que nous avons déjà décrites ; il y a aussi le contexte institutionnel que nous venons d'évoquer. L'ambition stratégique et globale de l'Agenda 21 local est en butte avec un portage faible et la segmentation des approches. Sa compréhension par les acteurs autant que les conditions de sa mise en œuvre s'en trouvent altérées. L'ambition stratégique et globale de l'Agenda 21 local semble trouver ses meilleures justifications dans les contraintes mêmes qu'elle rencontre. Elle offre une proposition de processus global potentiellement à même d'établir la cohérence et la coordination entre politiques, compétences, niveaux d'intervention. Le mérite de sa portée « visionnaire » est, sous cet angle, mis en exergue par le contexte spécifique à la France.
Les propos suivants illustrent bien la difficulté du positionnement de l'Agenda 21 local :

> « Le concept de développement durable décliné au niveau local n'est pas une affaire simple, et il n'est pas certain qu'il soit nécessaire de créer <u>une procédure</u> [*nous soulignons*…[328]] spécifique pour l'aborder, alors qu'il existe par ailleurs des instruments pour des projets de ville, animés du côté de l'État par différents ministères […]. On peut s'interroger sur la signification de cette superposition de procédures, qui traduit peut-être un flottement sur leurs finalités, leurs positionnements. Le débat sur la « gouvernance urbaine », les modalités de préparation et de prise de décision, est ouvert. Des instruments adaptés sont bien sûr utiles, mais la distinction doit-elle se faire en fonction du ministère qui les pousse, ou selon la nature des questions posées ? Le développement durable, avec son exigence à dépasser les cloisonnements, invite à cette réflexion, en privilégiant le degré d'approfondissement de

[328] … dans la mesure où l'acception procédurale de l'Agenda 21 local guide le fond de cette analyse. Une conception de l'Agenda 21 local en tant que processus stratégique induit de notre point de vue une analyse légèrement différente.

l'approche plutôt que ses dominantes sectorielles. Un « remembrement » des procédures administratives et des outils d'animation et de programmation locales, notamment les différentes formes de contrats, chartes, etc. permettrait sans doute aux collectivités de mieux comprendre la portée de chaque pièce de ce puzzle, et de les assembler au mieux.
L'agenda 21 doit-il, malgré son caractère global et universel, rester un instrument à part, réservé à quelques « happy few », ou doit-on faire souffler l'esprit du développement durable dans chaque instrument de planification spatiale, de programmation d'équipements, de développement urbain ?
La réponse dépend de la capacité des [différents] instruments […] à évoluer et à intégrer l'ensemble des dimensions du développement durable. L'agenda 21 serait alors la « marque » des villes ou agglomérations ayant choisi le « développement durable » comme référence pour l'ensemble de leurs politiques » (BIDOU, 2005)[329].

1.1.4 Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. La relation de l'Agenda 21 local aux autres outils

Ces difficultés sont largement illustrées par les entretiens que nous avons menés. Les experts que nous avons rencontrés émettent des analyses divergentes sur « la position de l'Agenda 21 local par rapport aux autres outils ». Ils notent dans tous les cas que : – la multiplication des outils entraîne un « ras-le-bol » et des attentes de simplification de la part des collectivités ; – l'Agenda 21 local oblige à poser la question de l'articulation entre les outils.
La « relation de l'Agenda 21 local aux autres outils » fait l'objet d'acceptions assez floues chez certains experts, ou au contraire, chez d'autres, de conceptualisations très abouties. On peut définir une gradation dans les perceptions de sa portée en tant qu'outil : de la démarche institutionnelle à l'outil de gouvernance territoriale désinstitutionnalisée.
Au total, 9 décryptages sont proposés concernant la position de l'Agenda 21 local comme outil, qui se recoupent partiellement ou, au contraire, laissent percevoir des acceptions divergentes :

1. Une dynamique, une démarche, de multiples supports
2. La dilution dans l'existant
3. Vers un instrument de planification unique pour chaque échelle ?
4. Le pis-aller à défaut d'une politique d'ensemble : un levier pour mobiliser les acteurs
5. Tout projet ou document spatialisé, avec le « soft » en plus
6. Le chapeau stratégique
7. Des Agendas 21 institutionnels, de territoire, et d'entre-deux
8. Un projet de territoire qui articule progressivement procédures et contrats
9. La coordination stratégique territoriale interinstitutionnelle

Nous renvoyons le lecteur à l'ANNEXE VII – Décryptages divergents d'experts sur « la position de l'Agenda 21 local comme outil » pour le détail de ces analyses, dont les titres de la typologie retenue nous semblent assez explicites pour ne pas alourdir le présent document.
Remarquons simplement les propos d'un expert (9. La coordination stratégique territoriale interinstitutionnelle) pour qui –

> « C'est la somme de l'articulation des outils et des partenaires autour des collectivités parties prenantes au projet de territoire, et de la coordination entre ces collectivités (qui peuvent être concernées par des outils communs) qui caractérise le processus d'Agenda 21 local. L'expert précise qu'« à cet égard le développement de réelles méthodologies de l'interaction qui permettent de sortir d'une définition abstraite des enjeux pour rentrer dans une formulation opérationnelle de processus concrets et de méthodes est absolument nécessaire ».

[329] BIDOU D., « *Annexe 7 : L'agenda 21 local, la marque du développement durable* », in DIEBOLT et Al., *op. cit.*

Cette analyse remet en perspective l'Agenda 21 de Rio. Le même expert rappelle que le texte international fondateur contient 10 occurrences du terme *local governments*, aux côtés de celui de *local authorities*. Pour lui, la cohabitation de ces termes doit être prise en compte, car si le Chapitre 28 de l'Agenda 21 (intitulé « *Local authorities' initiatives in support of Agenda 21* ») s'adresse aux collectivités locales *stricto sensu*, « le terme de *Local Governments* renvoie au système de pouvoir local, à distinguer de la notion de collectivité territoriale comme on l'entend en France. Il s'agit des pouvoirs exercés sur des territoires locaux, sur des lieux, et la notion de *local government* est une notion politique, et non pas juridique : ce n'est pas une notion institutionnelle *stricto sensu*, elle renvoie beaucoup plus au registre du processus qu'au registre de la procédure ». Une lecture élargie de l'Agenda 21 pointe bien le système territorial comme enjeu de l'organisation des pouvoirs locaux au sens de *local governments* (ou encore de systèmes territoriaux de *gouvernance*), et le besoin de processus de coordination en vue d'atteindre l'ensemble des objectifs détaillés au travers de ses 40 chapitres.

Aux yeux des experts rencontrés, un certain nombre d'éléments définissent l'Agenda 21 local, mais des divergences existent sur deux points dans leurs analyses. En premier lieu, si pour certains il s'agit d'un objet mouvant, pour d'autres il a clairement fait l'objet de travaux collectifs et suffisants de définition. En second lieu, certains soulignent la nature inédite des éléments qui le constituent, tandis que d'autres pointent la normalisation des démarches des collectivités, dans une tendance à en intégrer de plus en plus systématiquement les différents éléments.

Voici, présentés de manière synthétique, les points qui ressortent des entretiens :

- il s'agit avant tout d'un texte international, avec des enjeux fondamentaux absents des autres outils et projets de territoire
- il existe des tensions entre théorie et pratique, c'est à dire un accord sur ses fondements, mais un flou sur ses transcriptions pratiques
- c'est un objet ouvert, sans cadres prédéfinis, non normatif, en perpétuelle évolution ; mais qui a cependant déjà été clairement défini collectivement au niveau international et national
- l'Agenda 21 local est par définition un processus stratégique
- la nature de l'AG21 local (outil, démarche, dynamique…) pose question
- il existe des problèmes de positionnement de l'Agenda 21 local par rapport aux autres outils
- il est long à mettre en œuvre, c'est une méthodologie nouvelle et ambitieuse
- il est bien adapté aux collectivités ; son contenu dépend du jeu d'acteurs local
- sa dimension participative est inédite, c'est un outil tourné vers les parties intéressées et non interne, un creuset pour l'initiative locale, il met beaucoup plus en avant les acteurs que d'autres projets
- c'est un projet qui va bien au-delà des traditionnels programmes politiques des élus
- c'est un acte volontaire que les acteurs peuvent prendre le temps de faire, mais qui reste tributaire du volontarisme politique
- l'évaluation est un élément nouveau et central de l'AG21 local
- l'AG21 local est le seul outil qui encourage réellement la transversalité
- ses éléments de démarche inédits deviennent la norme pour les projets de territoire ; il a alimenté l'ensemble des démarches locales (en lien avec les lois qui l'ont accompagné)
- c'est un vecteur d'innovations institutionnelles et organisationnelles, il donne prétexte à et fait émerger des solutions inédites
- il introduit le management public territorial, la culture de projet, le pilotage stratégique ; il induit une conduite du changement impossible à décréter : il opère la symbiose entre principes du DD et nouvelles contraintes des organisations
- c'est un outil de changement donc un outil très politique au fort potentiel déstabilisateur pour une majorité électorale
- il se distingue des autres outils seulement si c'est un AG21 local de territoire et non d'institution

Au vu de ces spécificités, l'Agenda 21 local semble, selon les experts, adapté aux collectivités mais à certaines conditions ; la question pourrait d'ailleurs autant être de savoir si les collectivités elles-mêmes sont adaptées à son utilisation pertinente :

- il est adapté si l'on vise les finalités de Rio, ce qui est rarement le cas
- il adapté car suffisamment large/global/adaptable par nature ; rien n'est défini par avance ce qui est une garantie de succès
- tout dépend de ce que veulent bien en faire les collectivités
- son adaptabilité est très contingente et dépendante des modalités de conduite du projet
- la flexibilité de l'AG21 local constitue autant son intérêt que ses limites
- il est adapté aux collectivités mais ne doit pas leur faire peur
- les collectivités peuvent tirer profit de sa flexibilité mais auraient besoin d'un cadre, quel que soit leur niveau d'avancement
- il est bien adapté pour faire non un énième projet de territoire mais pour réinterroger le projet de territoire et en instaurer l'amélioration continue
- il est adapté aux collectivités qui renoncent à se l'approprier et à en faire un instrument institutionnel

1.2 Les Appels à Projets du MEDD : impulsion et confusion

Les incitations institutionnelles à mettre en oeuvre des Agendas 21 locaux ont principalement émané du Ministère de l'Environnement devenu MATE, puis MEDD et MEDAD, qui a lancé des appels à projets et organisé des ateliers thématiques de suivi des projets en région. Le gouvernement, lui, « ne s'est pas explicitement engagé en faveur du développement durable et n'a encouragé les collectivités territoriales à mettre en place des Agendas 21 locaux qu'à la marge » (4D, 2001, *op. cit.*). Après avoir piloté les chartes pour l'environnement, qui en 1993 amorçaient une dynamique d'encadrement et de suivi des démarches environnementales volontaires des collectivités, le MEDD a lancé trois Appels à Projets en 1997, 2000 et 2003 auprès des collectivités.

Le premier Appel à Projets, premier signe institutionnel d'une volonté de lancer le processus Agendas 21 locaux en France, portait sur *les outils et démarches pouvant permettre de réaliser des Agendas 21 locaux*. Il s'adressait surtout au milieu urbain et était centré sur l'environnement. Le second Appel à Projets portait sur le même objet en privilégiant une entrée économique. Le troisième se concentrait sur l'aménagement durable. Point fondamental, il ne s'agissait pas pour les collectivités sélectionnées, de réaliser un Agenda 21 local, mais d'expérimenter des démarches, méthodologies, outils qui éventuellement contribueraient à ou déboucheraient sur un Agenda 21 local.

Les Appels à Projets étaient organisés par l'équipe du Bureau Territoires et Ecoresponsabilité (BTE)[330], placé initialement au sein de la DNP (Direction de la Nature et des Paysages), puis de la D4E (Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale, elle-même rattachée à la Délégation Interministérielle au Développement Durable crée en 2005). Le BTE est composé de trois personnes pour la partie territoires : son chef de bureau (qui fut Liliane Duport, à qui a succédé Nathalie Vicq-Thépot en 2006 à l'occasion de son départ à la retraite) et deux chargés de mission, Magali Bardou et Philippe Senna[331].

16 lauréats ont été désignés en 1997 parmi 51 projets, 29 parmi 104 en 2000, et 41 sur 124 projets en 2003/2004. Ces Appels à Projets ont permis d'initier une dynamique nationale à travers le réseau de collectivités ainsi constitué (dont le ministère assurait la réunion et l'animation avec ses

[330] Alors appelé Bureau de la ville, de l'aménagement, de la société et de la concertation.
[331] Le BTE, autour de cette équipe resserrée, accueille en permanence un ou deux stagiaires.

partenaires[332]), et ont apporté reconnaissance et visibilité aux projets sélectionnés. Les porteurs de projets bénéficiaient d'un soutien financier d'environ quinze mille euros.
Ces Appels à Projets ont indéniablement participé de la sensibilisation d'un certain nombre d'élus locaux[333]. Le réseau établi a permis l'échange d'expériences entre partenaires (MERCIER et Al., *op. cit.*, p.18). Ils ont permis d'identifier « de nombreux projets "à caractère durable" sur le territoire […], mais également de favoriser l'émergence de nouvelles initiatives » (Comité 21, *op. cit.*, p.8).

Les trois Appels à Projets ont joué pour le MEDD un rôle de repérage, d'observation et de capitalisation des pratiques des collectivités participantes. Selon Philippe SENNA[334], la première motivation de ces dernières à y répondre résidait dans le guidage que leur offrait ainsi l'Etat. Etant donné le temps imparti aux collectivités pour présenter des projets (un mois et demi en 1997, trois mois en 2003), il ne s'agissait que de projets déjà engagés. L'apport du dispositif pour les collectivités consistait surtout dans l'effort de formalisation de leurs projets que nécessitait le montage des dossiers de présentation, ainsi que dans leur analyse au regard des attentes du MEDD. Ces dernières reposaient essentiellement sur l'exigence d'une démonstration de la portée « intégrée » des outils et démarches présentés : il s'agissait pour les collectivités de faire la preuve de leur prise en compte des aspects sociaux, environnementaux et économiques du développement durable, et du respect de certains critères fondamentaux (gouvernance, concertation, transversalité…).

Le premier Appel à Projets « mettait l'accent sur l'intégration de l'entrée environnementale dans le développement durable. Le deuxième, paru […] quelques mois après l'adoption de la LOADDT, visait davantage des projets de développement économique respectant les principes d'équité sociale, d'amélioration des conditions de travail, de respect de l'environnement et de participation. Le troisième […] abord[ait] une phase plus opérationnelle avec la mise en œuvre des principes du développement durable dans les projets d'aménagement. Il s'agissait en particulier de conjuguer les principes de la loi SRU : diversité des fonctions urbaines, mixité sociale, maîtrise de l'étalement urbain, respect de l'environnement et du patrimoine culturel » (DEQUIEDT et ALBERT, 2003)[335].
L'Appel à Projets de 1997 était orienté sur les aspects environnementaux, celui de 2000 sur les aspects sociaux-économiques, celui de 2003 sur les opérations d'aménagement (MEDD, 2004)[336].

Le dispositif n'incitait pas *a priori* à la création de projets nouveaux, et ne recensait pas l'ensemble des projets de développement durable des collectivités à l'échelle nationale. En dehors des Appels à Projets, le repérage par le MEDD des pratiques des collectivités se faisait « au petit bonheur la chance », selon l'expression de Magali BARDOU, notamment par le biais de contacts téléphoniques (certaines collectivités faisant la démarche d'appeler le BTE pour le tenir informé du lancement ou des avancées de leur démarche). Si l'Appel à Projets « a le mérite de "primer" un certain nombre d'initiatives », observait ainsi l'Association 4D, « il ne reflète pas l'ensemble des actions et sensibilités des collectivités locales » (4D, 1999, *op. cit.*), et « il y a beaucoup plus d'acteurs investis dans des démarches d'agenda 21 que les seuls lauréats sélectionnés par le MEDD » (MERCIER et

---

[332] Répondant initialement à la demande des villes lauréates, identifiée par l'association Cités-Unies France chargée par le ministère de réaliser un état d'avancement des Agendas 21 locaux. Le bilan montrait le besoin des villes lauréates de bénéficier d'un appui technique et d'un soutien extérieur, et d'échanger avec d'autres villes sur les expériences en cours.
[333] Les Appels à Projets avaient pour objectifs « de sensibiliser le plus largement possible les acteurs non initiés au développement durable, de repérer les démarches et outils, « les bonnes pratiques » et, grâce à l'innovation mise en oeuvre par les collectivités locales, de capitaliser et diffuser l'expérience acquise, sous forme de recommandations méthodologiques » (MEDD, 2002, « *Agendas 21 locaux – L'expérience française* », 4pp).
[334] Comme nous avons pu en discuter à maintes occasions au cours de notre séjour au MEDD.
[335] DEQUIEDT F., ALBERT E. (Etd), 2003, « *Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux. Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les agendas 21* », MEDD (Ed.), 2004 (p5).
[336] www.ecologie.gouv.fr/-Appels-a-projets-.html

Al., *op. cit.*, p.88)[337]. Parmi les 113 collectivités recensées en 2004 par le RARE comme mettant en œuvre un Agenda 21 local, 21 – moins d'un cinquième – ont été lauréates de l'un des trois Appels à Projets (RARE, 2004)[338].

En 1999, l'Association 4D estimait que « le processus Agenda 21 local en France risque de s'essouffler à l'avenir si les différents acteurs ne se mobilisent pas d'avantage :

- au niveau de l'Etat, il faudrait un message politique clair et fort en faveur de ce processus, allant au delà de la seule impulsion donnée par le MATE […].
- en ce qui concerne l'appel à projet du Ministère, seul un réel suivi, avec la mise à disposition d'outils et d'éléments méthodologiques peut entretenir et accroître la mobilisation » (4D, 1999, *op. cit.*).

Le MEDD n'a donc pas eu avant 2006, de rôle réel de *pilotage* des Agendas 21 locaux. Il ne recensait et ne « capitalisait » (avant la mise en place d'un Observatoire national) que les expériences des collectivités qui se rendaient visibles auprès de lui ou qu'il repérait par le biais de son réseau relationnel[339].
Par ailleurs le MEDD (dans le contexte plus général, analysé plus haut, d'assimilation du développement durable à l'environnement), a longtemps « considéré l'Agenda 21 local comme une version optimisée des Chartes pour l'Environnement ou d'Ecologie Urbaine, d'ailleurs rebaptisées « Agenda 21 de première génération » ». Il affirmait que « les chartes peuvent être l'étape pour réaliser un agenda 21, en dehors des appels à projet » (MERCIER, 2001, *op. cit.*). Ces outils n'ont toutefois pas la portée nécessaire pour résoudre les enjeux territoriaux du développement durable (SACQUET, *op. cit.*). Vincent ROCHE rappelle que ce que le MEDD a appelé les « Agendas 21 locaux de première génération » avaient une forte base environnementale (charte pour l'environnement, charte d'écologie urbaine[340]), et que « plus largement, la diffusion difficile de la connaissance relative au paradigme du développement durable a conduit dans les esprits, à une confusion fréquente entre ce dernier et une injonction à *« faire plus d'environnement »* » (*op. cit.*).

Exemple caractéristique de la confusion engendrée, Rhônalpénergie-Environnement (2000, *op. cit.*) expliquait que sa politique concernait « le soutien des <u>démarches globales</u> en faveur du développement durable à l'échelle du territoire (Agendas 21 locaux, <u>chartes et plans municipaux ou départementaux pour l'environnement</u>, […]) [*nous soulignons*] », mettant de manière symptomatique au même niveau des démarches à la portée différente. L'articulation et les liens entre ces dernières ne sont pas résolus, et laissés à l'appréciation des acteurs.

---

[337] Il faut noter la mise en œuvre progressive de dispositifs de soutien au niveau régional, comme en Nord-pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Ile-de-France, PACA…, qui ont pris le relais, de manière plus ou moins coordonnée, de l'impulsion institutionnelle du BTE. La région Midi-Pyrénées par exemple a elle-même été lauréate du deuxième appel à projets au titre de son réseau de villes durables Midi- Pyrénées.

[338] RARE, 2004, « *Les carte et liste des Agendas 21 locaux en cours en France au 1er septembre 2004* », Annexe de l'ouvrage ARPE Midi-Pyrénées, 2004, « *Objectif développement durable : Comprendre et agir sur son territoire* », www.rare.asso.fr/images/annexesdd/carte_agendas21_04.pdf, consulté le 30/07/07.

[339] En 2003, l'Association Etd faisait pour le compte du MEDD un bilan des projets des collectivités ayant participé aux Appels à Projets. Elle recueillit un taux de réponse aux questionnaires envoyés à cet effet, de 45% parmi les lauréats et de 15 % pour les candidats non lauréats. Son analyse a donc du être complétée par d'autres sources (Etd, 2003, « *Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux. Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les agendas 21* », MEDD (Ed.), 2004 (p7)). Ces difficultés et ces modes opératoires tendent à illustrer une attitude des collectivités vis-à-vis du MEDD en tant que guichet ponctuel plus que de partenaire.

[340] Pour le MEDD « il s'agi[ssai]t, dans la gestion environnementale d'un territoire de « mettre en oeuvre une nouvelle approche économique, favorisant, dans l'esprit de Rio, un développement durable intégrant les notions de coûts écologiques. La qualité préservée ou retrouvée de l'environnement peut devenir alors l'enjeu d'une nouvelle croissance susceptible d'attirer de nouveaux investissements, activités économiques et emplois » (MEDD, 2002a, *op. cit.*). La notion sous-jacente d'avantage concurrentiel territorial, a par la suite été bannie du discours du BTE. C'est l'exigence de solidarité interterritoriale qui l'y a rapidement amené, sans que la preuve fut amenée que la recherche de compétitivité des territoires soit contradictoire avec la notion de développement durable. On pourrait au contraire postuler que compétition et innovation peuvent bénéficier à la diffusion de l'Agenda 21 local.

Le MEDD a soutenu, avec ses Appels à Projets, des projets dont la majorité ne sont pas des Agendas 21 locaux : ils correspondent à des éléments de la démarche (souvent sur le volet participatif), et/ou à des projets ponctuels à valeur d'exemplarité et à effet de levier potentiel, et/ou sont de portée sectorielle, et/ou circonscrite (quartier, zone, etc.).

L'impulsion s'est donc accompagnée d'une confusion, qui est d'abord sémantique et due à l'intitulé des Appels à Projets (« …*en vue de la réalisation d'*Agendas 21 locaux »…). En raison de sa préoccupation d'assurer aux Appels à Projets une audience large, et d'encourager des dynamiques naissantes, le MEDD a eu comme politique de décourager le moins possible les collectivités. Il a donc eu tendance à primer des projets *a minima* par rapport à l'ambition théorique, intégratrice et systémique, du développement durable et de l'Agenda 21 local. Les Appels à Projets ont eu un rôle crucial et problématique. La « culture » particulière qui s'est construite dans le giron du BTE a orienté les débats et la compréhension de l'Agenda 21 local de façon spécifique. Il faut cependant saluer la portée du travail fourni par la toute petite équipe de trois personnes qui a animé ces travaux au niveau national, dans un contexte d'intérêt très faible ou inexistant de la part de l'Etat.

Le BTE a appuyé ses travaux, dès 1997, sur un Comité de Pilotage National Agenda 21 local (COPIL). Ce dernier avait pour but d'assurer le suivi des Appels à Projets (ses membres parrainaient les projets, en assurant le suivi dans le temps selon les modalités établies par le BTE : fiches de suivi, réunions périodiques avec les représentants des collectivités concernées). Composé des « institutions ou organisations les plus concernées par le concept du développement durable », il a été sollicité dans la rédaction des appels à projets, l'élaboration des critères d'appréciation des projets et leur sélection. Pour le BTE, « les membres du Comité de pilotage participent à l'élaboration d'une "culture commune" qu'ils sont appelés à diffuser à leurs relais locaux : services déconcentrés ou antennes locales » (MEDD, 2002c)[341].
La forme du COPIL est évolutive et ouverte. Côté Etat, la Délégation Interministérielle à la Ville a été rejointe, pour le deuxième Appel à Projets, par les ministères de l'équipement, des affaires étrangères, de la culture et par l'ADEME. Côté partenaires associatifs, on y retrouvait Cités Unies France, CLCV[342], le Comité 21, le CRID[343], 4D, la FNAU[344], France-Nature-Environnement, ETD. La Caisse des dépôts et consignations, le Conseil national des villes, la Commission française du développement durable, y étaient également représentés[345].

---

[341] MEDD, 2002c, « *Entreprendre pour une ville durable* » (Compte-rendu du sixième atelier de suivi des appels à projets « outils et démarches en vue de la réalisation d'un agenda 21 local » intitulé « Entreprendre pour une ville durable », Lille, 8 et 9 novembre 2001), Paris, Novembre 2002, 61pp (p47).
[342] Consommation, Logement et Cadre e Vie, une importante association de défense des consommateurs.
[343] Centre de Recherche et d'Information pour le Développement, un collectif d'associations de solidarité internationale.
[344] Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.
[345] Nous allons revenir sur le rôle du COPIL, dont la composition s'est progressivement élargie pour finalement regrouper, en juillet 2006 : le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ; le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; le Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; le Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ; le Ministère de l'agriculture et de la pêche ; le Ministère de la culture et de la communication ; le Ministère de l'outre-mer ; le Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; la DIACT ; le Ministère délégué au tourisme ; l'AMF (Association des Maires de France) ; l'ADF (Association des Départements de France) ; l'AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France) ; l'ACUF (Association des Communautés Urbaines de France) ; l'ARF (Association des Régions de France) ; l'AFCCRE (Association Française des conseils des communes et régions d'Europe) ; l'Association Notre Village ; l'Association Villes-Santé de l'OMS ; l'Association Les Eco-Maires ; le groupement des autorités responsables de transports ; le CNFPT (Centre National de Formation de la fonction publique territoriale) ; l'ACFCI Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie ; l'Assemblée permanente des Chambres de métiers ; la Fédération du Commerce et de la Distribution ; l'Union Sociale pour l'Habitat ; RAEE ; la Fédération des parcs naturels régionaux de France ; le Conseil national des Economies Régionales ; l'Union Nationale des Associations Familiales ; le Comité National Olympique ; l'Union Nationale des Centres permanents d'initiatives pour l'environnement ; la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie ; la Fédération nationale des conseils en architecture, urbanisme et environnement ; l'Association Orée.

Le COPIL était mobilisé pour le suivi des projets, en lien avec l'animation du réseau de collectivités ayant répondu aux appels à projets. Le MEDD a ainsi organisé différents ateliers de suivi autour de plusieurs thèmes de travail[346].

La diversité des acteurs, des intérêts et des visions présents (pour certains de manière stable, pour d'autres intermittente) au sein du COPIL, conjuguée à la compréhension parcellaire du développement durable et de l'Agenda 21 local, explique en partie que le BTE ait amené les collectivités sur des terrains et des problématiques qui globalement participaient des ambitions constitutives de l'Agendas 21 local, mais sans en souligner l'exigence de cohérence en tant que processus d'ensemble. Le COPIL, les collectivités participantes et le BTE ont abordé la question par « segments », mettant davantage l'accent sur certaines dimensions procédurales (et tout particulièrement la « concertation », au détriment par exemple de la gouvernance dans son ensemble ou encore du management territorial – problématiques qui ne sont apparues que très récemment parmi les préoccupations des acteurs dont le BTE anime l'action et les débats).

2. *… VERS LA GENERALISATION* – SNDD, CADRE DE REFERENCE ET DISPOSITIF DE RECONNAISSANCE

Après l'appel de Jacques Chirac à Johannesburg en 2002 (« la maison brûle et nous regardons ailleurs »), un séminaire gouvernemental réuni pour la première fois le 28 novembre 2002 par le Premier ministre, engageait tous les ministères à prendre en compte le développement durable dans les politiques de l'Etat. Ce séminaire, qui préfigurait le comité interministériel du développement durable (CIDD) créé début 2003, a permis de mobiliser les ministères autour de l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement Durable, parue en Juin 2003[347].

La SNDD affichait, dans son volet territorial, l'objectif ambitieux de compter 500 Agendas 21 locaux en France en 2008[348]. Il s'agit pour l'Etat français de répondre des engagements pris à Rio, dont fait partie la diffusion des Agendas 21 locaux. L'objectif de 500 Agendas 21 locaux « permettra de mesurer la façon dont les collectivités territoriales contribuent aux engagements internationaux pris par la France à Rio, Kyoto ou Johannesburg, engagements repris par SNDD. Il permettra de soutenir le mouvement européen des collectivités signataires de la Charte d'Aalborg et de participer aux inventaires mondiaux que conduit l'ICLEI » (MEDD, 2004f)[349].

L'objectif de 500 Agendas 21 locaux en 2008 a été poussé par le MEDD et le BTE, dans le but de répondre, conformément au caractère d'urgence réitéré à Johannesburg, au souci de passer d'une phase expérimentale à une phase de généralisation de ces démarches. C'est de l'Etat lui-même que vient la mise en demeure de se rendre comptable de ses propres engagements, pris dans le cadre de

---

346 « Emploi-formation » (06/1999, Rillieux-la-Pape), « Liaison urbain-rural » (09/1999, Chambéry), « Habiter une ville durable » (01/2000, ADEME-Sophia-antipolis), « Entreprendre pour une ville durable » (11/2001, Roubaix), « Transmettre » (06/2002, Lons le Saunier), « Accueillir dans une ville durable » (2003)

347 La SNDD a été actualisée depuis. La France avait déjà adopté une SNDD en 1997. Mais « cette stratégie n'a pas été suivie par le gouvernement suivant. Ainsi, en 2003 une nouvelle stratégie a été élaborée. L'objectif de la SNDD est de favoriser une mise en oeuvre rapide des programmes d'actions sur cinq ans, en établissant des objectifs concrets des indicateurs de suivi. La stratégie nationale s'articule autour de six axes stratégiques et de dix programmes d'action » (LOURDEL, *op. cit.*, p78). C'est la CNUED qui engageait les Etats à se doter d'un tel outil cadre : la réponse française intervient donc avec un retard d'une décennie.

348 Premier ministre, *Stratégie nationale de développement durable*, Comité interministériel pour le développement durable, 3 juin 2003.

349 MEDD, 2004f, « *Dispositif de reconnaissance des agendas 21 locaux au titre de la stratégie nationale du développement durable* », Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Bureau de la ville, de l'aménagement, de la société et de la concertation [*ancien nom du BTE*], Note de service, 21 février 2004.

l'ONU. L'objectif numérique de 500 Agendas 21 locaux peut être diversement interprété : on peut y voir un procédé administratif assorti d'un besoin procédurier de quantification, autant qu'une propension déraisonnable à afficher un but inaccessible.

On peut aussi s'interroger sur la signification même d'un objectif chiffré décontextualisé, portant sur le nombre de démarches et non sur l'importance des périmètres géographiques ou administratifs couverts, ou des populations concernées. On peut également exprimer des craintes, comme Aurélien BOUTAUD pour qui « reste à savoir si l'objectif fixé ne va pas obliger à définir des critères « a minima » afin d'atteindre plus facilement le chiffre de 500 à la date fatidique » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, Annexes p.33). Cet objectif implique en effet que soient déployés les moyens adaptés pour savoir si il est atteint.

En fait, il semble qu'il faille comprendre la mise à l'ordre du jour de cet objectif en fonction du pilotage à vue du BTE et de son positionnement difficile. A nos yeux, il s'agit beaucoup moins d'un objectif rationnellement établi en fonction de buts concrets et prédéfinis à atteindre, que – d'un signal vis-à-vis des parties intéressées (nécessité de monter en puissance dans la diffusion des Agendas 21 locaux, et à tout le moins, de franchir un saut quantitatif : le chiffre a ici dimension de symbole[350]), et – d'un signal interne du BTE vis-à-vis de l'ensemble de l'Etat, visant à légitimer le travail accompli et le travail à venir (à travers la mobilisation de moyens appropriés pour atteindre un objectif qui engage dorénavant formellement l'Etat dans son ensemble).

Dans les faits, le MEDD a adopté une posture restrictive dans la reconnaissance, n'octroyant cette dernière qu'aux collectivités dont la qualité du projet lui semblait clairement acquise. Ce faisant, il a délibérément reconnu un nombre de projets qui se situe au-dessous de son objectif initial, privilégiant une approche qualitative à une approche quantitative. L'indicateur retenu dans le cadre de la LOLF sur ce sujet concerne d'ailleurs finalement *le taux d'acceptation des projets soumis*.

La question qui nous préoccupe ici est celle des moyens déployés pour mesurer l'atteinte de cet objectif, qui implique que soient formalisés les critères et modalités qui permettent un dénombrement et une « labellisation » des Agendas 21 locaux. L'Etat a pris l'initiative de piloter la mise en place d'un dispositif *ad hoc*, assumant une obligation redditionnelle nationale qui s'applique à un processus local et volontaire. Cette initiative pose des questions en termes de modalités et de légitimité de l'action publique. En effet, le positionnement de l'Etat en tant qu'« évaluateur », « garant », « normalisateur », des modalités et des critères relatifs à cet objectif ne va pas de soi. Modalités et critères, eux non plus, ne s'imposent pas de manière évidente ni définitive.

L'élaboration par le MEDD d'un Cadre de Référence et d'un dispositif de reconnaissance des Agendas 21 locaux pose un certain nombre de questions, que nous pouvons distinguer en les rangeant dans deux catégories :

- la première est celle des principes : celui de la « reconnaissance » ou « labellisation », des Agendas 21 locaux ; celui d'une intervention de l'Etat dans ce domaine.
- la seconde est celle des pratiques : sur la base de quels critères et selon quelles modalités, « reconnaître », labelliser, les Agendas 21 locaux ?

2.1 Une initiative qui prend place dans un contexte partiellement favorable mais difficile

Nos travaux ont débuté en même temps que les réflexions du MEDD : nous sommes bien placés pour savoir tous les tâtonnements, les questions, les choix parfois quotidiennement remis en cause, que ces réflexions ont occasionnés au sein du BTE. D'une manière générale qui s'explique bien par

[350] Dans les termes des acteurs du MEDD et de la DDD, il s'agit de « passer à la vitesse supérieure ».

les conditions de son intervention, le BTE a en effet agi « à vue », c'est à dire avec une philosophie et une approche très empiriques et en constante adaptation de son rôle et de ses modalités d'action. Pendant la période notamment où il était dirigé par Liliane Duport (dont le départ a coïncidé à peu près avec une première phase de stabilisation du dispositif qui avait commencé à prendre forme sous sa direction), le BTE travaillait en réajustant en permanence ses propositions en fonction de l'écho qu'elles trouvaient (de manière tant formelle qu'informelle) chez ses différents interlocuteurs, et au fil de contacts plus spontanés que stratégiquement planifiés, notamment avec des collectivités et leurs réseaux. Ces modalités d'action correspondaient à son positionnement problématique vis-à-vis des collectivités ; elles correspondaient aussi à un type de management et à une action relativement libres du BTE au sein du MEDD[351].

a. Un rôle de l'Etat : les Porter à Connaissance

Une difficulté de la mise en œuvre du développement durable réside dans « le peu de portée des analyses faites aux niveaux supérieurs » (THEYS, *op. cit.*). Le repositionnement de l'Etat dans une fonction de stratège-évaluateur et d'arbitre-péréquateur nécessite qu'il produise et mobilise l'expertise indispensable à ces fonctions, et qu'il dispose de la légitimité nécessaire.
Parmi les rôles de l'Etat central et déconcentré vis-à-vis des collectivités, figure la mission d'effectuer des *Portés A Connaissance*.

> Les **Portés A Connaissance** (**PAC**), notion récente (ils apparaissent notamment avec la Loi Voynet et les Schémas de Services Collectifs), font partie des missions des services de l'Etat auprès des collectivités dans les domaines où celui-ci intervient à leurs côtés (aménagement du territoire, urbanisme, risques, gestion de l'eau…). Il revient à l'Etat de prendre l'initiative d'informer les collectivités des éléments d'appréciation dont il a connaissance, de façon à ce que ces dernières puissent prendre ces éléments en compte dans les documents d'urbanisme, mais aussi dans d'autres décisions qui relèvent de leur responsabilité. Les PAC peuvent par exemple entraîner la modification des PLU de communes pour prendre en compte des risques qu'ils ont identifiés (MEDD, 2007)[352].

Les DDE notamment, contribuent aux PAC et produisent des études spécifiques territoriales et des synthèses interministérielles utiles à l'association de l'État aux démarches de planification conduites par les collectivités. Les PAC organisent et formalisent le point de vue de l'État dans une posture partenariale et d'appui au développement des territoires[353].
Les DRIRE et les DIREN jouent le même rôle, par exemple en matière de cartographie des zones inondables, recensées dans des atlas qui sont portés à connaissance des collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme et mis à disposition du grand public. Les PAC participent ainsi du soutien à l'ingénierie territoriale, notamment dans les CPER.
Une circulaire du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires adressée aux préfets de région le 23 janvier 2007, confirme la possibilité de la prise en charge par l'Etat de l'ingénierie territoriale pour les projets s'inscrivant dans les différentes thématiques des CPER. L'Etat réserve son soutien aux projets d'investissement inscrits au volet territorial des CPER, dans les 6 thématiques (parmi lesquelles figure le développement durable) précisées par la circulaire du premier ministre du 6 mars 2006.

---

[351] Nous avons vu que le BTE jouissait de moyens limités ; pourtant le travail qu'il a réalisé au fil des années peut être salué au regard de ces moyens, et est très largement du au volontarisme, à l'implication et aux convictions d'une équipe qui a du non seulement conquérir sa légitimité vis-à-vis des acteurs extérieurs mais également au sein de son ministère. Cette situation a eu pour conséquence un esprit d'indépendance (voir de « résistance » !) marqué de la part du BTE, dont la portée et la légitimité du travail n'ont pas toujours été acquises au sein du MEDD lui-même. Nous n'avons pas pour ambition au travers de ces quelques éléments de contexte d'établir une sociologie de cette organisation, mais ils se basent sur nos observations « *in vivo* » et ont une part explicative dans le propos qui nous intéresse.
[352] www.ecologie.gouv.fr/Le-Porte-A-Connaissance-PAC.html, consulté le 2/05/07.
[353] DDE du Puy de Dôme, www.puy-de-dome.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=243, consulté le 2/05/07.

Le texte insiste sur le rôle d'ingénierie publique des services déconcentrés de l'Etat et demande à ses agents de faire porter leur investissement sur la valorisation des données dont dispose l'Etat dans le cadre de PAC et dans des domaines émergents (TIC, bioénergie), sur lesquels ils doivent être en capacité d'apporter information et conseil (DRIRE/DIREN PACA, 2007)[354].

RAEE affirmait ainsi qu'« inscrit dans la loi, le développement durable s'impose désormais à toutes les collectivités : il est donc du devoir des services de l'Etat, dans la mesure de leurs moyens, d'accompagner les collectivités dans cette révolution » (RAEE, 2002, *op. cit.*).
L'un des enjeux de la mise en œuvre territorialisée du développement durable réside ainsi dans le PAC des grands enjeux du développement durable auprès des collectivités, à partir de connaissances et d'une expertise stratégiques de l'Etat, afin que ces dernières les prennent en compte de manière pertinente au regard des contextes locaux.

b. Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Un terreau (un petit peu) fertile ?

Les entretiens avec un panel d'experts ont permis de faire un tour d'horizon des postures d'acteurs, au moment où l'élaboration d'un Cadre de Référence était lancée par le MEDD, tant sur le plan des principes que des pratiques d'une reconnaissance des Agendas 21 locaux[355].

● les thèmes 1 – « *Attentes auxquelles font face les collectivités* » et 2 – « *Compréhension du développement durable et de ses bénéfices par les collectivités* » visaient à connaître le terreau dans lequel prenait racine l'idée d'un dispositif de reconnaissance des Agendas 21 locaux, ainsi qu'à actualiser et compléter les données bibliographiques précédentes.
Il s'agissait principalement de voir dans quelle mesure le terrain local était fertile, autrement dit si l'on détectait plus ou moins fortement la conscience de la part des collectivités, d'une attente extérieure en termes de mise en œuvre d'Agendas 21 locaux et de rendre compte de leur action vis-à-vis de problématiques globales. Il s'agissait également d'actualiser notre connaissance de la perception du développement durable par les collectivités, afin de mieux cerner la « faisabilité » de ce qui s'apparente à une « labellisation » de leurs démarches. En effet, la labellisation suppose *a priori* de la part des candidats qu'ils en identifient un certain nombre de bénéfices.
Ce thème a été abordé par un biais qui tentait de détecter les parts respectives du développement durable et de la décentralisation dans les attentes auxquelles faisaient face les collectivités[356].

● les thèmes 5 – « *Rapports Etat/collectivités, rôle de l'Etat* » et 6 – « *Principe d'une reconnaissance, éléments de réussite et écueils* » avaient davantage valeur de prospective et visaient à détecter et expliquer les

---

[354] DRIRE / DIREN PACA, 2007, « *La Lettre DRIRE / DIREN, Bimestriel d'information de la Direction Régionale de l'Environnement et de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur* », Numéro 6 Janvier - Février 2007.
Les PAC sont de nature très diverse et touchent des domaines extrêmement variés. Par exemple, dans le cadre d'un SGADE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux), ils peuvent concerner sur cette thématique précise : - les textes législatifs, - la police de l'eau des milieux aquatiques, - les crues, inondations et entretien de rivières, - la protection de l'eau contre les pollutions d'origine agricole, - la programmation et la planification, - les compétences des collectivités territoriales, - la pêche en eau douce et la gestion des ressources piscicoles (SGADE du Bassin Artois Picardie (1996) – Partie 5 : Les données juridiques et réglementaires, Agence de l'Eau Artois Picardie, www.eau-artois-picardie.fr/rubrique.php3?id_rubrique=480, consulté le 02/05/07).
[355] Nous soulignons à nouveau qu'il s'agit de l'étude de processus en cours qui sont encore aujourd'hui sujets à des évolutions. Les données recueillies reflètent un état de fait à un moment donné, elles ne sont ni définitives ni figées.
[356] Au cours des entretiens, ce propos introductif : « Au cours des dernières années, décentralisation et affirmation du concept de développement durable se sont conjuguées de sorte que les collectivités locales font aujourd'hui face à des prérogatives et à des attentes nouvelles », précédait les quatre questions suivantes : *1.1 – Selon vous, qu'est-ce qui caractérise les attentes auxquelles font face les collectivités locales aujourd'hui ? ; 1.2 – Pensez-vous que les collectivités soient prêtes à faire face à ces attentes ?; 1.3 – Quels bénéfices les collectivités peuvent-elles tirer en répondant à ces attentes ?; 1.4 – D'une manière générale, les élus locaux comprennent-ils la notion de développement durable et ses bénéfices potentiels ?*

réactions vis-à-vis de l'initiative du MEDD. Au travers de ces thèmes, la « faisabilité » de ce qui s'apparente à une « labellisation » *par l'Etat* était plus précisément explorée.

Thème 1 – Attentes auxquelles font face les collectivités

On distingue quatre types de propos dans les réponses des experts concernant les attentes auxquelles font face les collectivités.

1) les propos selon lesquels ces attentes correspondent à la nécessité pour les collectivités de mettre en œuvre le développement durable.
2) les propos selon lesquels les collectivités sont peu prêtes à répondre aux attentes liées au développement durable.
3) les propos selon lesquels des évolutions positives récentes sont perceptibles de la part des collectivités vis-à-vis des attentes liées au développement durable
4) les propos d'un expert en particulier pour qui décentralisation et développement durable renvoient à un même phénomène de mutation de l'action publique

Thème 2 – Compréhension du développement durable et de ses bénéfices

Concernant la compréhension du développement durable par les élus et la perception des bénéfices que peut générer le développement durable pour les collectivités, les propos des experts forment un constat qui s'articule en quatre points.

1) la majorité des élus sont imperméables au développement durable
2) il existe tout de même des signaux positifs de la part de certains élus
3) le développement durable est parfois perçu comme une source de bénéfices pour les collectivités
4) les bénéfices liés au développement durable restent difficiles à comprendre, mesurer et modéliser

Thème 5 – Rapports Etat/collectivités, rôle de l'Etat

Les relations entre Etat et collectivités sont une donnée majeure concernant la faisabilité et la légitimité d'une initiative de reconnaissance par l'Etat de démarches volontaires des collectivités.

1. Responsabilité générale de l'Etat

L'Etat central –
… reste dans l'incantation ; n'est pas un modèle pour les collectivités ; assimile le développement durable à l'environnement ; est cloisonné comme les collectivités ; doit être sensibilisé et savoir ce qu'est un Agenda 21 local ; comprend mal le développement durable ; n'a pas de moyens ni de stratégie de portage de l'Agenda 21 local ; n'est pas prêt à coordonner les aides aux territoires en fonction du développement durable ; est victime d'une perte de crédibilité générale aux yeux des collectivités.

Le MEDD –
… est faible et dénué de moyens ; n'est pas perçu comme « un partenaire sérieux » par les autres ministères et les collectivités ; a eu un rôle clef mais n'a pas été capable du suivi et de l'animation du réseau des lauréats de ses appels à projets ; l'action du MEDD n'est pas lisible, trop informelle et floue ; les DIREN ont un rôle à jouer, mais ne se sont pas du tout saisies de l'Agenda 21 local (elles restent sur l'environnement *stricto sensu*) et ne sont pas identifiées comme des interlocuteurs par les collectivités ; il existe des dynamiques centrales (MEDD) et décentralisées (DIREN) isolées en faveur du DD, fragiles car elles reposent sur quelques personnes.

En ce qui concerne les relations Etat/collectivités,
… les collectivités réclament toujours à l'Etat autonomie, compétences et moyens ; sont attentistes vis-à-vis de l'Etat, un guichet à leurs yeux ; Etat et collectivités se renvoient constamment les responsabilités ; manque de dialogue, relations peu constructives ; il existe un paradoxe entre rejet et respect de l'Etat par

les collectivités, typique de la culture française ; les appels d'offres sont un bon moyen pour l'Etat d'avoir des garanties sur la qualité des projets des collectivités (contrairement aux guichets « automatiques »).

2. Quelle action de la part de l'Etat ?

Il existe aux yeux des experts des attentes des collectivités vis-à-vis de l'Etat. Il s'agit en premier lieu qu'il mette à leur service les moyens proportionnés à ses propres attentes vis-à-vis d'elles. Concernant le rôle de l'Etat vis-à-vis des collectivités en lien avec le développement durable –

- il a un rôle fondamental d'impulsion à la déclinaison territoriale des engagements internationaux ;
- il devrait pouvoir être gendarme vis-à-vis des démarches des collectivités, mais il n'est pas crédible ;
- il devrait agir sur de nombreux tableaux et les articuler ;
- il devrait se positionner par rapport au développement durable dans ses propres politiques ;
- il devrait prendre la forme d'un Etat animateur, mais n'est pas organisé en conséquence ;
- il devrait commencer par faire appliquer les lois existantes…

Plus précisément, des attentes vis-à-vis de l'Etat sont identifiées en ce qui concerne le soutien aux démarches des collectivités et leur animation, et la participation à l'action collective territoriale. Le rôle de l'Etat en tant qu'il est *de facto* un acteur local est souligné, ainsi que l'importance de la « durable-conditionnalité » et de la coordination des aides publiques autour des projets territoriaux de développement durable (toutes choses qu'il ne fait pas, pas suffisamment ou pas assez bien à aux yeux des experts).

Thème 6 – Principe d'une reconnaissance, éléments de réussite et écueils

Les postures des experts sur « la reconnaissance des projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux » sont très contrastées et semblent très contextualisées. Quatre types de propos peuvent être distingués, selon lesquels : la reconnaissance est une nécessité ; une démarche de type certification n'est pas souhaitable ; l'Etat ne peut reconnaître seul les démarches des collectivités ; l'Etat ne peut pas du tout reconnaître les démarches des collectivités (deux experts prennent cette posture, pour des raisons diamétralement opposées : ce n'est pas son rôle vis-à-vis d'approches volontaires, et il n'est pas crédible… ; un système de normalisation avec certification par tierce partie serait préférable de par sa neutralité et son formalisme, l'Etat ne pouvant être juge et partie).
Les experts soulignent un certain nombre de difficultés attenant à la reconnaissance des Agendas 21 locaux et des démarches de développement durable des collectivités, qui concernent : l'évaluation, l'organisation et le pilotage de la reconnaissance, l'impact d'un tel dispositif sur les acteurs, la question de la conditionnalité des aides publiques.
Des éléments de succès et des écueils de divers ordres devraient, selon les experts, être pris en compte dans le processus de reconnaissance des Agendas 21 locaux et des démarches de développement durable des collectivités.
Il s'agit : de viser le bon type de projets et d'être exigeant vis-à-vis des démarches des collectivités, de préférer une approche souple au décret d'une sanction, et de chercher à favoriser l'ancrage institutionnel des Agendas 21 locaux – ce qui semble passer notamment par leur articulation avec les processus de contractualisation.

Ces éléments (restitués avec davantage de détail dans l'<u>ANNEXE VIII – Entretiens Experts : le « terreau » de la reconnaissance</u>) illustrent, étayent et complètent les aspects de la problématique que nous avons développés jusqu'ici. En substance, on peut retenir que –

- l'« offre » du MEDD, du point de vue des collectivités, intervient vis-à-vis d'un « marché » en constitution, non encore stabilisé, et d'une demande émergente (voire sporadique).

- ce constat n'augure pas, en soi, d'une absence de nécessité de sa démarche au vu d'autres facteurs : clarification et visibilité de l'utilisation de l'appellation Agenda 21 local, explicitation des modalités souhaitables d'une contribution des collectivités aux objectifs de l'Agenda 21.
- l'« offre » du MEDD est l'initiative d'un acteur au rôle controversé, et intervient dans un contexte institutionnel problématique. Tant sur le fond que sur la forme, elle est l'objet de réactions et d'attentes diverses et parfois contradictoires. *A priori*, les choix retenus *in fine* ne feront pas forcément consensus.

Les attentes et les postures des acteurs (HFDD, experts, scientifiques, associations, collectivités…) vis-à-vis de l'Etat concernant les Agendas 21 locaux sont souvent contradictoires et ambiguës. Pour forcer le trait, disons que chacun attend de l'Etat qu'il joue un rôle décisif, tout en critiquant par avance et comme par principe les modalités de la moindre de ses interventions.
C'est peut-être que « le pouvoir est partout, il étend son domaine bien au-delà des rapports de production : dans l'aménagement de l'espace, dans la distribution et la production du savoir et de la norme, dans les rouages et les règles de l'organisation et jusque dans l'inconscient » (PAGES et Al., 1998)[357]. Or, les jeux d'acteurs sont complexes autour de la question du développement durable des territoires, et les enjeux de pouvoir nombreux ; en même temps, chacun sait ou pressent que dans une société qui critique et en même temps accepte le « monarchisme républicain à la française », l'intervention de l'Etat n'est jamais satisfaisante mais s'impose d'une manière ou d'une autre.

L'initiative, le processus et le dispositif dont il est question, sont dorénavant opérationnels – la nature *expérimentale* du dispositif de reconnaissance lui-même, soulignée par le MEDD, rappelant qu'il est susceptible d'évolutions. Avant d'analyser l'élaboration du Cadre de Référence, le dispositif de reconnaissance ainsi que les questions méthodologiques qu'ils posent, approfondissons quelque peu quelques-uns des points essentiels soulevés ci-dessus.

2.1.1 Normalisation, Certification, reconnaissance

Le MEDD a fait le choix d'intituler « dispositif de *reconnaissance* » les moyens qu'il met en œuvre afin de donner une distinction et une reconnaissance officielles à certains projets portés par les collectivités. Ce dispositif s'apparente à un processus de normalisation et de certification, bien qu'il se distingue dans le même temps des processus auxquels renvoient ces termes *stricto sensu*.
Que signifient donc les termes de **normalisation, de certification et de labellisation**, dont on vient de voir qu'ils provoquaient, chez les acteurs, des réactions extrêmement contrastées ? Nous nous appuierons principalement pour la section qui suit, sur les travaux de Karen DELCHET[358], qui a travaillé sur les approches normatives de la responsabilité sociétale des entreprises.

a. Origine et rôles de la normalisation et de certification

La normalisation trouve sa source dans la nécessité d'assurer la compatibilité des pièces les unes par rapport aux autres dans l'industrie, dans des domaines tels que les transports, les vis, l'électricité… GALLAND (2001)[359]. Elle s'institutionnalise dans la première moitié du 20ième siècle. Les Etats voient très vite la nécessité d'établir des instituts nationaux de normalisation ; en France, l'AFNOR

---

[357] PAGES et Al, 1998, « *L'empire de l'organisation* », Desclée de Brouwer, Paris, 300pp.
[358] DELCHET Karen, 2006, « *La prise en compte du développement durable par les entreprises, entre stratégies et normalisation. Etude de la mise en œuvre des recommandations du guide Afnor SD21000 au sein d'un échantillon de PME françaises* », thèse de doctorat EMSE/CapAFNOR, 274pp. Karen DELCHET a développé, au cours de sa Thèse de Doctorat à l'ENSM-SE, en contrat Cifre auprès de CapAFNOR, la méthodologie SD21000 de prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management des entreprises. Nous reviendrons sur ces travaux, largement mobilisés dans le cadre de la présente contribution.
[359] GALLAND J-P., 2001, « *Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexions* », Les notes du centre de prospective et de veille scientifique, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

(Association Française de Normalisation), créée en 1926, remplit ce rôle. Au niveau international, la Fédération Internationale des Associations Nationales de Normalisation (ISA) créée en 1926, est l'ancêtre de l'ISO (Organisation Internationale de Normalisation), née en 1947. L'ISO est une ONG, dont le secrétariat général se trouve à Genève. Elle consiste en un réseau international d'organismes de normalisation, dont bien entendu l'AFNOR, qui regroupe aujourd'hui 148 pays.

> La ***normalisation*** désigne le processus d'élaboration et de validation des normes, réunissant les parties concernées en vue d'un accord consensuel sur leur contenu. Selon le Décret 84.74 du 26 janvier 1984, la normalisation « a pour objet de fournir des documents de référence comportant des solutions à des problèmes techniques et commerciaux concernant les produits et services qui se posent de façon répétée dans des relations entre partenaires économiques, scientifiques, techniques et sociaux » (Journal Officiel, 1984).
>
> Une ***norme*** se définit comme « un document de référence qui concerne les caractéristiques ou les performances de produits, services ou de méthodes d'organisation. Elle peut aussi préciser les méthodes de mesure de ces caractéristiques » (AFNOR)[360]. C'est « un document déterminant des spécifications techniques de biens, de services ou de processus qui ont vocation à être accessibles au public, résultent d'un choix collectif entre les parties intéressées à sa création, et servent de base pour la solution de problèmes répétitifs » (LELONG et MALARD, 2000)[361].

Les années 45-80 voient se développer la certification, avec notamment en France, la mise en place de la marque NF de l'Afnor, qui se déploie réellement à partir des années 50.

> La ***certification*** consiste dans « la reconnaissance, par un organisme indépendant du fabricant ou du prestataire de service, de la conformité d'un produit, service, organisation ou personnel à des exigences fixées dans un référentiel » (AFNOR). Ladite reconnaissance prend la plupart du temps la forme d'un droit à arborer et à utiliser un *logo* ou *label* attestant du respect de la norme[362].

L'existence des normes pose donc la question de la validation et de la reconnaissance de leur mise en œuvre par les tierces parties. Cette reconnaissance peut passer par la certification, cette dernière n'étant que l'un des outils disponibles à cette fin : elle s'applique aux normes et référentiels certifiables et inclut l'exigence de preuves. D'autres modalités plus souples existent, dont l'évaluation fait partie, correspondant à un processus plus souple non assorti d'exigences. Il faut donc distinguer les référentiels au sens large (comprenant également les cahiers des charges…) des *référentiels normatifs*. De la même manière, labels et logos peuvent attester selon les cas et les outils concernés, d'une certification ou de la mise en œuvre de référentiels sans cadres ni exigences.

Après la seconde guerre mondiale, la norme « n'est plus seulement un outil technique de bonne entente industrielle mais [devient] aussi une arme de conquête des marchés » (COCHOY, 2000)[363]. Dans les années 1980-2000, l'activité normative explose. Le champ de la normalisation, au-delà des spécifications techniques, gagne des objets et des acteurs nouveaux, avec notamment les normes de qualité et d'environnement (séries ISO 9000 et ISO 14000).
Les normes constituent une réponse à la technicité et à la complexité grandissante de nos sociétés, combinées à des exigences croissantes concernant les produits et les activités[364]. L'inflation du

---

[360] www.afnor.fr
[361] LELONG B., MALARD A, 2000, « *Introduction* », Dossier sur La fabrication des normes, Réseaux (Issy-les-Moulineaux), n°102, Paris, Hermès Sciences Publications, 11pp.
[362] Par ailleurs, l'***accréditation*** (à ne pas confondre avec la certification), est « le processus par lequel un organisme ayant autorité donne la reconnaissance formelle qu'un organisme ou une personne est compétent pour mener à bien l'évaluation de la compétence des organismes de certification » (AFNOR).
[363] COCHOY F., 2000, « *De l'AFNOR à NF ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle* », La fabrication des normes, Réseaux n°102.
[364] En témoigne l'augmentation croissante de l'activité de l'ISO en nombre de pages publiées : 2500 à 9000 par an dans les années 1950 ; près de 50 000 en 2000.

nombre et des domaines des normes est liée à la mondialisation des échanges (GALLAND, 2001[365], PENAN et MIGNOT, 2000[366]). Les échanges entre entreprises et les liens entre producteurs de biens et services et les consommateurs finaux se dépersonnalisant, il devient nécessaire de restaurer la confiance entre les acteurs[367].

Les normes couvrent aujourd'hui près de 80% du commerce mondial (MATTLI, 2001)[368]. Elles jouent un rôle essentiel de coordination sociale. La normalisation contribue au maintien des lois du marché par le biais de la diffusion de l'information et de la transparence sur les produits, procédés, services. Elle correspond à « la formalisation du processus de négociation, permettant l'organisation de la responsabilité » (DELCHET, *op. cit.*, p.93). En complément des instruments de régulation publique, les instruments de régulation volontaire dont elle assure le développement s'appuient sur les pratiques des acteurs. La « soft law », dont les normes d'application volontaire font partie, est devenue essentielle dans l'organisation, la transaction et la coordination entre acteurs (DELCHET, *op. cit.*, pp.93-98).

La normalisation tend ainsi à « favoriser le progrès humain », comme l'affirme l'Afnor[369], en assurant l'adaptabilité, la compatibilité, la fiabilité, l'efficacité, l'interchangeabilité, la sécurité et la qualité des produits et des services. Selon le site Internet de l'Afnor, la normalisation –

- Est un outil d'échange : elle permet le développement des marchés, selon des règles et des pratiques harmonisées et des entraves techniques réduites.
- Est un outil de développement pour l'économie. Elle permet la rationalisation de la production par la maîtrise des caractéristiques techniques, la satisfaction du client, la validation des méthodes de production, l'obtention de gains de productivité. Elle permet aussi la garantie de la sécurité aux opérateurs et installateurs ainsi que le développement d'un marché en matière de formation, de conseil et de certification. De plus, elle permet le transfert de technologies nouvelles dans des domaines essentiels pour l'entreprise et la collectivité : nouveaux matériaux, systèmes d'information, technologie de veille, électronique, productique….
- Est un outil de transparence et de progrès pour l'utilisateur, dont elle contribue à l'information et à la protection.
- Est un outil de politique publique et une référence pour les marchés publics.
- Est un outil stratégique pour les acteurs qui participent à l'élaboration des normes : elle permet d'innover, d'anticiper et d'évoluer, d'être compétitif et de mieux connaître les tendances des marchés. Ce dernier point reste toutefois dépendant de la capacité contributrice (notamment financière) de chaque organisation.

---

[365] GALLAND J-P., 2001, « *Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexions* », Les notes du centre de prospective et de veille scientifique, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, cité par DELCHET, *op. cit.* (p94).

[366] PENAN H. et MIGNOT H., 2000, « *Négociation des normes contractuelles : la gestion du risque normatif* », Annales des Ponts et Chaussées n°95, cité par DELCHET, *op. cit.* (p99).

[367] Le fonctionnement optimal de l'économie de marché nécessite que toute l'information nécessaire à un choix se trouve à la disposition du décideur (qu'il s'agisse d'un achat, d'un investissement, d'une stratégie…). Or, ce n'est pas le cas dans la réalité (ce que désigne la notion de rationalité imparfaite ou limitée des agents économiques).
Comme le rappelle l'OMC, « L'asymétrie de l'information peut nuire considérablement au marché (notamment en ce qui concerne la sécurité). Les normes peuvent contribuer à résoudre ce problème » (Organisation Mondiale du Commerce, 2005, « *Rapport du commerce mondial 2005* », cité par DELCHET, *op. cit.* (p95)). La théorie néolibérale fait ainsi l'hypothèse par la voix de l'OMC, que la normalisation constitue un élément de réponse au problème de l'information imparfaite (*Ibid*, p96).

[368] MATTLI W., 2001, « *The politics and economics of international institutional standards setting : an introduction* », in Journal of European Public Policy, vol 8, n°3, 329pp., cité par DELCHET Karen, 2006, *op. cit.*

[369] www.afnor.fr

b. Organisation des activités de normalisation

Le fonctionnement de l'ISO est complexe. Un comité technique est créé pour étudier un sujet qui présente un intérêt au regard de la normalisation. Il existe 223 comités, divisés en sous-comités, divisés eux-mêmes en groupes de travail. Les comités subsistent souvent après l'édiction d'une norme, afin d'assurer la veille et son évolution. La création de normes se fonde sur un accord consensuel entre les parties intéressées. Mais le consensus[370] n'existe pas toujours dans la pratique : parfois, une proposition faite par un groupe de travail est adoptée à la majorité des deux tiers dans un vote entre membres du comité technique concerné.
L'adhésion à une norme de l'ISO ou d'autres organismes, est généralement un acte volontaire; les instances normalisatrices n'ont aucune prérogative légale. Cependant, étant données la reconnaissance dont elle jouit et l'étendue de ses champs d'intervention, l'ISO voit souvent les législations nationales intégrer ses normes dans leurs exigences.
Les organismes nationaux de normalisation participent aux travaux de l'ISO et assurent un rôle aux modalités semblables au niveau national (on parle de « commissions miroirs »).

Les instituts de normalisation sont, théoriquement, des organismes indépendants, avec un mandat de mission d'intérêt général. Dans certains pays, ce sont des administrations d'Etat ; dans d'autres, ils sont totalement privés (British Standard Institute…). L'AFNOR a une vocation première de service public : elle est mandatée et financée en partie par le Ministère de l'Industrie afin d'organiser la production de documents normatifs ; elle a par ailleurs des filiales privées intervenant dans la formation, le conseil et la certification. A ce titre, elle a intérêt au développement de ces activités. Les activités de l'AFNOR relèvent donc à la fois du domaine public et du secteur concurrentiel.

c. Normalisation et innovation

Comme le rappelle Karen DELCHET, il existe un lien entre normalisation et innovation. L'innovation est un processus de nature fondamentalement collective. Elle participe de l'accumulation de compétences, de la convergence d'intérêts et de formes d'alliance au sein d'un réseau d'acteurs.
Nous avons déjà évoqué l'importance des phénomènes de traduction en sociologie de l'innovation selon CALLON et Al. (2006, *op. cit.*). Adopter une innovation passe par son adaptation et sa transformation par les acteurs : l'innovation est le résultat de confrontations et de compromis entre les points de vue, et nécessite un réseau et des alliances où sont présents des acteurs variés.
Aussi, « l'information imparfaite, considérée souvent comme un handicap, donne aussi des degrés de liberté pour les négociateurs et leur rapprochement au sein d'un réseau convergent. […] La notion de convergence [selon CALLON et LATOUR], rend compte de la construction d'un espace unifié à partir d'éléments incommensurables. [Elle] est destinée à saisir le degré d'accord engendré par une série de traductions, et par les intermédiaires de toutes sortes qui les opèrent, en même temps qu'elle permet de repérer les frontières d'un réseau technico-économique » (BRODHAG, 2000c, *op. cit.*).
Daniel ROCHE affirme ainsi qu'aucune invention technique ou intellectuelle ne peut se faire « dans la pure abstraction, aucune n'est séparable de la capacité d'un milieu à communiquer et à régler ses découvertes par des normes à la fois scientifiques ou sociales. L'inventeur et l'invention du siècle des lumières doivent être conçus moins à travers des légendes propices à l'illustration du génie et du finalisme qu'à partir de l'examen des conditions de production et de divulgation. […] L'essentiel est

---

[370] Le ***consensus*** est « un accord général caractérisé par l'absence d'opposition ferme à l'encontre de l'essentiel du sujet émanant d'une partie importante des intérêts en jeu et un processus de recherche de prise en considération des vues de toutes les parties concernées et de rapprochement des positions divergentes actuelles. Le consensus n'implique pas nécessairement l'unanimité » (ISO, 1991, « *Guide ISO/CEI 2, Normalisation et activités connexes – vocabulaire général* »).

la manière dont les théories et les procédés vont s'imposer sur le marché des idées et celui des techniques » (ROCHE, 1997)[371].
La normalisation fixe des objectifs à atteindre, laissant les acteurs innover. Mais cette vision de la réalité, note Karen DELCHET, peut être relativisée. Si la normalisation encadre l'innovation, intervenant pour la valider et la diffuser en aval, on peut aussi considérer que la normalisation fait émerger des innovations, se retrouvant ainsi, vis-à-vis d'elles, en amont. Quoi qu'il en soit, « une solution éprouvée, conforme à des normes connues, est mieux acceptée qu'une solution innovante sans référence normative » (PENAN et MIGNOT, 2000)[372].

2.1.2 Légitimité d'une « reconnaissance » des Agendas 21 locaux

Nous retenons le terme de normalisation et envisageons son application à l'Agenda 21 local, en référence à l'idée générique à laquelle il renvoie. Cela n'implique ni le postulat que les pratiques et les procédures courantes de la normalisation s'appliquent parfaitement à l'Agenda 21 local, ni que l'initiative de reconnaissance du MEDD soit totalement assimilable à un processus de normalisation.
De la même manière que l'on protège l'utilisateur ou que l'on informe le marché de la qualité ou des propriétés spécifiques d'un produit ou d'un procédé, il peut paraître pertinent d'encadrer l'utilisation du terme d'Agenda 21 local. Un tel encadrement, par le biais de l'édiction (ou de l'entérinement) des caractéristiques propres et distinctives de l'Agenda 21 local, aurait pour but de le protéger d'utilisations abusives et erronées, de rendre possible la distinction des démarches qui répondent à ses exigences propres, et de diffuser des critères stables le concernant.
Il s'agirait de valider de manière normative une innovation, afin de contribuer à sa diffusion. Par innovation, on peut entendre à la fois le processus Agenda 21 local et ses éléments procéduraux, les enjeux du développement durable qu'il vise à résoudre, les pratiques *ad hoc* correspondantes, et l'information relative à cet ensemble de données.

a. Visibilité, crédibilisation, lisibilité

La nécessité de visibilité des Agendas 21 locaux paraît assez évidente, étant donnés les efforts et les innovations que la démarche représente pour les organisations qui s'en emparent. Nos entretiens avec les experts sont significatifs de ce point de vue, notamment dans la mesure où même ceux qui se font les porte-parole des craintes que suscite la volonté de « normalisation » de ces démarches, affirment cette nécessité. Récemment, c'est par la voix des préfets que cette nécessité s'affirmait :

> « L'idée d'agenda 21 a été déclinée sous de nombreuses formes par les collectivités territoriales : chartes de pays, projets d'agglomération, schémas de cohérence territoriale. Si bien que les agendas 21 ont quelque peu perdu de leur visibilité. La circulaire de la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable du 13 juillet 2006 prévoit la mise ne place d'un comité national « agenda 21 » et de comités régionaux « agenda 21 » qui auront pour mission d'instruire des demandes de reconnaissance des projets territoriaux de développement durable, sur le fondement d'un cadre de référence commun. […]. Dans le cadre de l'application de cette circulaire, il pourrait être envisagé d'organiser au niveau local des évènements de valorisation des collectivités territoriales les plus ambitieuses dans la mise en oeuvre d'un agenda 21 [*nous soulignons*] » (TALLEC, 2006)[373].

---

[371] ROCHE Daniel, 1997, « *Histoire des choses banales : naissance de la consommation, 18ième, 19ième siècle* », Paris, Fayard, 235pp., cité par DELCHET Karen, 2006, Thèse version du 14 février 2006 (p99).
[372] PENAN Hervé et MIGNOT Hervé, 2000, « *Négociation des normes contractuelles : la gestion du risque normatif* », Annales des Ponts et Chaussées n°95, cité par DELCHET Karen, 2006, Thèse version du 14 février 2006 (p99).
[373] TALLEC Jean-François (Préfet de l'Yonne) (Dir), 2006, « *Un Guide pour le Préfet : 21 outils pour mettre en œuvre la Stratégie Nationale de développement durable. L'Etat dans les Départements et les Régions au service du développement durable* », Version provisoire au 03/11/2006 – Rapport, 107pp (p32).

La visibilité des Agendas 21 locaux va de paire avec leur crédibilisation et leur protection, préoccupation assez largement partagée par les acteurs. Ainsi par exemple,

> « Les Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement et certains acteurs de terrains pensent qu'il est nécessaire, en l'absence de reconnaissance, de garantir et défendre le contenu des démarches de développement durable pour en protéger le concept initial. En effet, […] on constate une appropriation de façade du concept sans qu'aucune démarche permettant de faire évoluer une situation existante ne soit véritablement réalisée. Aujourd'hui la notion de développement durable demeure encore très peu diffusée. Le retour aux sources du développement durable, la formation vulgarisée du concept, la recherche permanente d'amélioration continue, une évaluation indépendante et la concertation font sans doute partie de cette éthique permettant une protection du concept et paradoxalement sa popularisation sans dévoiement […] en cohérence avec les 27 principes du développement durable tels que formulés à Rio en 1992 [*nous soulignons*] » (RAEE, 2002, *op. cit.*).

La normalisation, lorsqu'elle débouche sur une certification, peut s'apparenter à une forme d'évaluation, dans la mesure où le gain ou la perte de la certification correspond à la sanction du respect d'un certain nombre de critères. Vincent ROCHE argumente en faveur de processus d'évaluation sous une forme normalisée en indiquant que « fournir une évaluation quantitative de résultats illustrant [la] conformité avec les objectifs initiaux des projets et les principes de durabilité est le nœud essentiel d'un discours percutant sur les Agendas 21 locaux en direction des décideurs locaux » (ROCHE, *op. cit.*). La mise en œuvre d'un Agenda 21 local serait ainsi motivée, du point de vue des décideurs, par la recherche d'une amélioration tangible de la situation existante au regard des objectifs et des principes du développement durable.
La normalisation participe à la lisibilité, à la transparence et au partage d'information, qui représentent en l'espèce un enjeu crucial. On constate par exemple que « les pays commencent à intégrer [le développement durable] sans pour autant le formaliser systématiquement dans un Agenda 21 local dont le cahier des charges peut, en effet, intriguer par son caractère "normatif sans norme". L'Agenda 21 nécessite de nouveaux repères et de nouvelles méthodes difficiles à s'approprier » (AdCF, *op. cit.*).

b. Emulation, exemplarité, stratégie du passager clandestin, externalités et obligation redditionnelle

Les effets d'exemplarité et d'émulation, considérés comme « incitant d'autres collectivités à mettre en œuvre des actions similaires et remplissant alors peu à peu la carte du développement durable », se nourrissent de la crédibilisation des démarches. Le principe d'équité vient renforcer la pertinence de ces leviers de diffusion de l'Agenda 21 local, puisque la recherche d'*équité intergénérationnelle* n'a de sens que si elle s'accompagne de progrès dans l'*équité intragénérationnelle*, notion qui nécessite une diffusion géographique homogène du développement durable. De fait, « la notion d'équité intragénérationnelle […] invalide toute forme de promotion [du développement durable] qui s'effectuerait au détriment de territoires plus ou moins proches » (ZUINDEAU, 2000) [374]. L'équité se traduit par la solidarité, qui peut être mise en œuvre de multiples façons : entre individus, entre territoires ; verticalement, du haut vers le bas, de l'Etat vers les collectivités ou des collectivités les plus grandes vers les plus petites; horizontalement entre les collectivités de même niveau (MENY, 1999)[375].

---

[374] ZUINDEAU Bertrand, 2000, « *Développement Durable et Territoires* », Presses Universitaires du Septentrion, Lille.
[375] MENY Yves, 1999, « *Démocratie locale, coopération, solidarité: défis et enjeux de la libre administration des collectivités locales* », in « *Les 2èmes entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local - Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* », p229-244, L'aube Territoires, GEMR et SECPB/Caisse des dépôts, 1999.

La notion de solidarité renvoie à un problème fondamental de la gestion d'enjeux globaux. La gestion des biens publics mondiaux[376] dont le développement durable pointe la nécessité, souffre en effet de l'échappatoire qu'offre aux acteurs la stratégie du passager clandestin. Cette dernière réside pour les acteurs dans l'intérêt à ce que ces biens soient préservés, tout en évitant d'y contribuer (c'est la « tragédie des communs »).

Les biens publics sont à la fois non-rivaux, (leur consommation par un usager n'entraîne pas la réduction de celle des autres usagers), et non-exclusifs (il n'est pas possible d'exclure qui que ce soit de leur consommation, et donc d'en faire payer l'usage). Le libre fonctionnement du marché ne permet donc pas de les produire en quantité satisfaisante. Leur production sert l'intérêt général, mais aucun agent privé n'a intérêt à les produire puisque l'impossibilité d'en faire payer l'usage rend impossible la rentabilisation de l'investissement consenti. Chaque agent privé a intérêt à adopter un comportement de passager clandestin, qui consiste à attendre que d'autres prennent l'initiative de leur production et à en bénéficier sans en supporter le coût. Il est donc probable que le bien ne soit pas produit, ou qu'il le soit en quantité inadéquate. La solution réside donc dans leur production (ou leur protection, dans le cas d'aménités environnementales…) par la puissance publique, financée par l'impôt.

Figure 13 : Financement d'un bien public et stratégie du passager clandestin[377]

	Les autres contribuent	Les autres ne contribuent pas
I contribue	1	-1
I ne contribue pas	2	0

→ Les chiffres correspondent au *degré de satisfaction* (utilité) *d'un individu I* dans les différents cas de figure.

La préservation de la couche d'ozone ou la réduction des gaz à effet de serre sont des exemples de biens publics mondiaux, ou globaux, dont la gestion suppose souvent la prise en compte d'une importante dimension intertemporelle :

> « Pour le réchauffement climatique, par exemple, c'est parce que les gaz à effet de serre se sont accumulés par le passé que les flux nouveaux sont particulièrement dangereux. En sens inverse interviennent les stocks de capital (technique ou humain), les stocks biologiques ou génétiques, ou encore les réserves de crédibilité pour les systèmes monétaires. Les dommages ou les bénéfices se manifestant le plus souvent par accumulation lente et parfois irréversible, la gestion de ces biens publics est particulièrement délicate en raison de ces décalages temporels importants. En matière biologique, la disparition actuelle d'une espèce peut très bien avoir une incidence future sur l'équilibre du biotope sans commune mesure avec son impact immédiat. La gestion de ces biens publics doit donc prendre en compte [l'intérêt] des générations futures » (BOURGUINAT, 2003)[378].

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) propose trois grandes catégories de biens publics mondiaux : les biens publics mondiaux naturels, tels la stabilité climatique ou la biodiversité : le problème est leur surutilisation ; les biens publics mondiaux d'origine humaine, tels que les connaissances scientifiques : l'enjeu principal est leur sous-utilisation ; les résultats politiques globaux, qui incluent la paix, la santé, la stabilité du système

[376] La notion de « biens publics mondiaux » apparaît dans les années 1990. Elle s'est imposée du fait qu'elle justifie la coopération internationale sans remettre en cause la libéralisation des marchés : elle permet en effet la prise compte de l'existence de biens publics mondiaux simultanément à l'ouverture des échanges. Les biens publics mondiaux sont « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire ». L'action coordonnée des États pour leur production est obérée par le phénomène du passager clandestin. Elle est rendue difficile par l'hétérogénéité des préférences des États, leurs écarts de développement et leurs spécificités culturelles (KINDLEBERGER Charles, 1986, « *International public goods without international government* », American Economic Review, n° 76, 1.).

[377] Cours de d'Olivier LENAY, « *Fondements et cadres d'analyse de l'action publique* » DEA MOPP, CGS, ENSMP.

[378] BOURGUINAT H., 2003, « *Quand les biens « publics » deviennent « globaux »* », Sociétal n° 39, 1er trimestre 2003.

financier international… le problème étant leur sous-production (les biens de cette catégorie se distinguent par ailleurs en ce qu'ils correspondent à un processus de production continu alors que les biens des deux autres catégories sont des variables de stock).

Les biens publics mondiaux se caractérisent par la présence d'externalités, puisque leur production a un impact sur le bien-être d'agents qui n'y sont pas directement impliqués et dont les avantages ou les coûts ne sont pas pris en compte dans les calculs de l'agent qui les génère (LEPELTIER, 2004)[379]. Pour internaliser les externalités, c'est-à-dire amener les acteurs à intégrer dans leurs calculs les coûts que leurs activités induisent pour la collectivité, l'instrument économique le plus classique et le plus simple d'usage réside dans l'instauration de taxes ou de redevances.

Le problème des externalités est au cœur du développement durable. Comme le rappelle Olivier GODARD, les économistes ont conceptualisé la problématique de l'environnement à partir de la notion d'effets externes. L'environnement correspond fondamentalement à ce que les agents individuels et les structures de décision collectives « externalisent, ne prennent pas en charge, reportent sur un ailleurs ou un plus tard ». Ceci constitue l'inverse du cœur de la régulation économique, d'où « la vision stratégique pour laquelle le développement durable doit reposer sur un mouvement d'internalisation de ce qui était auparavant externalisé ». L'environnement est très largement utilisé comme une *res nullius*, un bien « dont le premier venu peut se saisir sans qu'autrui puisse y objecter ». C'est ce schéma qui a prévalu pour l'élevage porcin en Bretagne comme pour les émissions de gaz à effet de serre. Inscrire l'usage de l'environnement dans un cadre permettant d'assurer un emploi efficace des ressources dans le respect de contraintes physiques reflétant les exigences de leur renouvellement est donc une préoccupation majeure (GODARD, 2001, *op. cit.*).
L'enjeu des externalités s'étend à une multitude de domaines. Il permet de poser la question des impacts réels des actions individuelles comme des politiques. Par exemple, la question du financement des transports ne peut plus être posée à l'aune du retour sur investissement dans ce seul domaine. Il est plus pertinent de se demander quel est le coût réel global de chaque alternative pour la société en termes d'infrastructures, d'environnement (naturel, visuel, sonore, paysager…), de santé (accidents, pollution locale et globale…), de cohésion sociale… Edgar MORIN déplore ainsi que l'« on réfléchi[sse] à partir de budgets séparés. Il serait urgent de créer un système comptable qui chiffre les conséquences écologiques et sanitaires de nos maux de civilisation » (MORIN, *op. cit.*).
L'existence de stratégies de passagers clandestins légitime la reconnaissance, la visibilité et la crédibilisation de démarches de collectivités dont l'effort participe à la résolution d'enjeux globaux. Elle fonde aussi la légitimité des obligations redditionnelles qui accompagnent l'Agenda 21 local.

Du fait que le développement durable soit devenu une référence consensuelle quasi-incontournable dans le discours politique, et que sa mise en œuvre soulève des incertitudes pour l'action politique, « plusieurs chercheurs français, dont EMELIANOFF (2003)[380] et BOUTAUD (2003)[381], pensent que l'engouement pour les A21L […] pourrait entraîner un glissement de l'engagement réel vers une simple stratégie de marketing territorial. Dans ce contexte de dérive potentielle, le suivi et l'évaluation des A21L sont primordiaux afin de démontrer que l'implantation de ces Agendas contribue réellement à progresser vers un développement durable local et planétaire, et ce dans un souci de crédibilité et de transparence » (THUILLIER, *op. cit.*, p. 33).
Contrôle, compte-rendu, suivi et évaluation, sont prévus par le Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio et président aux outils et mécanismes relatifs à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE)

---

379 LEPELTIER Serge, « *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur la mondialisation et l'environnement* », Sénat, 2004, 195pp (p54).
380 EMELIANOFF Cyria, 2003, « *La ville durable en Europe* », *La Revue Durable* no. 5, pp14–18.
381 BOUTAUD Aurélien, 2003, « *Élaboration de Critères et Indicateurs de Développement Durable (CIDD) pour les collectivités locales* », Rapport ADEME n. 3, Lyon, ADEME, 102pp.

(Rapports développement durable, notamment dans le cadre de la loi NRE, GRI, Global Compact, SD21000 Entreprises, AFAQ 1000 NR…), qui sont autant d'approches normalisées de prise en compte de la responsabilité sociale et environnementale des organisations.

c. Les enjeux du développement durable, un corpus stabilisé

Si des processus redditionnels se mettent en place, c'est que le corpus des enjeux du développement durable commence à être relativement stabilisé. Autrement dit, si des tâtonnements existent en ce qui concerne les méthodologies de mise en œuvre de la responsabilité sociétale des organisations, les enjeux de cette responsabilité sont connus. Nous n'avons pas pour but dans cette contribution d'en faire un état des lieux : d'autres l'ont fait avant nous, nous renvoyons donc le lecteur à la littérature existante.
Face à ce corpus stabilisé sur les enjeux globaux, le processus d'Agenda 21 local a été largement interrogé et (re)défini, offrant un ensemble cohérent de finalités et de moyens dont il s'agit maintenant de trouver les traductions concrètes, notamment méthodologiques, et en particulier en termes d'évaluation. Toutefois, si ce corpus innovant, *tant substantif que procédural*, est stabilisé, sa diffusion reste faible.
C'est le rôle des édiles de répondre aux aspirations de leurs concitoyens. Or, une enquête de 1995, sur les enjeux du développement durable faisait apparaître en tête de liste des préoccupations des français, des problématiques de nature territoriale : éclatement des villes, périurbanisation incontrôlée, mobilité individuelle, inégalités entre territoires, métropolisation, exclusion… – autant de traductions locales et territoriales, aujourd'hui bien identifiées, des enjeux du développement durable. Cela rejoignait les perceptions de l'opinion publique, plus sensible aux sujets connexes (75% des gens) qu'aux questions globales (une personne sur 3) (THEYS, *op. cit.*).
L'élu « a ainsi un rôle majeur à jouer pour que l'intérêt général soit respecté. Celui-ci se définit non comme la somme d'intérêts particuliers, mais en référence au contrat social, aux valeurs de la république et aux engagements politiques de l'élu » (CLCV, 2002)[382]. Or, le développement durable correspond à une inflation dans le temps et dans l'espace, des enjeux de l'intérêt général (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*), et dans le cadre de l'Agenda 21 local, « la tentation est parfois grande […] de ne rien imposer aux populations en termes de contenu d'Agenda 21 » (RAEE, 2002, *op. cit.*). Il semble que la préservation de l'intérêt général au travers de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local doive donc passer, notamment, pas la prise en compte de référentiels qui en rappellent les enjeux incontournables.

d. Aspect non fractal et dimension normative locale du développement durable

La prise en compte locale du développement durable relève en partie intrinsèquement d'approches normatives. Suivons d'abord Olivier GODARD, qui affirme que :

> « Le développement durable n'est pas fractal. Des contraintes qui peuvent avoir une dimension absolue à l'échelle planétaire, souvent appréhendées en termes de survie, prennent une valeur relative aux niveaux local et régional où, sauf exceptions historiques ou géographiques délimitées, aucune ressource ne fait l'objet d'une rareté absolue. La vie des territoires est faite de circulation des ressources, des biens et des personnes, permettant à chaque espace élémentaire de ne pas être enfermé sur lui même. Il n'y a donc pas lieu de vouloir appliquer à des espaces des conceptions qui ne sont pas adaptées, ni leur appliquer une façon uniforme de définir les problèmes et envisager les solutions » (GODARD, 1997, *op. cit.*).

---

[382] Associations CLCV (Consommation Logement et Cadre de vie), 2002, « *Contrats de ville et d'agglomérations : Agendas 21 locaux – 2000-2006 : les habitants s'engagent pour le développement durable* », pp18–21, in Conseil National des villes, 2000, « *La place des habitants dans la politique de la ville* », communication de Février 2000, cité dans « *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux - Dossier documentaire No 3 - Parole aux acteurs* », MEDD, Avril 2003, pp43–46.

L'aspect « non fractal » du développement durable ouvre aux collectivités locales l'échappatoire qui consiste à favoriser une conception procédurale et faible de la durabilité (restant surtout du niveau du discours et privilégiant la substitution des capitaux financiers au patrimoine économique, naturel, technologique ou humain)[383].
Ainsi, « alors même que la priorité en matière de développement durable, au niveau mondial, consiste peut-être pour les villes des pays du Nord à réduire leur empreinte écologique ou à s'attaquer à la question des inégalités Nord-Sud, ces questions « globales » tendent à se dissoudre lorsque le développement durable est renégocié au niveau local entre les partenaires du territoire ». Autrement dit, au lieu d'être définies par rapport aux enjeux globaux (durabilité externe), les priorités locales du développement durable semblent redéfinies par rapport aux enjeux locaux (durabilité interne). Cette opération de « travail procédural de constitution de normes locales [que les acteurs locaux] instituent eux-mêmes en fonction du contexte local et des logiques conflictuelles qui les animent » (TORRES, 2000)[384], pose problème sur le plan substantif. La renégociation locale du contenu du développement durable entraîne une sorte de « perte en ligne » qui peut se traduire par la mise à l'écart d'un certain nombre de questions… au premier rang desquelles on risque de trouver les moins « territorialisées », c'est à dire « celles dont aucun acteur local n'est le représentant direct : par exemple celles qui concernent les générations futures ou les autres territoires… » (BOUTAUD, 2004, *op. cit.*, p312).

La question du rapport entre développement durable et normes est abordée par Bertrand Zuindeau, qui se demande si la *durabilité* est un fait ou une norme. L'auteur montre que la durabilité est une notion positive en ce que les limites objectives de la tolérance du milieu biophysique définissent la durabilité *pure*. Toutefois, la durabilité appartient au champ normatif dès lors qu'elle intègre la dimension humaine, faisant appel à des normes relatives car édictées par le corps social. Bertrand Zuindeau propose donc que « quand le champ de la durabilité se restreint à la forme minimale qu'est la durabilité pure, la part des contraintes objectives dans l'enjeu de durabilité devient dominante, tandis que si la durabilité s'ouvre vers une forme élargie, la dimension normative est prééminente ». L'auteur admet la connexité des champs normatif et positif : la variabilité de leurs poids relatifs s'incarne notamment à travers la dimension scalaire.

D'où la Figure 14 : Durabilité, champs, échelles (ZUINDEAU, *op. cit.*):

Durabilité pure	Durabilité élargie
Champ positif	*Champ normatif*
→	
Echelon Global	Echelon Local

Le développement durable rend explicite la nécessité d'arbitrer, hiérarchiser, rendre compatibles, des objectifs concurrents ou contradictoires. Il ne se résume pas, cependant, à cette nécessaire comptabilité nouvelle, et consiste aussi à reconnaître que « [la] dégradation de la qualité par rapport à la quantité est la marque de notre crise de civilisation […]. Or, malheureusement, ni l'amour, ni la

---

[383] Kerry TURNER (TURNER R. K., 1993, « *Sustainable Environmental Economics and Management, Principles and Practice* », Belhaven, 389pp) établit une typologie de la durabilité, dite de durabilité *très faible, faible, forte, très forte*. La durabilité très faible représente le pôle de conception le plus anthropocentré et correspond à l'approche néo-classique de la croissance soutenable (les différentes formes de capitaux – financier, humain, environnemental – étant caractérisées par leur presque totale substituabilité). La durabilité très forte, écocentrée, se base sur une substituabilité nulle (et correspond aux conceptions de la Deep Ecology). Entre ces deux pôles extrêmes se trouve une conception plus pragmatique, tout en intégrant l'éthique, du développement durable.
[384] TORRES E., 2000, « *Adopter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité* », in ZUINDEAU B. (Ed.), 2000, « *Développement durable et territoire* », Presses universitaires du Septentrion, 278pp.

souffrance, ni le plaisir, ni l'enthousiasme, ni la poésie n'entrent dans la quantification » (MORIN, *op. cit.*). C'est bien un projet de société et ses objectifs intrinsèques qu'il s'agit de (re)définir… et éventuellement – dans la mesure du possible – de normaliser…
Comme l'a montré Aurélien BOUTAUD, les OQADD utilisés par les collectivités sont le reflet d'une appropriation « consensuelle » et « molle » du développement durable par ces dernières. Les OQADD se refusent en général à identifier des priorités, à hiérarchiser des enjeux. Ce n'est souvent tout simplement pas leur finalité. Ils conduisent souvent à une appréciation critique mais superficielle de projets et de politiques, mais sans intégrer de dimensions substantives et sans mettre en question des choix déjà faits. Ils ont ainsi à première vue une portée normative, dans la mesure où ils rigidifient un concept mou, mais n'intègrent pas la dimension normative locale.

e. Les limites d'une approche constructiviste de l'Agenda 21 local

L'axiome « penser localement pour agir globalement » fait référence à des processus dont la portée n'est pas seulement *constructiviste*. Pierre CALAME (2000)[385] précise qu'« un territoire isolé [ne peut] peut penser le monde et le transformer tout seul. C'est là l'importance du deuxième terme de la phrase : "pour agir globalement" ». C'est en mutualisant leurs approches et en les mettant en perspectives les unes par rapport aux autres et vis-à-vis des finalités globales que les territoires sont en mesure de contribuer à répondre aux défis du monde contemporain.
Dans la rhétorique du local/global, « l'énonciation du problème signe l'apparition du sujet social détenant en lui-même la légitimité à en imposer l'évidence, et donc à être en même temps celui en qui réside la solution » (FOURNY et MICOUD, *op. cit.*, p.43).
Mais le développement durable correspond à la reconnaissance d'interrelations systémiques à l'échelle planétaire, problèmes et solutions naissant de ces interrelations. De ce point de vue, une approche locale purement ***constructiviste*** du développement durable s'avère insuffisante pour appréhender les enjeux et établir une stratégie locale.

> Le **constructivisme**, théorie de l'apprentissage, a été développé entre autres par Jean PIAGET. L'approche constructiviste met en avant l'activité et la capacité inhérentes à chaque sujet, qui lui permettent d'appréhender la réalité qui l'entoure.
> Le constructivisme suppose que les connaissances de chaque sujet ne sont pas une simple "copie" de la réalité, mais une « (re)construction » de celle-ci. Le constructivisme étudie les processus permettant *la construction de la réalité chez les sujets à partir d'éléments déjà intégrés.*
>
> La compréhension, constamment renouvelée, s'élabore à partir des représentations plus anciennes d'événements passés, que le sujet a d'ores et déjà « emmagasinées » dans son vécu. En fait, le sujet restructure (« reconceptualise »), en interne, les informations reçues au regard de ses propres concepts : c'est le phénomène de restructuration conceptuelle à travers ses expériences. Par ailleurs, l'**épistémologie constructiviste** est un courant de l'épistémologie qui considère le caractère construit (et construisant) de la connaissance et par suite de la réalité.
>
> Le constructivisme affirme qu'« il n'y a pas de fait brut mais que toute réalité est construite ». Ce n'est pas une école mais plutôt « une tendance couvrant tous les champs de la science, […] de la sociologie aux sciences cognitives. […] Il correspond à l'exigence de réintroduire l'observateur dans son observation, le sujet dans le savoir. […] Cette conception savante a bien du mal à être vulgarisée, pouvant être l'objet de tous les excès, comme de réduire l'individu à un noeud de relations ou la réalité à une hallucination ». Le constructivisme, en termes simples, est un relativisme appliqué à la connaissance et à sa construction (LE MOIGNE, 2007[386] ; LE MOIGNE, 1995[387] ; ZIN, 2007[388]).

---

[385] CALAME Pierre, « *La ville et le territoire au coeur de la gouvernance de demain* », conférence prononcée le 23-24 juin 2001 au Congrès de l'Association des Maires de Chine, in « *Villes et développement durable : des expériences à échanger - Troisième recueil* » MEDD (Ed.), 157pp (p7–12), Février 2000.
[386] LE MOIGNE Jean Louis, 2007, « *Les épistémologies constructivistes* » Troisième édition mise à jour, PUF, Coll. *Que Sais je*, 128pp.
[387] LE MOIGNE Jean-Louis, 1995, « *Le constructivisme, tome 1 : des fondements ; tome 2 : des épistémologies* », ESF.

En l'espèce, l'enjeu qui réside dans la dichotomie entre approches normative et constructiviste, est de savoir dans quelle mesure les données, les connaissances et les représentations locales, sont à même de contribuer seules de manière pertinente à la résolution de problèmes de portée globale qui renvoient, notamment, à des connaissances et à une expertise disponibles et pertinentes à des échelles supra-locales (Etat…) et globale (Organismes internationaux).
Nous avons vu que certains OQADD (notamment mis en œuvre par des consultants) intégraient une dimension normative par le biais d'enjeux incontournables de développement durable à prendre en compte. *A contrario*, la plupart ne le font pas (même si cette intention est parfois implicite, et si *de facto* certains « incontournables » y figurent de manière assez systématique – ne serait-ce que par mimétisme les uns envers les autres. Le défaut d'expertise locale est par ailleurs, nous l'avons mentionné, l'une des raisons de l'absence de dimension normative de certains OQADD.
La rigueur et la crédibilité des démarches, notamment d'évaluation, sont en cause.

Le constructivisme en matière d'Agenda 21 local peut prendre plusieurs formes : recours aux connaissances disponibles en interne (diagnostics et connaissances des services, des élus), ou encore parmi la population et/ou les acteurs du territoire (les démarches des collectivités mêlant souvent ces différentes modalités de (re)construction de leurs enjeux). A propos de ce que l'on pourrait appeler le « constructivisme participatif pur »[389], RAEE remarque que –

> « [le] résultat observé tant en France aujourd'hui qu'en Europe jadis, est infaillible : les champs d'intervention finalement retenus par la population […] sont incomplets, et les propositions d'amélioration restent souvent de faible ampleur. En effet, la population ne dispose pas des connaissances exhaustives en matière de développement durable et, n'étant pas experte, a beaucoup de mal à formuler spontanément des objectifs vraiment ambitieux et qui constituent réellement des enjeux de développement durable ». L'agence ajoute qu'« une réelle éthique sur le contenu de l'Agenda 21 et le choix judicieux d'un animateur de la concertation, véritable médiateur, sont là pour garantir la qualité de l'Agenda 21 qui est élaboré » ; aussi « le rôle de Rhônalpénergie-Environnement a été en permanence […] de rappeler […] les grands enjeux réels du développement durable [*nous soulignons*] » (RAEE, 2002, *op. cit.*).

Certains chefs de service des collectivités mettent en avant la nécessité d'avoir recours à des *tiers garants* (termes de la Commission Nationale du Débat Public) pour élaborer l'Agenda 21 local. Certains élus au contraire, préfèrent ne pas avoir recours à un cabinet de conseil et optent pour la création d'un poste en vue d'étoffer progressivement les compétences en interne. La grande majorité des démarches fait cependant appel à une expertise externe à un moment donné.

Le défaut d'expertise et l'aspect contingent des résultats de processus collectifs où domine l'information imparfaite sont au cœur du problème de la qualité des Agendas 21 locaux. Il faut également rappeler que « la structure de pouvoir d'une collectivité ne peut sérieusement être étudiée à travers la seule analyse des décisions effectivement prises. On doit aussi tenir compte de « non-décisions », dans la mesure même où le pouvoir de certains groupes se manifeste non pas dans ce qu'ils sont capables d'accomplir, mais surtout dans leur capacité de produire ou d'obtenir des « non-décisions » sur certains thèmes ou dans certains domaines de l'action publique » (CROZIER et FRIEDBERG, *op. cit.*). Omissions et stratégies d'évitement peuvent ainsi cohabiter, avec pour conséquence commune l'absence de prise en compte de certains enjeux.

Jacques THEYS souligne ainsi *le besoin d'une grammaire commune*. Il revient selon lui aux acteurs des niveaux supérieurs (Etat, Europe) de « stabiliser les règles du jeu permettant aux acteurs décentralisés de définir, avec suffisamment de certitude, leurs stratégies et leurs formes de

---

[388] ZIN Jean, « *Les enjeux actuels de l'écologie* », non daté, http://perso.orange.fr/marxiens/politic/enjeux.htm, consulté le 29/06/07 ; Constructivisme, Article, *in* Encyclopaedia Universalis, Paris, 1968 (2ème édition 1976), vol. IV, pp945–947.
[389] Sans pour autant prendre au sérieux cette locution pédante et barbare… !

coopération ». La condition de cette modernisation est de redonner au développement durable sa spécificité, sans laquelle il ne peut y avoir la cohérence souhaitable. Le développement durable est aussi, selon lui, « un principe de hiérarchisation des objectifs. Il ne s'agit pas « d'enfermer les débats dans un carcan normatif » mais de « clarifier les enjeux du dialogue ». Aussi, « pour sortir du dialogue de sourds […] il sera sans doute nécessaire d'avancer beaucoup plus résolument dans le choix des indicateurs et des méthodes d'évaluation » (THEYS, *op. cit.*).

Le « non dogmatisme », en termes de mise en œuvre de l'Agenda 21 local, a pourtant été assez largement entretenu par les acteurs institutionnels et associatifs, à la faveur d'un flou persistant, et ce jusqu'à ce que, dans une certaine mesure… le « non dogmatisme » soit érigé en dogme.
On a ainsi souvent pu lire dans les divers guides à l'adresse des collectivités, que « quelle que soit l'échelle de mise en oeuvre d'un Agenda 21 local […], la démarche sera adaptée aux moyens humains et économiques du territoire ; il faut donc éviter tout dogmatisme dans l'approche méthodologique » ; que « chaque communauté locale [doit] le concevoir "sur mesure" » ; que « le processus est loin d'être figé » ; que « [le] diagnostic va permettre d'analyser les réalités territoriales et les attentes » – sans rappeler la nécessité d'une expertise externe – ; que l'évaluation de l'Agenda 21 local doit se faire « selon une périodicité qui aura été définie au sein du Forum » (Comité 21, 2001)[390]. Or, si une diversité de méthodologies sont effectivement susceptibles de contribuer au processus d'Agenda 21 local, le relativisme fréquemment affiché par différents exégètes de Rio semble au final porter de façon indifférenciée sur les méthodologies et les caractéristiques – voir les finalités – du processus lui-même.

Jacques THEYS formule ainsi « l'espoir que la diversité des projets territoriaux puisse être « régulée », canalisée, par l'adhésion souple à quelques principes communs, comme cela commence à se faire autour du principe de précaution ». Il insiste aussi sur le besoin qu'à l'échelle supérieure (Etat), soient prises en compte les évolutions manifestement non durables, susceptibles de conduire à des impasses ou des situations graves (THEYS, *op. cit.*).

Dans le propos suivant, le MEDD affirme, de manière restreinte, la nécessité d'introduire le diagnostic expert dans la prise de décision :

> « Le diagnostic doit donner le temps aux acteurs de faire émerger une vision commune du territoire et de s'approprier le projet de développement durable. [...] il doit mettre en évidence les tendances et les évolutions possibles, par le croisement des projets des acteurs et par celui des savoirs et savoir-faire des experts en charge habituellement, chacun pour leur compte, des seuls diagnostics économique, urbain, sociétal ou environnemental » (MEDD, 2002a, *op. cit.*).

Mais il n'interroge pas les limites de compétence « des experts en charge habituellement », et ne se pose pas en tant que responsable de porter à connaissance experts dans sa partie… La prise de décision est ainsi largement laissée à la discrétion des acteurs locaux.
Le Ministère a ainsi longtemps affiché une approche largement constructiviste des agendas 21 locaux, intégrant peu ou pas du tout la référence à l'analyse et aux porter à connaissance experts dans la prise de décision, qui sont caractéristiques de la *gouvernance éclairée*.

2.1.3 Normes, territoires, collectivités : les pratiques existantes

Certaines pratiques de normalisation et de certification touchent à des objets ayant le territoire comme support, à la vie de ces territoires et à leur gestion.

Les normes de management ou de processus

[390] Comité 21, 2001, « *Territoires et Développement Durable - Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable - Tome 1* », Comité 21/EDF/Caisse des Dépôts et Consignations/AMF/DATAR.

L'une des catégories de normes les plus répandues est celle des normes dites de management ou normes de processus. L'ISO n'est pas le seul organisme à publier des normes de management, mais ses normes ont rencontré un grand succès et sont représentatives de cette catégorie de pratiques. Les normes de management certifient la mise en place de procédures et de moyens *en vue d'un résultat* (et non ce résultat lui-même) ; elles sont à distinguer des normes de résultat certifiant l'aboutissement de processus. Elles ne concernent pas un produit ou ses caractéristiques, mais les moyens dont se dote un organisme pour gérer un aspect de ses activités.
La série de normes ISO 9000 est le plus grand succès de l'histoire de l'ISO[391]. Elle certifie la démarche mise en œuvre dans le domaine de la qualité. La série de normes ISO 9000 a largement préparé le terrain de la série de normes ISO 14000 : un organisme certifié ISO 9000 peut utiliser cet acquis afin de se faire certifier ISO 14001, en intégrant son Système de Management Environnemental (SME) à son Système de Management de la Qualité (SMQ) (CORBETT et RUSSO, 2001)[392]. La série de normes ISO 14000[393], apparue en 1996, vise l'amélioration des résultats environnementaux d'un organisme à travers la mise en place d'une organisation spécifique et appropriée, le SME. Elle se compose –

- de normes relatives aux SME (ISO 14001, ISO 14004), et
- de normes relatives aux audits environnementaux (ISO 14010, ISO 14011, ISO14012).

L'ISO 14001 formule des exigences et des recommandations sur la mise en œuvre d'un SME, et établit les outils de vérification de la conformité à ces exigences. Un SME se définit comme –

> « la partie de l'ensemble du système de management qui comprend la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources pour développer, mettre en œuvre, accomplir, réviser et maintenir la politique environnementale » (ISO)

Un concept central de la norme ISO 14001 est l'*amélioration continue*, « processus d'enrichissement du système de management environnemental pour obtenir des améliorations de la performance environnementale globale en accord avec la politique de l'organisme » (ISO).
Ce type de normes s'adresse à un public large (entreprises, collectivités…, leur utilisation supposant une relative autonomie permettant aux organismes de gérer effectivement leur SME).
Le SME ne vise pas à atteindre une performance environnementale préétablie. Un organisme aux performances environnementales médiocres l'utilisera dans le but d'une amélioration, sachant que la certification ISO 14001 requiert le respect de la législation environnementale en vigueur. La certification est maintenue d'année en année à la condition que le SME soit amélioré, entraînant *a priori* une amélioration des impacts environnementaux de l'organisme. La norme ISO 14001 vise une meilleure gestion et une transparence accrue vis-à-vis de l'*environnement*, défini comme le « milieu dans lequel un organisme fonctionne, incluant l'air, l'eau, la terre, les ressources naturelles, la flore, la faune, les êtres humains et leurs interrelations » (ISO). La norme ISO 14001 est[394] –

---

[391] En Décembre 2002, 561 747 certificats ISO 9000 avaient été délivrés mondialement depuis la publication de la norme en 1993 (« The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14001 Certificates - Twelfth cycle: up to and including 31 December 2002 », ISO, 2002).
[392] CORBETT Charles et RUSSO Michael, 2001, « *L'impact d'ISO 14001 - ISO 14001: inutile ou inestimable ?* », ISO Management Systems, ISO.
[393] Les éléments concernant l'ISO 14001 sont principalement documentés par l'excellent ouvrage didactique BARON Valérie, 1999, « *Pratiquer le management environnemental - ISO 14001* », Afnor, Paris.
[394] Nombreuses sont les interprétations erronées de ce qu'est la norme ISO 14001 (qui est en quelque sorte victime de sa notoriété), représentative de ce type d'outils. La norme ISO 14001 *n'est pas* –

- un modèle standard pour rédiger un rapport environnemental
- une méthode pour faire un écobilan
- une liste d'indicateurs de performances environnementales
- une check-list d'activités à maîtriser du point de vue environnemental
- des critères environnementaux précis à respecter
- un écolabel

- un outil de gestion basé sur le volontariat,
- une norme pouvant être utilisée par n'importe quel organisme, indépendamment de sa taille, de son implantation géographique, de l'étendue géographique de ses activités, et de ses fonctions,
- un outil permettant de mettre en place une veille réglementaire afin d'anticiper sur les exigences légales ayant trait au respect de l'environnement,
- une garantie de la présence d'un SME fonctionnel, et
- une référence permettant de structurer une communication interne et externe sur l'environnement.

L'ISO 14001 ne possède aucun caractère réglementaire. La seule conséquence directe de son non respect (comme pour d'autres normes) est la perte de la certification (sanctionnée par la perte de marchés et/ou une dévalorisation (monétaire, d'image…) de l'organisme). La norme intègre les « huit principes de management de la qualité » précédemment cités.
L'EMAS (Système Communautaire de Management Environnemental et d'Audit), déclinaison européenne de l'ISO 14001, doit également être cité. C'est un système communautaire de management environnemental et d'audit volontaires pour les entreprises du secteur industriel.
Il est appliqué et administré par les Etats membres de l'UE. L'EMAS « incorpore la norme EN/ISO 14001:1996 comme son système de management de base, mais va plus loin que l'ISO quant aux performances, à la transparence et à la crédibilité. L'EMAS exige – ce qui n'est pas le cas de l'ISO 14001 – la publication d'une déclaration environnementale (avec des informations sur l'entreprise en cause et les effets qu'elle exerce sur l'environnement) » (CE, 2003)[395].

Les normes de management peuvent, sans restrictions, s'appliquer à des collectivités - nonobstant l'adaptation plus difficile de ces dernières à ce type d'outils, en raison de leur culture spécifique.

Normes et collectivités

De nombreuses normes s'appliquent aux collectivités. Elles touchent un grand nombre de leurs activités, et ont en général pour objectif de garantir la sécurité des usagers et la qualité de produits et de services sectoriels[396]. Ces normes ne sont pas l'apanage des collectivités : elles représentent plutôt, de manière générale, un transfert de pratiques en provenance de l'entreprise. L'AFNOR adresse une offre de certification de plus en plus large aux collectivités, sur les thèmes suivants :

- Eau, déchets, environnement
- Voirie, bâtiments, sécurité incendie
- Equipements scolaires et sportifs
- Services (accueil en mairie, restauration scolaire, offices du tourisme, services aux personnes à domicile, service des établissements pour personnes âgées, service de transport de voyageurs, pépinières d'entreprises, aide à la création d'entreprise…)
- Qualité et management[397].

---

[395] Une fois par an, une déclaration environnementale concise et intelligible doit être établie et rendue publique. Elle doit décrire les effets environnementaux importants (consommation de matières premières, d'énergie et d'eau, émissions de polluants, déchets dangereux), les données étant souvent présentées sous forme agrégée. La communication externe sur les performances environnementale *n'est pas* une exigence de l'ISO 14001.
(Commission Européenne, 2003, « *Document de Consultation - L'intégration des aspects environnementaux dans la normalisation européenne - Invitation à présenter des observations* », Bruxelles, 25 juin 2003)

[396] avec des objets aussi variés que les aires de jeux, l'accessibilité aux handicapés, les parcs de stationnement, les piscines, les garde-corps, les ascenseurs, les pistes de ski, l'accueil, l'information et les services aux usagers…

[397] comme les normes AC X 50-830: Activités touristiques - Animation qualité des offices du tourisme - Guide méthodologique pour une démarche de mobilisation de la qualité de l'accueil pour une destination touristique; AC X 50-178: Management de la qualité - Management des processus - Bonnes pratiques et retours d'expérience; et AC X 50-881: Description des types de conseil et d'accompagnement des petites entreprises en Europe

Comme n'importe quel organisme, une collectivité peut faire certifier une partie ou l'ensemble de ses activités sur la base de telles normes. L'AFAQ[398] propose par exemple une certification à géométrie variable des services des collectivités, sous le label Qualiville[399]
Si le service public a longtemps eu une culture opposée à l'évaluation par une tierce partie, des contraintes nouvelles dont le nombre augmente sans cesse, une demande accrue de transparence dans sa gestion, ainsi qu'un intérêt croissant pour la mesure de la performance, contribuent à travers le monde à modifier cette attitude vis-à-vis d'outils qui sont tant en interne qu'en externe, des indicateurs de bonne gestion.

La déconnexion entre le territoire et ses objets

Des portions de territoires spécifiques sont donc sujettes à la certification. Dans le domaine agricole par exemple, des objets entretenant un rapport fort au territoire peuvent être concernés, la collectivité n'entrant pas dans le champ de la certification. Lorsque des territoires font l'objet d'une certification par le biais de leur gestion et des normes de management[400], la norme de management est liée à un territoire à travers l'effet supposé qu'a sur lui la qualité de la gestion dans un domaine particulier.

La déconnexion entre le management (les processus) et les résultats

L'une des principales critiques émises vis-à-vis des normes de management est qu'elles ne certifient pas les résultats dudit management. La norme ISO 14001 met l'accent sur la communication, mais n'oblige pas à la publication des résultats environnementaux. Une illustration de la déconnexion entre management et résultats dans ce référentiel, qui ne doit pas en occulter les bénéfices, tient dans les propos suivants :

> « Une étude de l'Agence Fédérale américaine pour la Protection de l'Environnement, portant sur 133 sites certifiés ISO14001 aux Etats-Unis, montrait que 20% d'entre eux étaient en violation importante du droit de l'environnement entre 1995 et 1997. Parmi ces violations importantes, 63% couraient sur une période d'un an ou plus [*traduction libre*]» (MORRISON et Al., 2000)[401].

Il existe ainsi un débat récurrent concernant le fait de savoir si la qualité et la conformité du management et des processus garantissent l'atteinte de meilleurs résultats, certaines expériences indiquant une réponse négative.
D'autre part, certaines critiques formulées à l'adresse du référentiel ISO 9000 portent sur les principes même des normes de management (SEDDON, *op. cit.*), à savoir que –

- une inspection de qualité *n'est pas* la qualité, et l'on peut supposer de la même façon, qu'une inspection environnementale *n'est pas* la qualité environnementale ;
- quand les individus sont soumis à des contrôles externes, ils sont enclins à ne prêter attention qu'aux aspects concernés par ces contrôles ;

---

398 AFAQ (Association Française pour l'Assurance Qualité) et AFNOR ont récemment fusionné pour créer le groupe AFAQ-AFNOR.
399 Dans le référentiel Qualiville, une collectivité s'engage par exemple sur : un personnel d'accueil formé ; des horaires adaptés aux attentes des administrés ; le respect de délais pour la délivrance des actes administratifs ; la mise en place d'un numéro d'urgence fonctionnant 24h/24 pour une intervention des services techniques. Au sein d'une mairie, les champs d'application obligatoires du label Qualiville sont : le service; l'accueil; l'orientation; l'information; le service état civil; l'évaluation de la satisfaction des clients et la gestion des réclamations relatives aux services.
400 Les activités de gestion des différents services du Bois de Boulogne sont par exemple certifiées ISO 14001.
401 MORRISON J., KAO CUSHING K., DAY z. & SPEIR J., 2000, « *Managing a better environment: Opportunities and Obstacles for ISO 14001 in Public Policy and Commerce* », Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Oakland, cité dans ELLIOTT Chris (Director, Forests For Life, WWF International), 2001, « *A WWF perspective on ISO 14001* », ISO Management Systems, ISO, Geneva, December 2001.

- la présomption que le travail est mieux contrôlé par la spécification et le contrôle de procédures peut être critiquée voire jugée fausse.

La prise en compte absente ou limitée des parties intéressées

Une composante, dont nous avons vu l'importance prépondérante dans le cadre de l'Agenda 21 local, est enfin absente ou limitée dans les pratiques énoncées ci-dessus : il s'agit de l'identification et de la prise en compte des attentes des parties intéressées par les organisations certifiées.
L'effort de labellisation des démarches de développement durable des collectivités représente donc une initiative inédite au regard des pratiques existantes, qui peut se baser en partie sur les apports qu'elles représentent – y compris dans les limites qui leur sont inhérentes.

Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Processus et résultats, enjeux et parties intéressées : sur quoi baser la labellisation et comment le contrôler ?

Dans le cadre de nos entretiens avec des experts, nous avions abordé (comme annoncé plus haut) :
– les modalités de reconnaissance : processus/résultats, implications managériales, domaines d'action incontournables, et
– l'identification des parties prenantes[402] et des enjeux de développement durable ; les défauts d'expertise et les acteurs légitimes pour apporter cette dernière aux collectivités.

La question des modalités de reconnaissance des démarches territoriales de développement durable des collectivités laisse perplexes les experts. Aucune solution préconçue n'est préconisée sur les processus et/ou les résultats à prendre en compte. Processus *et* résultats semblent, dans le cadre de ces démarches complexes, incontournables à considérer de manière conjointe.
La caractérisation des processus apparaît cruciale. Elle concerne l'articulation des niveaux de réflexion et d'action, l'importance de l'évaluation et de la participation, du partenariat et du management territorial, en cohérence avec les éléments déjà développés.
Quant aux résultats, s'il apparaît difficile et problématique de les évaluer (notamment en raison de leur difficile imputabilité), les experts interrogés ont un avis des domaines qu'ils devraient concerner, qui va de la liste préétablie plus ou moins complète à la plus grande perplexité (nous mobilisons leurs réponses sur cet aspect plus loin dans la méthodologie).

En cohérence avec les réflexions présentées jusqu'ici, il ressort des propos des experts qu'il est difficile de savoir si les collectivités identifient de façon pertinente leurs parties prenantes / parties intéressées, et les enjeux de développement durable de leur territoire. Les experts soulignent qu'une cartographie fine des acteurs est un travail fondamental qui constitue la base d'une démarche territoriale de développement durable. Il est également admis qu'identification pertinente des parties prenantes et des enjeux sont liées.
Deux points de vue opposent les experts interrogés : les collectivités identifient plutôt bien leurs enjeux et parties prenantes[403] ; les collectivités ne le font globalement pas de façon satisfaisante.

---

[402] Nous utilisions le terme de *parties prenantes*, en lieu et place et comme synonyme de celui de *parties intéressées*, avant d'être amenés par les interactions avec le terrain, à distinguer entre les deux. Nous conservons le vocable original dans le cadre de la restitution des résultats de l'étape des entretiens exploratoires.
[403] Le terme de parties prenantes ayant été retenu dans le cadre des entretiens, on peut admettre que les réponses des experts sont relatives à une approche restreinte des parties intéressées, et que leurs réponses concernent davantage l'ensemble des acteurs locaux et territoriaux avec lesquels la collectivité peut nouer des relations, que les acteurs lointains, faibles et absents. Même lorsqu'ils affirment que les collectivités identifient plutôt bien leurs parties prenantes, on ne peut donc affirmer que les experts interrogés estiment que les collectivités identifient bien et prennent en compte les intérêts plus larges des autres acteurs.

Il se dégage de ces éléments que la structuration des démarches des collectivités, concernant les parties intéressées et les enjeux, appelle des efforts de rationalisation et de systématisation. Des porter à connaissance extérieurs sont jugés nécessaires. L'ouverture aux parties prenantes devrait également faire l'objet d'une amélioration continue. La méthode est essentielle pour structurer les démarches locales dans le temps ; mais l'intervention extérieure d'experts est un gage de qualité des démarches et de l'intégration des enjeux.
Il apparaît essentiel de disposer des moyens de porter à connaissance l'expertise qui fait défaut. Une organisation, un management et des outils adéquats dans les collectivités sont également nécessaires. L'Etat est attendu en termes de mise en capacité centrale et déconcentrée d'effectuer des porter à connaissance auprès des collectivités, gage auprès d'elles de sa crédibilité dans le contexte de son désengagement (*cf.* ANNEXE IX – Entretiens Experts : Processus, Résultats, Enjeux, Parties intéressées).

2.2 Le dispositif Cadre de Référence/Appel à reconnaissance, un processus de normalisation/certification ?

2.2.1 Le Cadre de Référence et son élaboration

a. D'un document procédural à l'introduction d'aspects substantifs

En février 2004, le MEDD a proposé d'élaborer « un dispositif de reconnaissance » qu'il souhaitait « le plus largement partagé par les acteurs du territoire : les collectivités territoriales, les services de l'Etat et des établissements publics mais aussi […] les autres acteurs du développement territorial : les entreprises, les organismes financeurs publics et privés, nationaux, européens voire internationaux, les associations représentant les acteurs sociaux, environnementaux ou culturels ».
Affirmant ainsi sa volonté d'ouverture aux acteurs, « le MEDD, avec l'appui du comité des hauts fonctionnaires du développement durable et l'aide souhaitée du CNDD, s'efforcera de rassembler autour de ce dispositif le plus grand nombre de parties prenantes » (MEDD, 2004f, *op. cit.*).

L'idée d'un « *Cadre de Référence pour les projets territoriaux de développement durable* » a été arrêtée lors du Séminaire gouvernemental sur le développement durable du 23 mars 2005. L'objectif était de poser les bases d'un dispositif auquel pourraient répondre volontairement tous types de collectivités, à condition que leur projet territorial soit parvenu au stade du programme d'actions.
Pour Philippe SENNA, aux côtés des attentes de certaines parties intéressées (collectivités, associations), deux sources majeures donnaient à l'initiative du MEDD sa légitimité : la déclaration des collectivités françaises à Johannesburg[404] et la SNDD[405].
Cette initiative est également liée à la préoccupation d'asseoir sur des mécanismes *ad hoc*, la durable-conditionnalité des aides et des financements publics. Le MEDD prévoyait que l'adhésion à ce dispositif par les collectivités et l'appropriation par leurs partenaires de critères de référence, « qui doivent être autant de critères de qualité des projets, sont à même d'orienter les aides techniques ou financières de ces partenaires pour que les projets des collectivités « reconnues » en bénéficient préférentiellement » (MEDD, *Ibid*).
Les apports du Cadre de Référence pour les territoires devaient être, selon Liliane DUPORT, de –

- « Mieux appréhender ce qui est attendu dans une démarche territoriale de développement durable
- Évaluer les démarches ou les projets déjà entrepris et mettre en évidence les marges d'amélioration
- Décliner les finalités dans les domaines d'actions retenus pour répondre aux enjeux du territoire

---

[404] « *Nous nous engageons à accélérer la mise en œuvre des principes du développement durable par la promotion et la réalisation d'agendas 21 locaux ou d'autres démarches similaires* ». « *Nous demandons à l'Etat de créer un contexte favorable à la relance des agendas 21 locaux en soutenant, via ses services déconcentrés et les délégations régionales de ses agences, en coopération avec les Conseils Régionaux, les Conseils Régionaux et leurs organismes associés, les démarches initiées par les collectivités locales* ».
[405] Discussion avec Philippe SENNA au MEDD, le 30/12/05.

- Vérifier en continu la cohérence des actions de toutes natures mises en œuvre sur le territoire »[406].

A long terme, le dispositif du MEDD s'orienterait vers une régionalisation de la reconnaissance des projets. Le Cadre de Référence aurait comme fonction de guider les actions locales par le biais de comités régionaux de pilotage et de reconnaissance des démarches. Le MEDD considère que –

> « Les appels à projets ont permis que se constitue, au niveau national, grâce au comité national agenda 21, un réseau partageant une culture commune. Des réseaux régionaux comparables se sont constitués, notamment autour des DIREN, des agences régionales de l'environnement et des délégations régionales de l'ADEME. Aussi, le dispositif est-t-il appelé à se régionaliser au fur et à mesure que ces réseaux régionaux rassemblent le plus possible d'organismes : associations ou institutions publics et privés, et que se constituent des comités de pilotage régionaux d'appui aux Agendas 21 » (MEDD, *Ibid*).

L'enjeu est d'ancrer le dispositif dans les pratiques locales ; par ailleurs, le BTE et la DDD ne peuvent traiter un flux de dossiers supérieur à quelques dizaines (comme il a pu le constater lors des appels à projets) : il lui faut donc mettre en œuvre une forme de délégation de ce travail.
Le dispositif envisagé correspondrait à une forme de pilotage à deux niveaux (national/régional). Toutefois, il pose *a priori* la question que « l'expertise nécessaire n'est à ce jour ni identifiée ni définie ». Construite sur des bases régionales, elle risque « d'être très hétérogène », comme le remarquait Magali BARDOU au cours des réflexions préliminaires[407].

Des « critères de référence » uniquement procéduraux dans un premier temps, rapidement complétés par l'introduction d'éléments substantifs

En février 2004, le MEDD prévoyait que le Cadre de Référence repose sur 5 critères : un facteur d'amélioration et d'innovation, la participation des habitants, usagers et acteurs, la gouvernance, la transversalité, l'évaluation (MEDD, *Ibid*), c'est à dire uniquement sur des critères procéduraux. Cette liste de cinq critères « repose sur l'expérience des appels à projets, les réflexions des ateliers de suivi tenus depuis 1997 et la capitalisation de l'expérience acquise par ailleurs ; ils répondent aussi à des impératifs de simplicité et de maniabilité » (MEDD, 2004b)[408].
Le BTE a ainsi d'abord hésité à introduire des éléments substantifs, en avançant que « compte tenu de la complexité et de la singularité des situations locales, [les cinq critères procéduraux ci-dessus] concernent en premier lieu le processus, qui est seul à même de pouvoir « encadrer » les procédures et la résolution des enjeux qui intéressent les territoires » (MEDD, *Ibid*).

En réponse aux questions des collectivités concernant les questions de fond qui devaient être prises en compte dans les projets d'Agendas 21 locaux, au-delà des éléments procéduraux, et sous l'impulsion de Christian BRODHAG, Délégué Interministériel au développement durable, 5 finalités des projets territoriaux de développement durable ont été introduites (voir plus bas), amenant le BTE et le COPIL à se situer sur les domaines d'actions par lesquelles l'atteinte et/ou la contribution à ces finalités se traduisait de manière opérationnelle.

En mai 2004, le MEDD (*Ibid*) précisait ainsi que –

> « Tout projet global de territoire doit prendre en considération un ensemble de domaines d'action « incontournables », liés aux objectifs territoriaux d'un développement durable, sur lesquels il convient de s'accorder, non seulement localement en fonction des caractéristiques et des enjeux du territoire, mais aussi au niveau national. Ces domaines d'action sont *l'habitat, la mobilité, l'emploi et le développement économique, la cohésion, l'équité et l'insertion sociales, l'éducation et la formation, la santé et la sécurité, l'environnement, l'espace et les ressources naturelles, la culture, les services collectifs, l'écoresponsabilité, etc* ».

---

[406] DUPORT Liliane, « *Un cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable dont les agendas 21 locaux* », Délégation au Développement Durable – BTE, Présentation PowerPoint (non daté).
[407] Au cours d'une discussion le 11/04/05.
[408] MEDD, 2004b, « *Reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires* », Note interministérielle, Paris, le 28 mai 2004.

Cette première liste provisoire et indicative de « domaines d'action « incontournables » »[409], qui se termine par des points de suspension, laissait sourdre un certain embarras, en ce qui concerne tant la liste finale, que les processus d'identification et de hiérarchisation des choix (« sur lesquels il convient de s'accorder, non seulement … »). Le MEDD ajoutait (2004b, *op. cit.*) que –

> « Les modalités de la prise en considération de ces domaines « incontournables » peuvent varier selon la situation précise du territoire, qui demande à être explicitée dans un diagnostic, et selon les compétences propres du territoire considéré, les relations contractées avec les acteurs présents localement et sur les territoires voisins ou emboîtés, avec l'Etat et l'Union européenne ».

Le paragraphe ci-dessus est basé sur le postulat que l'action collective concertée, la prise de conscience et l'expertise qu'elle permet de développer, sont garantes de choix locaux éclairés – tout en sachant que les mécanismes nationaux et supranationaux restent, au-delà, garants d'une certaine cohérence. Le MEDD semblait alors s'inscrire dans une vision normative « molle » et constructiviste, où il n'introduit pas directement de porter à connaissance experts.

Un dispositif envisagé en deux temps

Le MEDD prévoyait à l'origine un dispositif en deux temps. Il s'agissait tout d'abord de labelliser des « Agendas 21 locaux reconnus », sur la base de l'analyse des projets sur dossier au prisme des « 5 critères de référence » (appelés par la suite « éléments de démarche »), qui constituent la partie procédurale du Cadre de Référence.

La reconduite de la reconnaissance de l'agenda 21 local est prévue, au bout de trois ans, sur la base d'un rapport d'avancement argumenté. Ensuite, dans un délai de 5 ans maximum, l'agenda 21 local reconnu pourra devenir « Agenda 21 local de référence », sur la base « d'une avancée effective vers les objectifs d'un développement durable, aussi bien en termes d'actions que de démarche ». Une des options envisagées serait que la collectivité doive alors réaliser l'état d'avancement de son agenda 21 et procéder à un audit par un organisme extérieur. L'agenda 21 deviendrait, après avis d'un jury national et pour cinq années supplémentaires, « Agenda 21 local de référence ».

Pour reconnaître les Agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable, le MEDD est en effet bien conscient que procéder à une étude sur dossier au prisme d'une grille d'évaluation, méthode utilisée dans le cadre des appels à projets, est insuffisante.

La seconde étape de reconnaissance « Agenda 21 local de référence » était ainsi prévue sur la base d'« une démarche normalisée d'audit. Cette normalisation sera mise au point dans le cadre *ad hoc*, en concertation avec les bureaux de conseil » (MEDD, 2004f, *op. cit.*), avec le support de l'AFNOR. La procédure d'audit par tierce partie devrait être simple et peu coûteuse afin d'assurer l'adhésion des collectivités (DUPORT, 2004)[410]. L'étape de l'audit n'est pas encore à l'ordre du jour. Au moment où nous rédigeons, le BTE réfléchit à lancer des travaux sur cet aspect en 2008.

Le COPIL du 21 Octobre 2004

Une réunion du COPIL (en fait, CORES)[411] en date du jeudi 21 Octobre 2004[412] a précisé les contours du dispositif et des modalités à définir par le biais d'études *ad hoc* (MEDD, 2004d)[413].

---

[409] Sans faire de l'analyse de discours, remarquons que les écrits du BTE comportent très souvent des guillemets (qu'il s'agisse des termes de « participation », « concertation », « gouvernance », « évaluation », « domaines d'action », etc ; et de toute la sémantique périphérique : projet « partagé », « culture » commune…, les exemples étant légion).

L'usage des guillemets traduit un discours mou, procédural, à la légitimité incertaine. En linguistique, le *phénomène de rejet* se définit comme suit : « Marque de rejet, signe oral ou écrit par lequel le sujet parlant manifeste son refus d'assumer son énoncé ou son discours (Par exemple, la mise d'un mot entre guillemets [*nous soulignons*]) », (Larousse, 2002). De la même manière, le Cadre de référence comporte des dizaines d'occurrence de termes entre guillemets, phénomène absent des documents normatifs classiques où chaque terme est précisément défini… et pleinement assumé.

[410] « Cette normalisation sera à mettre au point avec l'AFNOR en concertation avec les collectivités et les bureaux de conseil » (DUPORT Liliane, 2004, « *Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable répondant à l'agenda 21 de Rio : application de la stratégie nationale de développement durable* », 24/09/04. Note interne au MEDD).

[411] Les réunions du COPIL sont à géométrie variable en termes de nombre de participants suivant les sujets de réunion : lors de réunions, il se réunit *a minima* et constitue un « Comité Ressource » (CORES), version restreinte du COPIL.

Le cabinet de conseil ABCD-Durable a été retenu pour assister le MEDD dans la rédaction de la partie « contenu » du Cadre de Référence, à partir –

- d'une formulation claire et synthétique des grandes finalités poursuivies par le développement durable, qui devraient « orienter toutes les actions et tous les projets se réclamant du développement durable[414] » (*Ibid*).
- d'un recensement des objectifs nationaux de développement durable « dans les domaines qui sont à portée des compétences et des champs d'intervention des acteurs des territoires, en s'appuyant sur les textes officiels et réglementaires dans lesquels ont été formulés ces objectifs » (*Ibid*).
  Un premier recensement de textes restait à compléter et à amender[415].

Le COPIL a débattu afin de savoir si le processus de reconnaissance viserait « à qualifier des Agendas 21 de territoire ou des Agendas 21 institutionnels », rappelant que « la formulation d'un Agenda 21 institutionnel est souvent une étape du processus d'élaboration d'un Agenda 21 territorial. Cette étape est facultative ; elle peut exister en amont ou aval du processus d'élaboration d'un Agenda 21 territorial, et s'avère alors utile pour progresser vers un Agenda 21 territorial »[416]. Le Relevé de décisions de la réunion du 21/10/04 rappelle que « le développement économique est une compétence de la Région, la cohésion sociale relève plutôt du Département, et le cadre de vie, des communes », et qu'« un Agenda 21 territorial devrait donc associer ces différents acteurs au service d'un développement local répondant aux objectifs de développement durable : il convient donc de manière générale, d'adresser le propos aux acteurs de territoire et non pas aux collectivités, en rappelant les objectifs nationaux de droit commun et les lois nationales qui doivent s'appliquer aux territoires ».
Les cibles identifiées pour le livret de présentation du Cadre de Référence étaient les services décentralisés de l'Etat, « qui ont besoin d'un positionnement de l'Etat sur l'exigence de contenu des démarches de territoires répondant aux objectifs de développement durable », les territoires et les collectivités territoriales.

Le COPIL ayant affirmé « *le besoin d'articulation entre « mode de faire » et « contenu » »*, le Cadre de Référence devait donc « absolument présenter conjointement ces deux éléments d'exigence ».

---

412 A laquelle nous avons assisté (nos travaux ayant débuté le 01/10/04), comme à la majorité des réunions du COPIL qui ont lieu par la suite.
Etaient présents : Magali Bardou (BTE), Agnès Bretenstein (ADEME), Olivier Brochard (Ville), Martine Cambon-Fallières (Travail / DGEP), Michel Casteigts (HFDD, Ministère de l'Intérieur), Frédérique Dequiedt (Etd), Pascal Douard (HFDD, Ministère de l'Equipement), Liliane Duport (BTE), Bertrand Fresilier (MEDD), Gilles Pennequin (DATAR), Magali Pinon-Leconte (MEDD), Rémy De La Soudière (Ministère de l'Equipement), Philippe Senna (BTE), Marie-Christine Saloma (MEDD), Corinne Blanchet (ABCD-Durable), Claire Brivet (ABCD-Durable).
413 MEDD, 2004d, « *Réunion de lancement de l'étude « Livret de présentation des démarches territoriales de développement durable » – Relevé de décisions* », BTE, 21 Octobre 2004 (11pp).
414 « Les trois piliers […] du développement durable ne permettent pas de mettre en évidence ce qui est visé véritablement dans le développement durable. D'où l'idée de se référer […] à un petit nombre de finalités essentielles, reconnues (notamment dans les textes fondateurs du développement durable aux niveaux international, européen, national) comme étant au fondement du concept de développement durable. Si l'on s'entend sur ces finalités essentielles, on pourra examiner les projets de territoires au regard de leur contribution à l'ensemble de ces finalités, et chaque action sur le territoire devrait pouvoir être évaluée ainsi : répond-elle à une ou plusieurs de ces finalités ? Va-t-elle potentiellement à l'encontre de l'une ou de plusieurs d'entre elles ? » (MEDD, Document de travail non daté, 2004).
415 ANNEXE 2 : Bibliographie dont dispose ABCD-Durable Premier repérage des ressources bibliographiques et identification des documents stratégiques Version présentée pour amendement au Comité Ressources (Cores 1) du 21/10/2004, in MEDD, 2004, « *Réunion de lancement de l'étude « Livret de présentation des démarches territoriales de développement durable » – Relevé de décisions* », BTE, 21 Octobre 2004 (11pp).
416 Cette question ne faisait pas consensus au COPIL et a posé des problèmes récurrents ; elle n'était pas soldée en 2006 lors de la réunion du COPIL sur la liste des premiers projets reconnus officiellement dans le cadre du dispositif.

L'association ETD a ainsi été chargée, parallèlement à l'étude par ABCD-Durable sur « les orientations et le contenu des démarches », d'une étude sur « les critères de mode de faire ». Il s'agissait de tester et valider les cinq éléments de démarche retenus, formulés comme suit[417] –

- la participation,
- la transversalité,
- l'organisation du pilotage,
- l'évaluation,
- la stratégie d'amélioration continue.

L'approche retenue s'orientait alors sur « une pédagogie autour des finalités, s'appuyant sur la logique « évaluative » » : il s'agissait de présenter les « finalités » comme les résultats auxquels on souhaite parvenir, au travers de domaines d'actions spécifiques sur le territoire, considérés comme des moyens d'atteindre les résultats, et par le biais de processus qui se fondent sur les cinq éléments de démarche (MEDD, 2004d, *op. cit.*). Les cinq finalités alors proposées étaient –

- Epanouissement humain et accès pour tous à une bonne qualité de vie
- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- Préservation de la biodiversité, protection des ressources et des milieux
- Emploi et dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables (MEDD, 2004e)[418].

Il faut souligner que ces cinq finalités sont en totale cohérence avec les 7 axes stratégiques de la Stratégie Européenne de Développement Durable[419], renforçant la posture française en termes de développement durable, qui met ainsi en cohérence les niveaux européen, national et local.
La sectorisation du développement durable en domaines d'action devait permettre d'aborder les politiques territoriales, ce que ne font pas directement ces cinq finalités transversales.
Les HFDD ont été sollicités pour identifier dans leurs ministères, des documents synthétiques de référence, et participer à la définition des objectifs généraux de l'Etat pour les politiques territoriales, visant les finalités du développement durable, pour chaque domaine d'action. Le Cadre de Référence fait ainsi l'objet d'un consensus interministériel. Ce travail s'appuyait sur la SNDD, sur les plans stratégiques de l'Etat en Région, ainsi que sur les politiques et grandes orientations des ministères concernés.
Pour chacun d'eux, le MEDD a travaillé à recenser des objectifs, buts et principes à rechercher en cohérence avec les 5 finalités[420]. Ces déclinaisons des domaines d'action en principes et en éléments

---

[417] Leur pertinence et leur dimension opérationnelle ont été validées auprès d'une dizaine de territoires proposés par Etd. La liste des territoires à étudier fut arrêtée lors d'une réunion du CORES le 30 Septembre 2004. Seuls des territoires de projets ont été retenus, dont une moitié en milieu urbain et l'autre en milieu rural. Plusieurs critères aidé à cette sélection : le fait d'être engagé dans un agenda 21 local, une charte pour l'environnement ou un contrat ATEnEE ; d'avoir élaboré un ScoT, un GPV, un contrat de ville ou d'avoir répondu à l'un des Appels à Projets. Le CORES s'est attaché à retenir des territoires variés quant aux contextes politiques, géographiques, environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels (agglomération, pays et PNR). Les 10 territoires retenus ont été : CA Bayonne-Anglet-Biarritz, CU Cherbourg, CA Dijon, CU Brest, CA d'Aix en Provence, Pays de Brest, Pays Loire Touraine, Pays du Gapençais, PNR Vexin et PNR Millevaches. On peut cependant remarquer l'absence de communes, départements, régions, c'est à dire des trois types de collectivités territoriales à proprement parler….
Une série d'entretiens collectifs ou individuels auprès d'acteurs des territoires (élus, services techniques, société civile), associant les DIREN lorsque cela était possible, a complété l'analyse du CORES (Etd, 2005, « *Bilan d'étape de l'étude sur les éléments de méthodes pour une démarche de développement durable MEDD – ETD* », mars 2005, 5pp).
[418] MEDD, 2004e, « *Les finalités du développement durable et leur prise en compte dans les domaines d'action des collectivités. Document de travail* », octobre 2004 (4pp). Si le principe des finalités était alors retenu, leur formulation ne faisait pas encore totalement consensus et fut plusieurs fois modifiée pour enfin se stabiliser et emporter l'adhésion du COPIL.
[419] Ces axes sont identiques aux cinq finalités, on y trouve le transport et les relations internationales en supplément. Le transport est un domaine d'action couvert par la thématique des gaz à effet de serre, et les relations internationales entrent dans le cadre de la coopération décentralisée, couverte par la finalité « Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ».

opérationnels, objets d'un long travail mené par le BTE, les HFDD et les autres membres du COPIL, constituent les éléments substantifs, à valeur indicative, du Cadre de Référence.

Tous ces éléments : finalités, éléments de démarche, domaines d'actions et leur contenu, ont fait l'objet de modifications continuelles, après maintes relectures par les différents groupes de travail, les acteurs territoriaux, la DDD et les bureaux d'étude. Ce travail a permis, sur plusieurs mois, de faire évoluer, de compléter et d'enrichir le document initial.
Caroline THOURET (*op. cit.*), qui a suivi de près le processus au sein du BTE, rapporte que –

> « Des modifications […] sont apportées [au Cadre de Référence] quotidiennement. Des exemples ont été ajoutés, des parties ont été reformulées et légèrement réorganisées […]. Ces évolutions sont principalement le fait de relectures par la DDD et les bureaux d'étude : ETD et ABCD. Le Cadre reste ouvert également aux différentes remarques que pourraient lui apporter les acteurs (notamment les DIREN), mais les retours ne sont pas très nombreux, malgré les comptes-rendus envoyés après chaque réunion [du CORES et du BTE/DDD] et les différentes relances… ».

Deux versions successives du Cadre de Référence ont été mises en ligne sur le site du MEDD, après que des versions antérieures aient circulé avant la mise en ligne officielle, afin d'intégrer les amendements et remarques de différentes parties prenantes.

Sur le principe, l'étude d'Etd montrait en 2005, que –

> **«** Le dispositif de reconnaissance est bien accepté. D'une manière générale, il est temps de faire le « tri » entre toutes les collectivités qui s'auto-déclarent agenda 21. Cela permettra de crédibiliser l'agenda 21 ».
> […] « En revanche, attention de ne pas décourager les collectivités récemment engagées, ou bien celles ayant peu de moyens humains et financiers… Il convient d'envisager une reconnaissance à plusieurs niveaux. Le dispositif doit pouvoir prendre en compte les différentes étapes (acculturation nécessaire, maturation du « savoir travailler ensemble et de la logique intercommunale » ; l'élaboration ; la mise en œuvre, ou alors ne concerner que les collectivité ayant élaboré un agenda 21. Plutôt que juger trop rapidement, le dispositif devrait pour certaines collectivités inclure une phase d'accompagnement ; d'où l'évolution du dispositif vers un dispositif d'accompagnement pour la reconnaissance des projets de développement durable » (Etd, 2005)[421].

En termes d'ancrage institutionnel, l'étude soulevait que –

> « l'agenda 21 trouve progressivement sa place dans les projets de territoire. […] Les projets n'ont pas toujours été élaborés dans des conditions répondant aux critères d'une démarche de développement durable, les choix sont souvent plus orientés vers le développement économique. L'environnement bien que très présent dans les diagnostics est encore trop absent (à part l'assainissement, les déchets). Pour les territoires, l'agenda 21 est donc l'occasion de revoir le projet et d'apporter des ajustements voire des réorientations. Le dispositif proposé par le MEDD pourrait servir de repère par rapport au développement durable et de cadre pour l'action en vue de d'engager le territoire dans une stratégie d'amélioration et non pas un nouveau projet. Il ne faut pas ajouter une couche à la complexité. En effet, les territoires expriment une saturation concernant les différentes lois qu'ils ont dû s'approprier et les différentes démarches et procédures proposées – manque de lisibilité) » (Etd, *op. cit.*).

---

[420] Par exemple, pour le domaine « Recherche, connaissance et innovation » (MEDD, Oct. 2004, *op. cit.* ; il s'agissait d'un document de travail non finalisé à cette date) :
« - Développement et maintien d'emplois dans le domaine de la recherche et de l'innovation ; développement de formations appropriées
- Encouragement de l'accession des femmes à des emplois de qualité dans le domaine de la recherche
- Études et recherche-développement innovantes dans le domaine des éco-technologies et des nouvelles technologies
- Intensification de la collaboration entre les institutions de recherche régionales et tous les autres secteurs
- Acquisition et transfert des connaissances ».

[421] Etd, 2005, « *Bilan d'étape de l'étude sur les éléments de méthodes pour une démarche de développement durable MEDD – ETD* », mars 2005, 5pp.

En Janvier 2006, Liliane DUPORT et Philippe SENNA envisageaient de reconnaître « les programmes d'actions découlant de procédures réglementaires », telles que les PADD, en tant qu'« Agenda 21 local » ou que « projet territorial de développement durable » (s'ils remplissent les 5X2 critères). Cette possibilité n'a pas été retenue, la cible n'étant pas suffisamment globale.

En 2005-2006, une expérimentation auprès de 20 collectivités pour vérifier la validité du Cadre de Référence pour chaque échelle (communes, intercommunalités, pays, parcs naturels régionaux, départements, régions) et au gré de leurs différentes caractéristiques (petites, grandes ; rurales, urbaines), a été montré qu'il était appropriable par tous les niveaux.

Le Cadre de Référence tel qu'il se présente au final en février 2007

La dernière version officielle du Cadre de Référence national a été mise en ligne sur le site du MEDAD le 1er Février 2007. Elle comprend deux documents : l'un, de 30 pages, adopté en réunion interministérielle en Juillet 2006, présente les 10 (2x5) critères de base ; l'autre, de 150 pages (paru en novembre 2006), détaille, par domaines d'actions, des pistes et des exemples.

La probabilité d'adhésion du plus grand nombre de collectivités et de leurs représentants pouvait paraître hypothétique de prime abord. Cependant, le long processus d'allers-retours entre « travail en chambre » du MEDD, soumissions au CORES et au COPIL, travail avec des collectivités et des réseaux davantage favorables que d'autres, expérimentations, modifications quasi-quotidiennes du document en fonction des attentes et des remarques des différents acteurs, nationaux et locaux, ont permis d'aboutir à un document qui fait consensus.
Le Cadre de Référence est aujourd'hui largement validé par les acteurs de terrain, notamment plusieurs associations d'élus ou de territoires qui ont fait part de leur soutien de manière officielle, par écrit : l'APVF[422], l'AFCCRE, la Fédération des Parcs naturels régionaux, lors de déclarations publiques ou dans le cadre de leurs propres instances : l'AMF lors du congrès des maires, l'ADF, la Fondation des Pays. Les 4èmes Assises nationales du développement durable à Nantes et Angers, du 11 au 13 Octobre 2006, ont par ailleurs montré une très large adhésion des participants.

Les « 5 finalités essentielles auxquelles doivent contribuer les actions et projets de développement durable » sont formulées comme suit :

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. épanouissement des êtres humains et qualité de vie ;
5. dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Les « 5 éléments déterminants de démarche indispensables pour mener à bien de tels projets » sont formulés comme suit[423] :

1. participation des acteurs ;
2. organisation du pilotage ;
3. transversalité des approches ;
4. évaluation partagée ;
5. stratégie d'amélioration continue ;

Les domaines d'action, au nombre final de 16, sont les suivants :

1. *Solidarité et coopération décentralisée* ; 2. *Santé* ; 3. *Sécurité : risques naturels et technologiques* ; 4. *Sécurité : prévention des incivilités* ; 5. *Accès à la connaissance* ; 7. *Culture* ; 8. *Sports et loisirs* ; 9. *Développement économique* ; 10. *Tourisme* ; *Agriculture et gestion des forêts* ; 11. *Emploi* ; 12. *Urbanisme, habitat, logement* ; 13. *Déplacements,*

[422] Association des Petites Villes de France.
[423] On notera que ces éléments renvoient aux principes universels du management décrits plus haut.

transports et infrastructures ; 14. *Conservation de la biodiversité et préservation des ressources naturelles* ; 15. *Énergie* ; 16. *Gestion responsable et services au public.*

Le Cadre présente des exemples de bonnes pratiques repérées chez les collectivités pour chacun de ces domaines, que ce soit en termes d'actions, de financements, de partenariats…

La composition du COPIL, stabilisée par circulaire

Une circulaire du 13 juillet 2006 de la ministre de l'écologie et du développement durable aux préfets, leur faisant parvenir le Cadre de Référence et l'appel à reconnaissance des projets, a finalement stabilisé la composition du Comité national Agendas 21 (COPIL).
Le COPIL regroupe une cinquantaine de membres dont 10 ministères, 3 établissements publics, 10 fédérations d'élus ou de territoires, 2 associations de chambres consulaires, 18 associations nationales diverses. Officiellement, « il se réunit régulièrement pour étudier tout sujet relatif aux projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux » (MEDD/DDD, 2007a)[424].

Les Comités Régionaux, une expérimentation difficile

La mise en place de Comités Régionaux (CR) visait à être plus proche des territoires, et à articuler la démarche avec les CPER (la reconnaissance devant être à terme un critère de contractualisation). La première phase d'expérimentation du Cadre auprès d'un panel de collectivités a été régionalisée, permettant de tester ce modèle : les comités de pilotage régionaux ont pu émettre des critiques sur les dossiers des collectivités ainsi que sur le mode d'organisation retenu par l'Etat.
Le système a été retenu : ont ainsi été mis en place auprès des préfets de région des *Comités Régionaux « Agenda 21 » d'encouragement et d'accompagnement des collectivités pour l'élaboration de leurs projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux*. Ces comités ont pour but de « favoriser l'émergence de projets territoriaux de développement durable, d'apporter aux porteurs de projet un appui technique (méthodologie et formation), d'animer l'échange d'expériences et leur capitalisation et de soutenir éventuellement financièrement leur élaboration ». Ils doivent permettre l'appropriation du Cadre de Référence par les acteurs et permettre d'avoir une approche cohérente des politiques territoriales dans un objectif de développement durable (MEDD/DDD, *op. cit.*).
Les CR existants sont composés de services de l'Etat, de représentants de collectivités et de représentants de la société civile (à géométrie variable selon les jeux d'acteurs locaux[425])[426].

---

[424] MEDD/DDD, 2007a, « *Appel à Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* », 27 Février 2007, www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_2007_A21-2.pdf, consulté le 29/09/07.

[425] Il s'est avéré difficile d'inclure la DATAR dans les CR, en raison de ses logiques propres d'intervention et de sa propre vision de son rôle vis-à-vis des collectivités et du développement durable. Or, le préfet est traditionnellement plus proche des SGAR, qui dépendent de la DATAR, pour ce qui relève de l'action territoriale.
Se pose également le problème des DIREN. La DDD souhaite que les DIREN soient le relais du MEDD en tant qu'interlocuteur des territoires, mais la participation active des DIREN aux comités régionaux ne va pas de soi pour plusieurs raisons. Elles sont peu habituées à l'action transversale au niveau territorial et manquent donc de légitimité dans ce domaine. Elles n'ont pas toutes accepté le recours par le BTE à un cabinet de conseil, en juillet 2005, pour accompagner des régions volontaires dans l'expérimentation des CR, estimant en effet être compétentes et autonomes vis-à-vis de ces questions. Par ailleurs, le fait qu'elles relayent le Cadre de Référence, dont elles ne sont pas à l'initiative, est apparu tout d'abord problématique. De la même manière, certaines appréhendaient vis-à-vis des collectivités le fait de constituer un premier « filtre » concernant les projets soumis à reconnaissance, tout en trouvant opportun de se cacher derrière l'Etat pour évaluer les Agendas 21 locaux et guider les collectivités…

[426] Le 2 mars 2007, la DDD a rassemblé une trentaine de représentants des DIREN et des SGAR afin d'échanger sur les missions et l'organisation des comités régionaux (CR), et de susciter la création de nouveaux comités dans les régions qui ne s'en étaient pas encore munies.
En mars 2007, sept comités régionaux Agendas 21 étaient en place (dans les Régions Basse et Haute Normandie, Bourgogne, Ile-de-France, Limousin, Midi-Pyrénées et PACA). La souplesse du dispositif et le degré variable d'appropriation du développement durable et du cadre de référence par les acteurs locaux, se traduisent par la diversité des membres, des fonctionnements et des actions des sept premiers CR.
Les CR rassemblent généralement : le pôle environnement et développement durable (DIREN, DRIRE), le SGAR, les DDE, l'ADEME, le Conseil régional, les agences régionales de l'environnement et parfois d'autres services de l'Etat, les

Ils proposent l'expérimentation du Cadre de Référence auprès des collectivités, l'accompagnement des agendas 21 locaux, des formations, des actions de sensibilisation, des journées techniques (commande publique, développement économique et développement durable, climat…)…
L'Etat prend le relais des Comités Régionaux dans les cas où il s'avère impossible d'en établir, ce qui illustre bien la difficulté pour le MEDD pousser à la mise en œuvre et à l'adhésion volontaire de formes de pilotage, locales et décentralisées tant que nationales.

b. L'élaboration du Cadre de Référence, un processus de normalisation… le formalisme en moins

Karen DELCHET rappelle que l'on peut distinguer, selon l'Afnor, sept grandes phases dans l'élaboration d'une norme homologuée[427] (DELCHET, 2004, *op. cit.*, p.102) :

Figure 15 : Les 7 phases d'élaboration d'une norme homologuée :

Conseils généraux, le CNFPT, l'Agence de l'eau, la Caisse des dépôts, les chambres consulaires, le CESR, des associations agissant dans le domaine de l'environnement ou l'action sociale, plus les collectivités engagées dans des démarches de développement durable ou souhaitant s'engager (elles sont 12 en Bourgogne, 25 en Haute Normandie et 120 en Ile-de-France par exemple).
En application de la circulaire du 13 juillet 2006, les CR peuvent être coprésidés par les représentants du Conseil régional et de la Préfecture de région. C'est le cas en Limousin et en Basse Normandie. Le secrétariat technique est souvent assuré par la DIREN (Basse Normandie, Haute Normandie, PACA). D'autres solutions ont été exposées par les participants : un secrétariat en alternance Région-DIREN (Limousin), un secrétariat en vue d'être transféré vers l'agence régionale de l'environnement (Bourgogne) ou confié à une autre structure comme l'Association Etd partenaire du comité régional agenda 21 en Ile-de-France, ou encore partagé entre la DIREN, l'ADEME et l'agence régionale de l'environnement (Midi Pyrénées). Dans deux autres régions, des dispositifs originaux ont été mis en place :
- En Ile de France, le réseau « TEDDIF » pour territoires et développement durable en Ile de France, qui fonctionne plutôt en plate-forme d'appui aux collectivités, avec la participation de la DIREN, la DRDE, l'ADEME, l'ARENE…, et une animation par l'association ETD.
- En Nord Pas de Calais, le CERDD (centre de ressources pour le développement durable), qui a pris en 2006 la forme d'un GIP. Cofinancé par l'Etat et la Région, il est sous tutelle du MEDAD. Il a des missions d'information et de capitalisation au service des différents acteurs, mais aussi d'appui et de mise en réseau.
Soit un total de 9 régions où les services de l'Etat sont bien engagés aux cotés d'autres acteurs (DDD, 2007, « *Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Présentation du dispositif de reconnaissance et des outils qui l'accompagnent* », Juin 2007, www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_reconnaissance-web.pdf).
427 Il existe une gradation dans la valeur normative des référentiels. La norme homologuée se situe en haut de cette hiérarchie que définissent le formalisme du processus d'élaboration du référentiel et son degré de prise en compte des parties intéressées (qui affecte l'étendue du consensus final).

1. L'identification des besoins des partenaires revient à faire l'analyse de l'opportunité et de la faisabilité de travaux normatifs. Elle implique deux questions : 1) une norme apportera t-elle un "plus" au secteur ?; 2) les connaissances nécessaires à l'élaboration d'une norme sont-elles suffisantes ?
2. On identifie les besoins, les moyens disponibles, les priorités.
3. L'élaboration de la norme est réalisée par les parties intéressées de la thématique, leurs représentants et des experts.
4. Dans le cas d'une norme homologuée, on cherche l'obtention du consensus des experts au sein de la commission de normalisation.
5. Le projet de norme est soumis à validation à travers une large consultation des partenaires, afin de s'assurer qu'il est conforme à l'intérêt général et ne soulève aucune objection majeure. Cette consultation comprend l'examen des observations reçues pour déboucher sur la mise au point du texte définitif.
6. Le texte est approuvé et publié par l'organisme de normalisation.
7. L'évaluation régulière de la pertinence de la norme permet d'identifier l'opportunité de sa révision afin de l'adapter à l'évolution des besoins.

Ce processus, lorsqu'il est mis en œuvre par les instances de normalisation, est régi par des règles strictes qui garantissent la pertinence des documents publiés. Le statut et la force normative des documents sont directement corrélés au degré d'implication des parties intéressées et à leur capacité d'expression, qui reflètent la qualité du consensus.
Le BTE et la DDD ont piloté un processus assez proche. Ce qui l'en distingue est d'ordre qualitatif, et lié au niveau de formalisation et aux moyens alloués à la démarche.

L'élaboration du Cadre de Référence <u>est liée à l'identification d'un besoin émanant des parties intéressées</u>. Il s'agissait d'une part pour le MEDD, de se doter de moyens appropriés pour tenir la « comptabilité » des Agendas 21 locaux, et, d'autre part, de répondre à une série d'attentes de la part des acteurs de terrain (au premier rang desquels les collectivités), qui consistent dans :

- la clarification conceptuelle concernant la portée et les supports de l'Agenda 21 local
- le cadrage des démarches des collectivités, dont le seul volontarisme ne suffit pas à combler le caractère générique et le flou, la diversité, sinon le manque, de méthodes de mise en œuvre de l'Agendas 21 local
- la crédibilisation et la visibilité des démarches en distinguant selon des critères collectivement établis celles dont la qualité justifie l'appellation Agenda 21 local
- l'homogénéisation et la mise en cohérence des référentiels[428], afin de faciliter le dialogue et les échanges de bonnes pratiques
- le besoin de disposer de critères de durable-conditionnalité des aides publiques, en particulier dans le cadre des dispositifs contractuels

<u>Des connaissances suffisantes pour envisager l'élaboration d'un référentiel sont disponibles</u> : nous l'avons illustré. Le BTE jouit de plus de dix ans de remontées d'expériences et de suivi des initiatives locales à travers ses appels à projets. Il suit, plus largement, les démarches qui sortent de ce cadre. Les contributions scientifiques, quoiqu'elles ne soient pas foisonnantes, existent.

<u>Des représentants d'une grande partie des parties intéressées ont contribué à l'élaboration du Cadre de Référence</u> (avec une représentation assez équilibrée des acteurs locaux et nationaux), aux côtés d'experts et de consultants. Pas tous acquis d'emblée à l'initiative du MEDD, certains acteurs ont participé plus ou moins tôt et activement à la relecture et à l'amendement du Cadre, qui a été plus élaboré par le BTE puis soumis à validation de manière itérative, que directement co-élaboré. Certains acteurs participent du consensus du fait qu'ils n'ont pas ou très peu pris part à ces travaux, mais admettent *a posteriori* l'utilité du Cadre et ne le remettent pas, *in fine*, en cause.

---

[428] Au sens des références que se créent les acteurs, et qui ne sont donc pas forcément harmonisées entres elles, au contraire d'un « référentiel » normatif / officiel, issu d'un processus de normalisation.

L'approbation du texte a formellement eu lieu en réunion interministérielle, après que le MEDD ait estimé qu'existait un consensus sur le document.

En ce qui concerne l'évaluation régulière du Cadre de Référence, il est trop tôt pour pouvoir en juger. Par contre, le dispositif d'expertise des dossiers des collectivités candidates à la reconnaissance (décrit plus bas), évolue en continu, illustrant son caractère expérimental et évolutif.

On retrouve ainsi, dans les travaux du MEDD et du COPIL, mais de manière moins formalisée, les principaux « ingrédients » de l'élaboration d'une norme.
Au final, c'est au travers du processus d'élaboration du Cadre que ce dernier a acquis sa légitimité, tant dans le fond que sur la forme – contrairement à un processus classique de normalisation dont le lancement intervient davantage *a posteriori* de l'existence avérée de cette légitimité.
Le BTE a suivi ces étapes d'une manière empirique, non calibrée au départ, dans la droite ligne de son « pilotage à vue » ; un processus de normalisation aurait prévu les modalités et les critères de validité de ces différentes étapes en amont, et non comme l'a fait le BTE, *in itinere* et au gré d'ajustements divers. Au regard des exigences de la normalisation, ces pratiques sont fidèles à l'esprit de l'élaboration des documents normatifs mais n'en suivent pas tous les canons.
Si « le processus de décision collective proposé pour les Agendas 21 locaux se situe tout à fait dans cette logique de la convergence entre acteurs par la recherche du consensus et les échanges d'information » (BRODHAG, 2000c, *op. cit.*), le travail piloté autour du Cadre de Référence participe bien au final de cette logique.
Même si il pouvait sembler s'agir de prime abord, d'une initiative unilatérale de la force publique qui aurait cherché sa légitimité au travers du dialogue avec les parties intéressées, le résultat final s'apparente beaucoup plus au débouché d'un authentique consensus – même si la nécessité et l'obtention de ce consensus sont davantage dus, dans le cas présent, aux efforts de l'organisme qui se trouve à son origine qu'à ceux des parties intéressées, de la part desquelles il a contribué à faire émerger, clarifier et converger les positions, les demandes et les besoins.

2.2.2 Le dispositif : appel à reconnaissance et analyse des projets sur dossier (… des exigences bien moindres qu'une certification)

Le Cadre de Référence représente, à la quasi-unanimité des acteurs, une référence opportune (les principales critiques visent la forme : rédaction et volume). Toutefois, il n'apporte pas de réponses aux collectivités quant à la question de l'évaluation de la mise en œuvre de ses recommandations.

Un *appel à reconnaissance permanent des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux*, sur la base du Cadre de Référence, a été lancé par le MEDD. Cette reconnaissance est présentée comme « un gage de qualité des projets et de cohérence des politiques menées par les collectivités territoriales vis-à-vis du développement durable » (MEDAD, 2007)[429].
Le 9 février 2007 ont été reconnus de premiers « Agendas 21 locaux » au titre de la SNDD et au regard des critères du Cadre de Référence. Le 8 juin constituait la date limite de dépôt des dossiers pour la seconde session de cet appel. L'expertise des dossiers s'est déroulée au cours de la période juin-septembre (DDD, 2007)[430], avec une annonce des résultats en novembre.
Les sessions suivantes auront lieu une à deux fois par an. Les projets répondant de manière satisfaisante au Cadre de Référence seront déclarés « Agenda 21 reconnu ». Des forums annuels réuniront les porteurs de projets afin de valoriser les expériences (MEDAD, 2007)[431].

---

[429] www.ecologie.gouv.fr/-Appel-a-reconnaissance-.html
[430] Délégation Interministérielle au Développement Durable, 2007, « *Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Présentation du dispositif de reconnaissance et des outils qui l'accompagnent* », Juin 2007 (7pp), www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_reconnaissance-web.pdf, consulté le 02/10/07.
[431] www.ecologie.gouv.fr/-Appel-a-reconnaissance-.html

Par rapport à la première session, le second appel à reconnaissance a connu quelques modifications : la composition du dossier de candidature a été modifiée, elle est plus précise et toutes les pièces demandées sont obligatoires pour que le dossier soit examiné.

Le dispositif d'expertise et les modalités de la reconnaissance

L'expertise consiste dans une analyse sur dossier, sans visite de terrain, assortie d'entretiens téléphoniques complémentaires. Elle est réalisée indépendamment par deux experts.
L'expert N°1 est un membre du COPIL (parmi une quinzaine de volontaires). L'expert N°2 est mandaté par la DDD. Il appartient à une équipe choisie sur appel d'offres. Après avoir procédé chacun à un examen du projet, et compte tenu des éléments complémentaires recueillis, les experts se mettent d'accord sur une proposition de reconnaissance. S'ils ne parviennent pas à s'accorder, une réunion de l'ensemble des experts est organisée afin de formuler le problème rencontré par écrit et d'en débattre. Le COPIL se réunit après l'ensemble des expertises d'une session de reconnaissance. Il est consulté sur l'ensemble des propositions ; le Délégué Interministériel au Développement Durable, en dernier lieu et sur son avis, prononce officiellement ou non la reconnaissance.

Le « seuil de reconnaissance »

Cinq aspects sont appréhendés pour motiver la proposition finale de reconnaissance d'un projet, selon la DDD :

1. le dossier est-il assez complet pour permettre aux experts et au COPIL de se prononcer ?
2. le projet contribue-t-il suffisamment aux cinq finalités du développement durable du Cadre de Référence, et répond-t-il aux enjeux de développement durable du territoire concerné ?
3. le projet prend-il suffisamment en compte les 5 éléments de démarche du Cadre de Référence ?
4. s'agit-il d'un projet global et stratégique (ne touche-t-il pas qu'une portion du territoire ou seulement quelques politiques ?)
5. existe-t-il suffisamment d'éléments permettant de penser que le projet sera effectivement mis en oeuvre ?

Une notation est mise en oeuvre sur 60 points, pour estimer les points 2 et 3, avec 30 points (finalités) et 30 points (démarche). Les projets doivent avoir totalisé au moins 30 points sur 60 pour être reconnus. Les projets en dessous du seuil de 22 points sur 60 (seuil retenu dans le cadre de la première session, susceptible d'être modifié avec l'accord du COPIL), ne sont pas retenus. Entre ces deux seuils, le projet est mis en discussion : un débat a lieu entre des experts d'abord, puis au sein du COPIL.

Les outils d'expertise

1. La « grille de lecture-écriture » utilisée lors de la première session de reconnaissance a évolué pour tenir compte de l'expérience ainsi acquise. Elle se nomme désormais « grille de lecture du projet ». Elle a pour rôle de « faciliter l'exploration du dossier par l'expert : la compréhension de son contexte, le repérage d'éléments importants de contenu, l'identification d'actions ou d'idées intéressantes ou originales, le repérage de problèmes particuliers » (DDD, *op. cit.*). Consultable par les candidats, elle a été mise en ligne le 27 Juin 2007 sur le site du MEDAD[432].

2. Une « fiche expert » permet aux deux experts, chacun de leur côté, de récapituler leurs réponses aux 5 questions clefs.

3. Une « fiche de synthèse de l'expertise » synthétise les éléments concernant les 5 questions et la notation finale. Elle est remplie en concertation par les deux experts et mentionne la proposition de reconnaissance qui sera présentée au COPIL.

---

[432] www.ecologie.gouv.fr/Grille-de-lecture-ecriture.html

Les avis de l'administration

Le préfet est sollicité pour donner un avis de cohérence. Il signale s'il a connaissance d'éléments qui pourraient nuire à la cohérence de la reconnaissance, notamment par rapport au respect de la réglementation en matière d'environnement et de développement durable. L'avis du préfet de département est demandé pour les projets au niveau des communes, intercommunalités, pays, départements ; dans le cas de projets interdépartementaux, de PNR ou d'Agendas 21 régionaux, le préfet de région est saisi. L'avis technique et « de proximité » de la DIREN est également requis (il porte sur la démarche de la collectivité et non sur les détails du projet lui-même).

Communication des résultats

Les résultats d'une session de reconnaissance sont annoncés après la réunion du COPIL et mis en ligne sur le site du Ministère. Les éléments de communication suivants ont été adoptés :

- la liste des projets reconnus est publique, pas celle des candidats.
- le comité national, les comités régionaux, les préfets, et les DIREN au titre des pôles régionaux environnement et développement durable, connaissent la liste des projets candidats. Ils sont destinataires de la fiche de commentaires et de recommandations sur les projets de leur région.
- un dossier présentant les projets reconnus est disponible rapidement pour information. Un dossier plus approfondi est réalisé et paraît environ deux à trois mois après la reconnaissance.

Logo, diplôme et motivations

Créé spécifiquement pour ce dispositif, le logo qui identifie les Agendas 21 locaux reconnus reprend le pictogramme « développement durable » du ministère combiné au texte « Agenda 21 local France ». Il est attribué à la collectivité porteuse du projet reconnu pour la durée de la reconnaissance. Il est accompagné d'une charte d'utilisation et d'une charte graphique, et d'une convention d'utilisation. Il a été déposé à l'INPI (procédure d'agrément est en cours).
Un document papier, au format d'un diplôme traditionnel, est signé par le ministre et par le délégué interministériel, et remis aux collectivités lauréates avec une fiche de commentaires et de recommandations.
Lors d'entretiens téléphoniques réalisés au moment des expertises dans le cadre de la première session de reconnaissance, plusieurs collectivités ont répondu à une question portant sur l'intérêt de la reconnaissance. Les principales raisons invoquées étaient (DDD, *op. cit.*) :

- la reconnaissance des efforts fournis par les équipes
- le fait de valider ce qui a déjà été fait, de conforter une démarche
- l'encouragement à poursuivre, le coup de pouce pour aller plus loin
- le fait que la reconnaissance soit utile pour élargir la démarche à d'autres collectivités

Durée de la reconnaissance

La reconnaissance est prononcée pour trois ans, et pourra être prolongée deux ans sur la base d'un rapport de mise en oeuvre de l'Agenda 21 local de la collectivité. La collectivité devra adresser ce rapport à la DDD au bout des trois ans, sous une forme non encore précisée.

La première session de reconnaissance

51 projets ont été déposés au 31/10/2006. Parmi eux, 32 projets ont été reconnus. Leur liste figure sur le site du MEDAD. Parmi les projets reconnus se trouvent 17 Communes, 7 Communautés d'agglomérations, 2 Communautés de communes, 2 Pays, 1 syndicat d'aménagement et 3 Départements. 19 projets n'ont pas été reconnus, soit 37.3%.

Les projets non reconnus l'ont été pour l'une des raisons suivantes :

Raison de non reconnaissance		Nombre de dossiers
Non conforme à l'appel	Dossiers non expertisés	3
Le projet n'est pas encore dans le champ du développement durable	Les enjeux du développement durable ne sont pas appropriés	7
Le projet est sur le chemin du développement durable	L'entrée est trop sectorielle	5
	Les éléments clefs d'une démarche de développement durable ne sont pas rassemblés	4
	TOTAL	**19**

La communication réalisée autour de la première session de reconnaissance a été minimum sur demande du cabinet de Mme Olin, en raison de la proximité de l'élection présidentielle[433]. Un communiqué a été placé sur le site du MEDAD. Des informations et articles sont parus dans divers médias. Un dossier présentant l'ensemble des projets a été mis en ligne en juillet 2007.

Au final, si l'élaboration du Cadre de Référence s'apparente largement à un processus de normalisation, sans en avoir ni le formalisme ni tout à fait la force de la légitimité, le dispositif de reconnaissance, lui, n'a rien de commun avec une procédure de certification.
Il s'agit d'une « labellisation » dans une version très allégée, c'est à dire sans visites sur site, procédures d'audit, formation d'auditeurs, etc. Le dispositif adossé au référentiel reste, dans sa formalisation, ses exigences, les ressources qu'il mobilise, très en-deçà de ce type de démarche.

Par ailleurs, en-dehors de l'appel à reconnaissance, le MEDD n'offre pas avec l'ensemble de ce dispositif, de solutions méthodologiques à la portée des collectivités en termes d'évaluation. Or (comme nous le verrons plus loin), nous avons identifié sur le terrain une demande de la part des acteurs, qui consiste dans le fait de disposer d'outils appropriables pour effectuer une évaluation de la conformité de leurs projets aux recommandations du Cadre de Référence.

Conclusion intermédiaire

Le dispositif de reconnaissance des projets territoriaux de développement durable des collectivités, mis en œuvre fin 2006 par le BTE, placé sous l'autorité de la DDD au MEDAD, vise à encourager les collectivités dans la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux, en cohérence avec l'objectif de la SNDD d'atteindre 500 Agendas 21 locaux en 2008. Cette initiative de l'Etat correspond à la nécessité d'une évaluation de ses propres engagements internationaux. L'Etat cherche à organiser, par leur reconnaissance officielle, la diffusion des Agendas 21 locaux, et à l'impulser, tout en l'encadrant. Il a cherché les formes d'un « pilotage » qui encourage les collectivités tout en s'assurant qu'elles respectent un certain nombre de critères.

Le MEDD, institution faible[434], assure majoritairement le portage institutionnel du développement durable. Son initiative prolonge un travail effectué ces dix dernières années auprès des collectivités

[433] « Compte tenu de la période préélectorale, cette manifestation et la communication qui en seront faites seront inévitablement soumises à restriction, selon l'avis du SGG. En particulier, la presse ne sera pas invitée à la remise des résultats, et les élus ne seront pas mis en avant. En revanche, il sera possible de communiquer sur les démarches des territoires et sur la notion d'Agenda 21 local » (DDD/BTE, 2007, « *Mise en œuvre de la procédure de reconnaissance et de l'annonce des résultats, à la date du 26 janvier 2007* », note de service (4pp)).
[434] A nouveau, ce constat s'inscrit en amont des remaniements gouvernementaux attendus à la suite de la dernière élection présidentielle, qui sont en cours et dont nous excluons donc les impacts de notre analyse.

avec des Appels à Projets, qui ont fait de lui un acteur majeur de l'impulsion des Agendas 21 locaux, mais au rôle problématique et ambigu.
En ciblant des composantes particulières de l'Agenda 21 local sans bien en affirmer la cohérence d'ensemble, les Appels à Projets ont participé de la confusion générale initiale sur les caractéristiques distinctives de l'Agenda 21 local. Il ont été décisifs dans l'impulsion à la mise en œuvre du développement durable par les collectivités, tout en posant un problème de *traduction* dans les termes de la sociologie de l'innovation, nuisant *in fine* à la diffusion de l'Agenda 21 local en tant qu'innovation.
La traduction de l'Agenda 21 local a également été en partie tributaire de la culture du BTE. Cette culture comprend une certaine méfiance vis-à-vis du secteur privé, avec pour conséquence l'absence d'une réflexion sur la perméabilité entre entreprises et collectivités, en termes de méthodologies et de pratiques, notamment managériales. La problématique des modalités concrètes d'inclusion des entreprises dans les démarches des collectivités a également été largement évacuée pour les mêmes raisons. Malgré un rôle important d'impulsion, le MEDD n'a pas eu globalement, avec ses Appels à Projets et avant de produire un référentiel assorti d'un dispositif de reconnaissance de portée nationale, de réel rôle de *pilotage* des Agendas 21 locaux.

L'Agenda 21 local correspond à une ambition stratégique et globale, dans un paysage segmenté. Cette ambition semble trouver ses meilleures justifications dans les contraintes mêmes qu'elle rencontre : l'Agenda 21 local est un processus global qui vise à établir la cohérence et la coordination entre politiques, compétences et niveaux d'intervention des différents acteurs.
La déclaration des collectivités à Johannesburg et la SNDD, ainsi que la nécessité d'appuyer la durable-conditionnalité des aides publiques aux collectivités sur des outils *ah hoc*, légitimaient l'élaboration d'un « *Cadre de Référence pour les projets territoriaux de développement durable* ». Le positionnement de l'Etat en tant qu'évaluateur et normalisateur des Agendas 21 locaux n'allait initialement pas de soi, et l'initiative du MEDD a débuté dans un contexte difficile. La nécessité d'une harmonisation des approches des Agendas 21 locaux n'était qu'inégalement reconnue par les acteurs ; il en allait de même de la légitimité du MEDD pour élaborer un référentiel. Sa crédibilité en la matière, au début de son initiative, suscitait des doutes. Cependant, le recours à l'Etat reste souvent incontournable pour stabiliser les règles du jeu de l'action collective : ce constat est illustré par le succès final du *Cadre de Référence*. La normalisation est essentielle dans l'organisation, la transaction et la coordination entre acteurs. Elle a une fonction majeure de catalyseur et de diffuseur de l'innovation. Elle participe à la lisibilité, à la transparence et au partage d'information. Il s'agit de valider de manière normative une innovation, afin de contribuer à sa diffusion.

Le Cadre de Référence, d'abord constitué d'éléments procéduraux, a ensuite été assorti d'éléments substantifs (finalités à poursuivre et domaines d'action concernant potentiellement l'Agenda 21 local). Les domaines d'action (enjeux) à prendre en compte restent indicatifs, et reflètent une vision normative « molle » et constructiviste, où ne sont pas introduits de porter à connaissance experts auprès des collectivités par des mécanismes spécifiques.

Si l'adhésion du plus grand nombre de collectivités pouvait paraître hypothétique de prime abord, un long processus de dialogue et de négociation entre le BTE et les acteurs a permis d'aboutir à un document qui fait largement consensus. Les écueils qui persistent dans la mise en place de comités régionaux « Agendas 21 locaux » décentralisés illustrent cependant les difficultés auxquelles se heurte le MEDD, pour se positionner comme chef de file et interacteur dans la mise en œuvre de formes volontaires de pilotage nationales et décentralisées.
Le « non dogmatisme » en termes de mise en œuvre de l'Agenda 21 local, a été largement entretenu par les acteurs, à la faveur d'un flou persistant, jusqu'à être érigé en dogme. Mais comme pour d'autres démarches exigeantes, une forme de reconnaissance des Agendas 21 locaux parait nécessaire. L'encadrement de l'utilisation du terme d'Agenda 21 local a pour but de le protéger d'utilisations abusives et erronées, et de distinguer les démarches qui répondent à ses exigences

propres. Leur visibilité va de paire avec leur protection et leur crédibilisation. Les effets d'exemplarité et d'émulation, l'équité, l'exigence de solidarité, l'échappatoire qu'offre aux acteurs la stratégie du passager clandestin, et la présence d'externalités, légitiment la reconnaissance, la visibilité et la crédibilisation de démarches de collectivités dont l'effort participe à la résolution d'enjeux globaux, et fondent la légitimité des obligations redditionnelles liées à l'Agenda 21 local.

La prise en compte locale du développement durable relève en partie intrinsèquement d'approches normatives. La constitution locale et procédurale de normes instituées par les acteurs locaux eux-mêmes pose problème sur le plan substantif : elle implique souvent la mise à l'écart de questions cruciales (intérêt des générations futures ou des autres territoires…). L'approche constructiviste s'avère ainsi insuffisante pour établir une stratégie locale de développement durable. Défaut d'expertise et caractère contingent des résultats de processus collectifs où domine l'information imparfaite, sont au cœur du problème. Omissions et stratégies d'évitement peuvent déboucher sur la non prise en compte de certains enjeux. L'introduction du diagnostic expert dans la prise de décision caractérise, au contraire, la *gouvernance éclairée*.
Parmi les rôles de l'Etat, figure celui d'effectuer des *Porter A Connaissance* (PAC) et de garantir la mise à l'ordre du jour de certains enjeux dans l'action locale. Il semblerait nécessaire qu'il effectue le PAC des grands enjeux du développement durable auprès des collectivités, par le biais de connaissances et d'une expertise stratégiques *ad hoc*. Face au corpus stabilisé sur les enjeux globaux, il s'agit de trouver leurs traductions concrètes dans les Agendas 21 locaux, ce qui passe notamment par les réflexions sur leur évaluation.

Les modalités de reconnaissance des Agendas 21 locaux laissaient perplexes les experts que nous avons rencontrés au commencement de l'élaboration du Cadre de Référence. Il semble incontournable de considérer conjointement processus *et* résultats dans le cadre de ces démarches complexes. La caractérisation du processus apparaît cruciale ; quant aux résultats, il apparaît problématique de les évaluer, mais ils semblent devoir concerner un certain nombre de domaines. Il semble également central de porter un regard sur l'identification de leurs parties intéressées et de leurs enjeux par les collectivités, ces aspects paraissant liés. La structuration des démarches sur ces deux volets appelle des efforts de rationalisation, de systématisation et d'amélioration continue.

L'élaboration de documents normatifs par les instances de normalisation est régie par des règles strictes qui garantissent la pertinence des documents publiés. Le BTE a en fait piloté un processus semblable, quoique moins formalisé. Il en a suivi les étapes de manière empirique. Ses pratiques ont été fidèles à l'esprit de l'élaboration des documents normatifs, sans en suivre tous les canons.
Ce faisant, le MEDD est parvenu à se positionner comme acteur leader sur la problématique de la reconnaissance des Agendas 21 locaux, et à jouer le rôle de pilote au cœur de ce processus. Le Cadre de Référence fait également l'objet d'un consensus interministériel, obtenu par la prise en compte des grandes orientations et politiques de l'Etat dans chaque domaine d'action indicatifs.
Si l'élaboration du Cadre de Référence s'apparente largement à un processus de normalisation, sans en avoir ni le formalisme ni tout à fait la force de la légitimité, le dispositif de reconnaissance, lui, n'a rien de commun avec une procédure de certification. Il s'agit d'une « labellisation » dans une version allégée, sans visites sur site ni procédure d'audit associée. Le dispositif adossé au référentiel reste, dans sa formalisation, ses exigences, les ressources qu'il mobilise, très en-deçà de ce type de démarche. Le dispositif devrait inclure à terme une procédure d'audit normalisée.
Ce dispositif de reconnaissance reste expérimental. L'expertise des projets consiste dans une analyse sur dossier, sans visite de terrain. La reconnaissance d'un projet se fonde sur sa contribution aux cinq finalités du développement durable du Cadre de Référence, et sur le fait qu'il réponde aux enjeux de développement durable du territoire concerné. Pour ce faire, les experts comparent les documents à leur disposition (diagnostics, documents d'orientation…) et les axes stratégiques et/ou les actions des Agendas 21 locaux qui leur sont soumis. Cette méthodologie a des limites importantes que nous soulevons dans la partie qui suit.

Le Cadre de Référence représente une étape importante dans l'élaboration de références communes facilitant la coopération des acteurs et la convergence de leurs visions et de leurs horizons stratégiques. Le MEDD a mené une action relativement exemplaire et inédite de ce point de vue. Il se présente comme un outil de traduction au sens de la sociologie de l'innovation (CALLON et Al. *op. cit.*), qui a sollicité et renforce les réseaux et les alliances d'acteurs divers autour d'un sujet particulier. Il permet de renforcer une communauté de travail en la dotant de repères partagés et appropriés. Dans la lignée de ce processus, d'autres acteurs comme les agences de notation extrafinancière, par exemple, seront amenés à prendre en compte les références ainsi construites, même si des logiques compétitives et divergentes subsistent et peuvent être vecteurs d'innovations par ailleurs.
Par contre, des questions (que nous explorons dans la partie suivante) persistent, en matière de méthodologies d'évaluation qui prolongent et traduisent en termes pratico-pratiques ces réflexions et ces références communes. En-dehors de ce dispositif, le MEDD ne propose pas aux collectivités de méthodes dont elles puissent faire usage dans le cadre de leurs projets. Or, il existe une demande de la part des acteurs, de disposer d'outils appropriables pour évaluer et suivre eux-mêmes leurs projets au regard du Cadre de Référence.

Le renouveau du rôle de l'Etat (notamment dans le cadre de sa figure réflexive), réside dans la combinaison de ses capacités techniques et de qualités nouvelles de négociation. En l'espèce, le rôle d'instigateur et d'animateur de négociations qu'a joué avec succès le BTE (qui participe des nouveaux *instruments de suivi* auxquels à tendance à avoir recours la puissance publique), s'accompagne paradoxalement d'un déficit en termes d'usage stratégique de la connaissance et de sa mise en contexte méthodologique, dans le cadre des projets locaux (ce qui est *a priori* le « cœur de métier » de l'action traditionnelle et technicienne du ministère). Nous tentons d'apporter une contribution sur ce dernier point dans la *troisième partie* qui suit, en nous basant sur l'ensemble des analyses et constats dressés jusqu'ici.

Troisième Partie : Méthodologie. Adaptation de l'approche SD21000 aux collectivités : de la réflexion théorique à la validation d'outils opérationnels.

I. MODALITES GENERALES ET JUSTIFICATIONS DE LA METHODOLOGIE DEPLOYEE

1. INTERET D'UN TRAVAIL D'ADAPTATION DES OUTILS SD21000 AU REGARD DES QUESTIONS QUE POSE LE DISPOSITIF DE RECONNAISSANCE

1. Les questions que pose le dispositif actuel

Les modalités du dispositif de reconnaissance des Agendas 21 locaux du MEDAD soulèvent des questions méthodologiques que nous avons choisi de mettre au centre de nos travaux. Les trois premiers points ci-dessous retiennent notre attention en particulier. Considérés conjointement et conjugués aux réflexions exposées plus haut, ils amènent aux deux constats qui suivent concernant le rôle et les finalités d'une évaluation des projets de développement durable des collectivités.

1.1 Pertinence de l'identification et de la hiérarchisation des enjeux

En premier lieu, le dispositif s'appuie sur l'expertise sur dossier des projets des collectivités. L'appréciation du projet, assez floue lors de la première session de reconnaissance, du fait du grand nombre de questions posées et de niveaux de performance difficiles à définir, a été améliorée à l'occasion de la seconde session. Un système de notation portant sur les finalités et la démarche d'une part, et la définition d'un petit nombre de questions clefs permettant de caractériser la pertinence du projet d'autre part, devraient faciliter l'expertise. Néanmoins, il reste difficile pour les experts d'apprécier *sur dossier* la pertinence de *l'identification et de la hiérarchisation de leurs enjeux de développement durable par les collectivités*.
Etablir une reconnaissance des projets territoriaux de développement durable nécessite de s'assurer que les collectivités identifient de manière pertinente leurs enjeux prioritaires.
Il manque donc aujourd'hui au dispositif piloté par le MEDAD – ainsi plus largement, qu'aux méthodologies d'évaluation en émergence dans ce domaine – la capacité à porter un regard sur la pertinence de l'*identification et de la hiérarchisation de leurs principaux enjeux par les collectivités*. Ce déficit méthodologique est également rencontré sur le terrain par les collectivités, qui parmi les innombrables champs d'action possibles, ont des difficultés à identifier de manière rationnelle des priorités – ce qui pose la question du spontanéisme, de l'opportunisme, des effets de mode éventuels, des logiques organisationnelles contingentes, qui peuvent présider à cet exercice aux dépends d'une rationalité qui procède davantage des finalités intrinsèques des Agendas 21 locaux.
Outre la nécessité de rationalisation, de crédibilisation et de reconnaissance des démarches, cette problématique renvoie à celle des stratégies (volontaires ou non) du passager clandestin, autant de raisons qui justifient une réflexion sur les outils d'évaluation et d'aide à la décision sur ce sujet.

1.2 Le profil des projets : degré d'investissement des trois champs de gestion des enjeux

En second lieu, le dispositif a fait l'objet de discussions récurrentes au sein du COPIL quant au « profil » des projets pouvant prétendre à une reconnaissance en tant que *projets territoriaux de développement durable*[435]. Cette question polymorphe touche en fait –

[435] Le titre et la nomenclature de l'appel à reconnaissance, portant sur les « projets territoriaux de développement durable *dont les Agendas 21 locaux* », illustrant le fait que – toutes les démarches de développement durable des

- aux domaines d'action concernés par les projets (ce qui revient à nouveau à se demander quels enjeux sont traités) ;
- au périmètre géographique des projets (ce qui revient par exemple à se demander si l'appel à reconnaissance s'adresse uniquement à des territoires dans leur ensemble, à diverses échelles, ou s'il pourrait aussi concerner des échelles infra-territoriales : éco-quartier, aménagement durable (question qui a été tranchée par COPIL))[436] ;
- au périmètre « organisationnel » (ou interorganisationnel …) concerné par le projet.

Nous contribuons plus loin à la réflexion en ce qui concerne le premier et le dernier points, sachant que 1) le MEDD ne dispose pas de méthode formalisée d'évaluation de la pertinence de l'identification des enjeux dans les projets ; et que 2) les plans d'action des collectivités[437] peuvent investir trois *champs de gestion* des enjeux :

→ Le premier concerne l'ensemble des mesures qui tendent à rendre la collectivité *en tant qu'organisation*, responsable en termes sociaux et environnementaux au travers de son fonctionnement interne (ce premier champ ayant souvent pour la collectivité une valeur didactique et d'exemplarité).

→ Le deuxième correspond à la prise en compte du développement durable par la collectivité *au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques propres* : il s'agit pour elle d'inscrire systématiquement le développement durable comme préoccupation stratégique dans chacune de ses politiques et interventions (transports, éducation, environnement, développement économique, énergie, aides et financements publics…), si possible de manière systémique et transversale (à travers l'analyse des impacts sociaux, environnementaux, économiques, de chaque politique sectorielle sur le développement durable, revenant dans l'absolu à porter un regard systématique sur les « externalités » de ses politiques les unes sur les autres).

→ Le troisième *champ de gestion* est celui de l'action collective, c'est-à-dire de l'animation par la collectivité pilote du projet, des actions partenariales conjointes des différents acteurs impactant le développement durable sur son territoire. Ce champ est fondamental en ce sens que la participation active des parties intéressées de la collectivité[438] à la mise en œuvre *territorialisée* du projet de développement durable du territoire, est incontournable pour que l'on puisse parler de projet *territorial* (et non de projet *institutionnel* au sens de politiques mises en œuvre de manière essentiellement unilatérale par une institution publique – même si ces politiques ont été définies de manière participative). Nous donnerons à ce dernier champ de gestion le nom de *coordination stratégique territoriale*.

---

collectivités ne reprennent pas l'intitulé « Agenda 21 local » ; – le dispositif oscille entre volonté de cadrage (pour ne pas dire de normalisation, dans une acception large du terme) et de reconnaissance des Agendas 21 locaux, et encouragement ouvert et non directif des collectivités … montrant la difficulté et la tension qui persistent autour de la question se statuer, ou non, sur le terme d' « Agenda 21 local », son utilisation, et sa définition.

[436] Le Comité national *a finalement tranché*, à l'issue de la première session de reconnaissance (c'est à dire alors que nos travaux de terrain étaient achevés), en faveur des projets globaux de territoire (ce qui exclut les quartiers durables par exemple…).

[437] Les projets concernés par l'Appel à reconnaissance ne sont en effet que *ceux qui se concrétisent par un plan d'action spécifique*. Cette question n'est pas l'objet de la discussion, mais cette nomenclature exclut *de facto* les Agendas 21 locaux qui voudraient prendre la forme de chapeaux stratégiques irriguant l'ensemble des politiques, documents de planification, etc. déjà existants, d'une collectivité ou d'un territoire, plutôt que de se décliner en un document spécifique (posture qui a l'intérêt d'éviter la « satellisation » de la démarche d'Agenda 21, souvent observable en pratique, par apport aux autres politiques et outils locaux…). Cet aspect est implicitement pris en compte dans la méthodologie présentée plus loin.

[438] Que nous distinguons de la participation souvent entendue comme « organisation et prise en compte de l'expression des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la collectivité en ce qui concerne l'avenir du territoire ».

1.3 Sanction binaire *vs* identification de voies de progrès

Le dispositif mis en place par le MEDAD débouche sur l'acceptation ou le rejet de la candidature des collectivités, c'est à dire sur une sanction binaire. Quoique encore peu développé, et assez peu plébiscité par les collectivités (mises à part les plus entreprenantes[439]), le benchmarking a été évoqué comme nécessaire à l'avenir par les membres du COPIL lors de sa session 05/02/07[440], afin de hiérarchiser davantage les niveaux d'avancement et de qualité des projets des collectivités, et de caractériser plus finement leurs voies de progrès.
Le recours à une notation plus fine permettrait également de structurer davantage l'amélioration continue, en identifiant avec une plus grande précision les voies de progrès spécifiques pour chaque projet (dans des champs que nous avons proposé de définir), permettant de fixer des objectifs à court, moyen et long terme (la reconnaissance par le MEDAD devant par exemple être validée pour deux années supplémentaires au terme d'un délai de trois ans…).

→ Résumons :

1) pertinence de l'identification et de la hiérarchisation des enjeux,
2) champs de gestion des enjeux et « profils » des projets,
3) identification plus fine des voies de progrès dans une optique d'amélioration continue –

… trois problématiques fondamentales liées à l'évaluation des Agendas 21 locaux de manière générale, que révèle et met en exergue l'Appel à Reconnaissance du MEDAD.

L'inscription de ces réflexions dans le contexte de la mise en place d'un dispositif *ad hoc* par le MEDAD, qui souligne leur actualité, ne les y circonscrit pas. L'évaluation de la mise en œuvre de développement durable par les collectivités peut avoir plusieurs rôles et finalités.

1.4 Les objectifs d'une évaluation – entre évaluation ponctuelle et aide au pilotage de l'amélioration continue

Qu'elle s'applique à des politiques publiques, des processus d'action collective ou à tout autre objet, l'évaluation peut avoir comme on l'a vu, différentes finalités. On peut distinguer sans les opposer, l'évaluation « endogène » – c'est à dire destinée aux acteurs pilotes, et, éventuellement, parties prenantes du projet (au premier rang desquels élus, techniciens, acteurs des territoires concernés) – et l'évaluation « exogène », par une partie extérieure (reconnaissance par le MEDAD, labellisation par tierce partie, notation par une agence…).
L'évaluation peut avoir lieu *ex ante*, ex *post* ou *in itinere*. Le troisième cas de figure, en ce qui concerne les Agendas 21 locaux, apparaît le plus pertinent étant donné –

– la temporalité longue des projets, de la gestion des enjeux, et du suivi que peut constituer le dispositif ;
– la finalité d'*aide au pilotage de l'action collective* que revêt l'évaluation, étant donné qu'il s'agit *in fine*, pour les raisons déjà citées, d'évaluer *l'amélioration continue* de processus et/ou des résultats.

Cette finalité peut être celle d'une tierce partie, du pilote du projet lui-même, ou des deux.

[439] L'ADF et des collectivités comme le Conseil Général de l'Essonne par exemple, y sont vivement favorables.
[440] Le Comité a validé lors de cette session la liste des lauréats du premier appel à reconnaissance.

1.5 Identifier le profil des projets pour mieux guider l'amélioration continue

Le phénomène de désinstitutionalisation des territoires de l'action publique renvoie aux limites d'une évaluation qui porterait exclusivement sur le champ des politiques et des compétences d'un échelon territorial porteur de projet.
Un projet *territorial* de développement durable renvoie aux efforts de mise en œuvre d'une *coordination stratégique territoriale*, qui correspond au *troisième champ* distingué plus haut. Il s'agit de la faculté de la collectivité porteuse du projet, d'identifier ses parties intéressées et de dialoguer avec elles, afin de définir les modalités d'une maîtrise commune (selon des formes variables : partenariales, contractuelles, volontaires…) des enjeux du territoire[441]. Cette action coordonnée à l'échelle du territoire est stratégique en ce sens qu'elle implique une gestion de la relation aux parties intéressées dont l'importance même est stratégique dans ce cadre, et en ce sens que l'organisation de la coordination exige pour le pilote du projet de déterminer et d'afficher une stratégie de développement durable de son territoire, de manière notamment à négocier les termes de sa mise en œuvre conjointe avec les acteurs qui influent sur la maîtrise des enjeux.

Evaluer *l'amélioration continue des* Agendas 21 locaux recouvre donc plusieurs aspects. La qualité du processus d'identification et de hiérarchisation des enjeux, d'identification des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la maîtrise de ces enjeux, et l'identification de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux, se trouvent au cœur d'une telle évaluation. Il s'agit d'amélioration continue dans la mesure où des processus adéquats doivent s'appuyer sur un cadre conceptuel et méthodologique qui s'inscrive dans le management des collectivités.
L'amélioration continue renvoie ensuite au niveau de maîtrise des enjeux, dans chacun des trois *champs de gestion*. Autrement dit, il s'agit d'évaluer la capacité d'une collectivité à améliorer sa maîtrise en interne, sa maîtrise institutionnelle (à travers la mise en œuvre de ses compétences et ses politiques), jusqu'à l'amélioration progressive de sa maîtrise des enjeux à travers la coordination stratégique territoriale. L'amélioration continue s'exprime ainsi également dans la faculté d'investir progressivement les trois « profils » de projets correspondants : « interne », « institutionnel », « territorial ».

2. Cadre de Référence et SD21000 : des approches similaires et complémentaires ? L'intérêt d'un travail d'adaptation méthodologique aux collectivités

Nos travaux de recherche-intervention auprès du MEDAD et de collectivités ont porté sur l'adaptation d'un outil méthodologique fonctionnel susceptible de donner une traduction concrète et opérationnelle au cadre conceptuel et théorique présenté ci-dessus.

Parmi les outils d'évaluation du développement durable conçus par et/ou pour les collectivités, aucun n'intègre pleinement les préoccupations évoquées plus haut. Les OQADD existants ont comme on l'a vu un champ d'application plus restreint. *A contrario*, un outil semblait mériter qu'on étudie son application possible aux collectivités en lien avec le questionnement d'ordre plus stratégique évoqué ici.

---

[441] Les termes de *parties intéressées* et de *parties prenantes* sont utilisés dans la littérature, parfois comme synonymes, parfois avec des sens différents, pour désigner les acteurs concernés par l'action d'une organisation. Dans le cadre de nos travaux nous retenons les définitions suivantes. Les *parties intéressées* recouvrent l'ensemble des acteurs pouvant impacter ou être impactés par le projet de développement durable de la collectivité, y compris les acteurs faibles (catégories de population n'ayant pas les moyen de faire valoir leurs intérêts dans les processus de prise de décision, habitants des territoires éloignés notamment en voie de développement, organismes vivants, générations futures). Les parties intéressées se distinguent ainsi des *parties prenantes*, qui recouvrent les acteurs moins nombreux qui sont déjà, *de facto*, actifs dans la définition et/ou à la mise en œuvre du projet de développement durable de la collectivité.

2.1 L'approche SD21000, guides et outils méthodologiques : une posture similaire au Cadre de Référence, des outils *ad hoc* associés

Le *Guide SD21000 (FD X 30-021) pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management des entreprises*, publié par l'AFNOR (2003), est porteur de l'approche du développement durable caractéristique de la position française représentée au niveau international, qui considère que la prise en compte du développement durable par les organisations, découle de la double prise en compte – des attentes des parties intéressées d'une part ; – d'un certain nombre d'enjeux « incontournables » de développement durable d'autre part.

J-C. DUPUIS montre que la théorie des parties prenantes, dominante dans les analyses sur la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise, ne rend que partiellement compte de ses enjeux.
Généralement, la RSE repose sur l'idée qu'« en matière de responsabilité sociale, c'est à l'entreprise de définir elle-même ce qu'elle veut (ou peut) faire, sans tutelle publique, en plus des réglementations visant à fixer des *minima* ». DUPUIS et LEBAS considèrent la RSE comme « la traduction microéconomique du développement durable. Le « management responsable » est ainsi l'instrumentation de gestion visant à mettre en oeuvre et à rendre compte d'une « responsabilité globale » de l'entreprise »[442] (DUPUIS et LE BAS, 2005, *op. cit.*). Dans la perspective de l'approche théorique des parties prenantes, la responsabilité de l'entreprise « n'est pas universelle ; elle est contingente et relative et s'exerce en fonction des parties prenantes identifiées par l'entreprise comme importantes. L'enjeu est alors de sélectionner les parties prenantes importantes pour l'entreprise, d'identifier leurs attentes, de définir les engagements à leur égard et de mettre en oeuvre les moyens adéquats pour y répondre » (DUPUIS, 2006)[443].

La posture du SD21000 est fondamentale, les référentiels et outils développés par d'autres pays (concernant tant les entreprises que les collectivités) se concentrant beaucoup plus, voir uniquement, sur la prise en compte des attentes des parties intéressées ou sur la qualité du système de management des organisations (DELCHET, 2006, *op. cit.*), que sur les enjeux.
Les recommandations du Guide SD21000 sont mises en œuvre dans les entreprises grâce à l'outil de diagnostic développé par Karen Delchet dans la cadre de sa Thèse auprès de CapAFNOR, qui a permis de valider la pertinence de la double approche par les parties intéressées et les enjeux. Cet outil d'autodiagnostic accompagné opérationnel a été publié par l'AFNOR en 2006 (*FD X 30-023 - Développement durable - responsabilité sociétale - document d'application du Guide SD 21000 - guide pour l'identification et la hiérarchisation des enjeux de développement durable*)[444].

---

[442] Dans ce paradigme managérial, « la responsabilité de l'entreprise ne se réduit pas à la performance financière et s'étend aux sphères sociale (ou sociétale) et environnementale […] La RSE correspond […] à des *démarches volontaires* d'entreprises visant à améliorer la qualité sociale et environnementale de leurs activités au delà des exigences légales et réglementaires sans pour autant perdre de vue leurs obligations de performance économique et financière ». […] La multiplicité de ses formes, la variabilité de ses rythmes de diffusion selon les pays, les secteurs, les types d'entreprise, fait de la RSE une pratique en cours d'expérimentation quasi spontanée. Elle n'est pas un ensemble de règles ou de normes « contraignant » les acteurs à adopter des comportements spécifiques (DUPUIS et LE BAS, 2005).
[443] DUPUIS Jean-Claude, 2006, « *Les insuffisances de l'analyse de la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise comme traduction de l'incomplétude de l'approche contractuelle de la firme* », GEMO (Groupe de recherche en Économie et Management des Organisations), Electronic Working Paper Series n° 2006-04.
[444] Le FD X 30-023 « s'appuie sur une méthodologie développée par CapAFNOR et l'école des mines de Saint-Étienne qui permet, sur la base des outils de pilotage déjà existant dans l'entreprise :
- d'identifier les enjeux de développement durable pour l'organisme ; de hiérarchiser ces enjeux, en termes de risques et d'opportunités ; d'estimer le degré de maturité de l'organisme sur les différents enjeux de développement durable ainsi que le degré de maturité des pratiques managériales ; d'engager des actions afin de construire sa stratégie développement durable et de bâtir un programme visant l'amélioration continue ; d'élaborer le plan d'actions prioritaires adapté ; de dialoguer sur le sujet tant en interne qu'en externe avec les tiers appelés parties intéressées », AFNOR, www.afnor.org/developpementdurable/normalisation/referentiels.html

Il existe des similitudes fortes entre les recommandations du Cadre de Référence et du Guide SD21000. L'un comme l'autre distinguent les éléments de démarche ou enjeux managériaux (« comment » faire), et les domaines d'action ou enjeux de développement durable (« quoi » faire). L'ouverture aux parties intéressées est centrale dans les deux documents.

Le Cadre de Référence est structuré en Finalités/Eléments de démarche/Domaines d'action, son troisième volet donnant une place importante aux exemples de pratiques. L'approche par les parties intéressées, elle, ne fait pas l'objet d'une partie isolée ou dédiée du document, mais sa nécessité transparaît dans l'ensemble de ses sections.

2.2 Le « repérage des acteurs » selon le Cadre de Référence

On peut ainsi lire, dans le Cadre de Référence, (Partie I, *Eléments de démarche*, Section 1. « *Prendre en compte les dynamiques et la complexité du système local* »), les indications suivantes :

> « Associer les acteurs du territoire, qu'ils soient habitants ou « utilisateurs », permet d'approcher dans leur diversité les attentes de chacun et de prendre en compte leurs projets, leurs stratégies ainsi que leurs savoirs et leurs compétences. Leur participation au projet de développement durable permet l'expression du système complexe qui s'impose au territoire. Ce système doit être ensuite ordonné pour aboutir au projet collectif auquel chacun sera appelé à prendre part » (MEDD, 2007, *op. cit.*).

Selon le Cadre de Référence, le fait de « repérer l'ensemble des acteurs agissant sur le territoire » est une phase qui constitue –

> « le socle sur lequel la participation et plus globalement le projet viendront s'appuyer. C'est la première étape indispensable, dans tout projet de développement durable, pour ne pas oublier d'associer les acteurs concernés par le projet ou porteurs d'expertise. Le processus de participation renvoie le plus souvent à une négociation avec des représentants de « groupes sociaux » dont l'identification et la définition sont forcément limitatives. Les comités consultatifs et des commissions issus de ces négociations ont donc toute légitimité à contribuer au processus de participation, sans exclure cependant la représentation de catégories de la population qui pourraient ne pas se sentir représentées suivant ces modalités. D'autres formes de participation pourront alors être mises en oeuvre. La question est donc bien de déterminer qui associer aux différentes phases d'un projet d'Agenda 21 local, selon quelles modalités et avec quelle ampleur ».

Le Cadre mentionne une liste non exhaustive de catégories d'acteurs :

> « Les acteurs, sur un territoire, peuvent être :
> – institutionnels : association d'élus, collectivités infra ou supraterritoriales (département(s), région, État, etc.), ils sont des atouts pour l'articulation entre les divers échelles et projets […] ;
> – socioprofessionnels : tels que les banques par leur pouvoir de prêt, les artisans par leur présence sur la quasi-globalité du territoire, les syndicats grâce à leur capacité à diffuser l'information, mais aussi les chambres consulaires, les entreprises… ;
> – sociétaux : ce sont des associations […], des organismes et établissements publics […] ; ils favorisent l'émergence de projets et assurent la diffusion de l'information à travers leurs réseaux ;
> – des organismes : syndicat d'eau potable, d'assainissement (collectif ou non), de déchets… […] ;
> – plus largement, les individus, dans leur diversité : habitants, usagers, personnes âgées, handicapés, jeunes, familles, personnes défavorisées, experts (extérieurs ou non) de par leur relation avec le territoire[445]. Cette classification ne vise pas l'exhaustivité. Elle est organisée par types d'acteurs qu'il faudra associer à un moment dans une ou plusieurs phases du projet ».

Le « repérage » préconisé des acteurs, doit « permettre d'identifier leurs rôles, leurs attentes, leurs points de vue, leurs projets, leurs intérêts, leurs savoirs, afin, d'une part, de dépasser les préjugés et

[445] Le statut d'expert est octroyé ici à des acteurs « lambda » à la seule condition d'avoir « *une relation avec le territoire* » : ceci pose la question du statut de l'expertise et de l'introduction du diagnostic expert dans la prise de décision.

les supposés, et d'autre part, de dégager les dynamiques en cours sur le territoire et les capacités d'innovation portées par les acteurs. Cette phase assure une meilleure connaissance du territoire et de son fonctionnement à travers une meilleure compréhension des jeux d'acteurs ».
Il peut se faire, précise enfin le MEDAD, « dans un premier temps à partir des instances existantes, puis selon diverses modalités :

– repérage dans des documents existants (études…) à partir des données Insee ;
– lancement d'une étude particulière type enquête ;
– invitation à des débats publics, des réunions… ;
– mise en place d'un groupe de travail spécifiquement consacré à ce repérage ».

Au-delà de ces indications, le Cadre de Référence n'offre pas d'outils ni de procédure standards au regard desquels effectuer et/ou évaluer la prise en compte des parties intéressées.

2.3 Les outils méthodologiques du SD21000 : un apport inédit qui retient notre intérêt

L'apport inédit de l'outil méthodologique de mise en œuvre du Guide SD21000 réside dans la structuration méthodique d'un processus composé de deux volets interactifs, l'un qui porte sur les parties intéressées, l'autre sur les enjeux. La notation systématique de ces aspects à l'aide d'outils *ad hoc*, permet à l'organisme aidé d'un consultant de déterminer ses enjeux significatifs de développement durable, qui doivent faire l'objet d'une attention prioritaire dans sa stratégie.

La formalisation méthodologique d'un outil opérationnel permettant aux organisations d'identifier et d'intégrer de manière rationnelle et systématique les parties intéressées et les enjeux significatifs dans leur stratégie et leur management, va plus loin que le Cadre de Référence : celui-ci n'est pas accompagné d'une méthodologie consolidée mais partage une philosophie similaire, qui, croisée avec les remarques développées ici, pousse légitimement à s'interroger sur les complémentarités de ces approches (les commentaires et jugements dégagés par la thèse n'engagent nullement le ministère et l'administration).

Nous avons donc retenu l'idée d'une adaptation et d'une expérimentation de l'approche méthodologique SD21000 auprès des collectivités. Ces travaux ne se justifient pas du fait que la méthodologie envisagée représenterait « une panacée » dans le domaine qui nous intéresse.
Toute méthode a ses limites, et nous ne pensons pas *a priori* que celle-ci représente potentiellement pour les collectivités un *nec plus ultra* dans le présent contexte ni dans l'absolu.
Il s'agit de valider un certain nombre d'hypothèses et de tenter de contribuer en termes conceptuels et méthodologiques à la problématique de l'évaluation des Agendas 21 locaux. La méthode SD21000 présente des apports inédits ; de plus, elle offre une traduction pratique de concepts fondamentaux de la prise en compte du développement durable par les organisations. C'est également la seule approche disponible de ce type et dont la transférabilité semble envisageable, et qui soit issue de travaux de normalisation – donc bâtie sur la base d'un consensus réel (contrairement aux approches et méthodologies moins abouties, notamment en termes pratico-pratiques, et aux contenus éparses ou très génériques, issues des différents réseaux associatifs).
L'existence d'une méthodologie consolidée et fonctionnelle retient donc notre attention, tout en éveillant chez nous la plus grande prudence du fait de sa provenance, le monde des entreprises : ceci non en raison d'un quelconque dogmatisme qui tendrait à établir une frontière entre des organisations, entreprises et collectivités, qui seraient de nature fondamentalement différentes, mais en raison des points communs et des différences réels qui existent entre ces organisations.

2. RECAPITULATIF DE LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE RETENUE

Nous avons pris le parti de tester l'adaptabilité de la méthodologie de mise en œuvre des recommandations du Guide AFNOR SD21000 Entreprises auprès des collectivités locales. Ceci impliquait d'adapter l'outil et de tester ces adaptations sur le terrain.

Ce travail ne semble pouvoir se concevoir que dans un contexte de recherche-intervention. On cherche en effet à apporter une contribution effective à l'action collective. Une telle posture se justifie en elle-même de par le caractère d'utilité générale d'une recherche qui se veut appliquée, en cohérence avec la tradition du laboratoire SITE de l'EMSE d'une part, et les attentes de notre financeur, l'ADEME, d'autre part. En outre, notre statut de doctorant dirigé par Christian Brodhag, Délégué Interministériel au Développement Durable (DIDD) durant l'ensemble de nos travaux, accueilli au sein du MEDD pour réaliser ces derniers, nous place *de facto* dans une posture de recherche-intervention auprès du Ministère.

On peut distinguer deux « niveaux » de recherche-intervention dans le cadre de notre Thèse. Nos interactions quotidiennes avec le BTE et notre encadrement scientifique par le DIDD, en tant que chercheur à la position d'observation et d'action privilégiée au MEDAD, mais indépendant de ses positions et de ses travaux, nous ont mis naturellement dans cette posture.
Il était explicite dès le départ que nos travaux porteraient sur une contribution aux réflexions en cours, de manière à coller au plus près aux problématiques qui se révèleraient dans ce contexte, tout en ayant la liberté et le parti pris d'explorer des voies différentes, voire potentiellement divergentes et concurrentes, dans le but de participer de manière interactive à ces travaux.

En complément de cette posture initiale de recherche-intervention auprès de l'organisme d'accueil, d'adapter et de tester *in vivo* une approche méthodologique particulière imposait un second niveau de recherche-intervention, auprès de collectivités volontaires constituant des terrains d'expérimentation. Au final, les allers-retours entre les deux niveaux constituent un dispositif cohérent de recherche-intervention au vu de la problématique, dont on a vu qu'elle impliquait tant des questions liées au rôle et aux modalités d'action du Ministère, que des questions impliquant les faits à l'œuvre au sein des collectivités dans le cadre de leurs projets de développement durable.
Avant d'exposer à grands traits l'ensemble de la démarche méthodologique retenue auprès des collectivités, définissons plus précisément la posture de recherche-intervention.

1. La démarche de recherche-intervention

La recherche-intervention[446] est une méthode reconnue dans le champ des sciences sociales[447]. Cette pratique peut être définie comme « des recherches dans lesquelles il y a une action délibérée de transformation de la réalité ; recherches ayant un double objectif : transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations »[448]. La recherche-intervention se compose de deux tâches simultanées :

- une tâche de recherche : l'objectif étant de développer des connaissances ;
- une tâche d'intervention : l'objectif étant de modifier une situation particulière.

---

[446] Le terme de recherche-action est également répandu (et tenu par certains pour synonyme).
[447] Les éléments de ce paragraphe sont essentiellement repris de : GONDRAN N., 2004, « *Mise en place d'un Système de Management Environnemental à la D.D.E. de la Loire pour la mise à 2*2 voies de l RN7 – RN82 – Rapport intermédiaire réalisé pour le service Transports et Infrastructures de la DDE 42* », ENSMSE, Centre SITE, Septembre 2004, 42pp (p6).
[448] HUGON et SEIBEL (Ed.), 1988, « *Recherches impliquées, recherches action : le cas de l'éducation* » : synthèse des contributions et des débats du colloque / organisé par l'Institut national de recherche pédagogique, INRP, Paris. 22, 23 et 24 octobre 1986, 185pp (p13), cité par GONDRAN N., *Ibid* (p6).

Elle vise à résoudre les difficultés de passer de la théorie à la pratique, rencontrées dans le cadre de recherches classiques. Elle impose au chercheur de prendre en considération le vécu des acteurs et de fournir un cadre théorique et des explications pertinents pour l'action. D'un autre côté, elle permet au praticien de réfléchir sur le sens à donner à sa pratique. Le chercheur a donc pour rôle, d'une part, d'insuffler des bases théoriques dans les actions mises en place pour répondre à cette problématique, et d'autre part, de mettre en évidence les différentes hypothèses et les biais des participants.

Chercheurs et acteurs de terrain travaillent ensemble, avec leurs compétences complémentaires et dans une optique d'apprentissage mutuel. Cette approche est souvent privilégiée en sciences de gestion, où le développement d'outils de gestion répond à la demande de partenaires tout en permettant l'analyse et le recul sur l'interaction entre les outil et les organisations (cette approche est caractéristique du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris). Le centre SITE de l'EMSE a également largement recours à cette pratique.
D'après l'IEN-CTE, la recherche-intervention tend à produire un nouveau savoir « dans et par l'action » et à « s'insérer dans un processus de prise de décision en vue de la résolution de problèmes » [449]. Elle doit se dérouler dans la durée du projet sur lequel le chercheur intervient. La recherche-intervention est basée sur le principe d'apports mutuellement bénéfiques entre chercheur et terrain. Deux catégories d'objectifs sont poursuivies : tester des hypothèses au cœur des travaux de recherche, et valider/invalider/améliorer les outils au contact des partenaires ; en veillant à ce que les expérimentations aient une valeur ajoutée pour les acteurs du terrain.

2. Les grandes étapes que nous avons suivies

Les expérimentations menées auprès d'un échantillon de collectivités (Conseil de Développement du Pays Basque, Conseil Général de Seine et Marne, Communauté de Communes de Soule, Conseil Général de l'Essonne), sont basées sur des adaptations de l'outil *FD X 30-023*, sur le principe de la recherche-intervention. Dans la pratique (ce qui est caractéristique de cette dernière), les étapes suivies ont été itératives : le contenu et les résultats des unes ont influencé les autres, dans de constants allers-retours. Nous présentons l'ensemble de ces étapes et leurs résultats dans la partie qui suit ; ci-dessous sont résumées ces grandes étapes.

2.1. Premiers « outils » : l'élaboration de premières versions des composantes de l'outil

L'élaboration d'une liste de Thèmes Porteurs d'Enjeux

Dans un premier temps, nous avons travaillé sur l'élaboration d'une liste d'enjeux (plus tard renommés *Thèmes Porteurs d'Enjeux* (TPE), suite aux retours d'une première expérimentation partielle des outils auprès du Conseil de Développement du Pays Basque).
Il s'agissait d'établir, comme dans la méthodologie SD21000 appliquée aux entreprises, une liste standard, exhaustive et « universelle », d'enjeux de développement durable dans le cadre des projets des collectivités, que ces dernières seraient systématiquement amenées à prendre en compte afin d'identifier leurs propres enjeux significatifs.
Les domaines d'action énumérés par le Cadre de Référence, qui n'est pas assorti de méthodologie d'évaluation, représentent des agrégats trop généraux pour y appliquer directement des grilles de performance : il était donc nécessaire de recourir à une liste d'items plus précis et circonscrits pour y appliquer une évaluation.

---

[449] IEN-CTE (Circonspection de Tourcoing-Est de l'Inspection Nationale de l'éducation). *Charte du XXIème siècle*. http://netia59.ac-lille.fr/tgn/charte.htm. Cité par : *Ibid.*

La liste de TPE ainsi obtenue est le fruit d'une synthèse entre recherches bibliographiques, entretiens avec des experts (précédemment mentionnés), « exégèse » du Cadre de Référence, réunions de travail avec la Chargée du développement local au Conseil Général de Seine et Marne et Coordinatrice de l'Agenda 21 local du Département, et réunions de travail / discussions non planifiées avec les membres du BTE[450]. Cette liste de TPE a évolué (en termes de contenu, d'agencement, de formulation …) jusqu'au dernier terrain.

La validation conceptuelle et méthodologique des trois champs de gestion des enjeux

Participant de ces travaux préliminaires d'élaboration d'une première version de l'outil, la réflexion et les échanges ont porté sur les champs d'évaluation de la performance concernant les TPE.
Le découpage conceptuel en trois *champs de gestion des enjeux* ne s'est pas imposé d'emblée. Nous avons vu que d'autres découpages étaient utilisés ; par ailleurs, le découpage conceptuel proposé se devait d'être satisfaisant du point de vue de l'usage pratico-pratique de l'outil.
Des discussions à ce sujet avec le Conseil Général de Seine et Marne ont, au fil de plusieurs réunions, éclairé et validé ce choix avant qu'il ne soit définitivement retenu et mis en pratique.

L'élaboration d'une liste de Parties intéressées

L'élaboration d'une liste des parties intéressées d'une collectivité dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet de développement durable a également fait partie de ce travail préliminaire. Une telle liste existe dans la méthodologie SD21000 Entreprises ; il s'agissait de disposer d'un outil standard permettant le diagnostic des collectivités sur cet aspect. La liste proposée a connu des évolutions et des réagencements au cours des expérimentations de terrain, mais a été assez rapidement conçue, puis validée avec Liliane Duport et Philippe Senna du BTE.

Les échelles de notation : des composantes de l'outil à une idée du processus

Enfin, les différentes échelles de notation à cinq niveaux ont connu une genèse semblable aux autres composantes, c'est à dire qu'elles ont été conçues à partir d'un travail personnel en amont, puis validées avec le CG77 et le BTE, pour connaître des remaniements au fil des différentes expérimentations de terrain. Il est particulièrement vrai de la *Grille Générique de Performance* que des améliorations y ont été apportées jusqu'au dernier moment précédent la phase de rédaction de la présente contribution.

Nous avions au départ une idée du processus qui serait proposé, mais des modifications importantes ont été apportées suite à une première soumission des grands traits de l'outil à un premier terrain d'expérimentation partielle et exploratoire.

2.2. Un premier terrain de soumission collective des outils, le Conseil de Développement du Pays Basque

Une première expérimentation de terrain a eu lieu auprès du Conseil de Développement du Pays Basque. Il s'agissait d'une expérimentation de terrain préliminaire et partielle, à caractère exploratoire, avant de déployer l'ensemble de l'outil, tel qu'il se présentait alors au travers de ses différentes composantes, au sein d'une collectivité.
Lors de ce premier terrain, chaque élément de la méthodologie était encore à l'état d'ébauche. Le but n'était pas de mener une expérimentation complète, et ce pour des raisons complémentaires.

---

[450] Alors dirigé par Liliane Duport, et non par Nathalie Vicq-Thépot. Nous entendons par « discussions non planifiées » les très nombreuses discussions non formelles que nous avons eues au sein du BTE, dans lesquels de manière générale une multitude de sujets étaient abordés, de façon impromptue et au gré des interactions avec les membres de l'équipe.

En premier lieu, nous souhaitions préalablement soumettre l'outil dans ses grands traits à un collectif d'agents afin d'avoir un retour sur ses composantes et leur agencement. Il nous semblait avisé de mettre en œuvre un tel « filtre », dans la mesure où les expérimentations complètes mobilisent plusieurs agents d'une collectivité pendant plusieurs demi-journées.
De plus, le Conseil de Développement du Pays Basque était en demande d'outils expérimentaux et cherchait à se faire une idée de la valeur ajoutée potentielle d'une approche qu'il savait naissante et en développement. A ce titre, il a bien voulu accepter de contribuer à cette étape en vue de bénéfices futurs éventuels. Il se trouvait alors en effet en phase intense de mobilisation sur la finalisation du document stratégique « Pays Basque 2020 », son projet structurant de territoire pour les deux décennies à venir. Sa participation à une expérimentation exploratoire correspondait bien à la faible disponibilité de ses agents, en raison de leurs contraintes immédiates, et à la dimension prospective d'une réflexion sur les outils de mise en œuvre de son projet.
Fort de cette première étape, le Conseil de Développement s'est prêté par la suite à nos côtés et à ceux d'autres partenaires, à une expérimentation qu'il a très largement contribué à organiser.

2.3. Une première expérimentation complète auprès du Conseil Général de Seine et Marne

La première expérimentation complète a eu lieu auprès du Conseil Général de Seine et Marne (CG77). Le CG77 a ainsi le premier permis d'expérimenter l'ensemble de la méthodologie proposée, et grandement contribué à en valider les composantes ainsi qu'à identifier les limites du processus proposé.

2.4. Une expérimentation originale auprès de la Communauté de Communes de Soule : le croisement collectivités / entreprises du territoire

A eu lieu ensuite l'expérimentation organisée en partenariat avec le Conseil de Développement du Pays Basque. La portée de cette deuxième expérimentation allait au-delà de celle initialement prévue dans le cadre de nos travaux. En effet, si la problématique de la transaction entre entreprises et collectivités sur des enjeux communs de développement durable d'un territoire donné, était pour nous une préoccupation fondamentale, nous n'avions pas initialement l'ambition de mettre l'outil proposé à l'épreuve de la pratique sur cet aspect.
L'intérêt conjugué du Conseil de Développement, de l'AFNOR Aquitaine, de CapAFNOR et de la Communauté de Communes de Soule, a permis que nous menions avec l'ensemble de ces partenaires une expérimentation croisée collectivité / entreprises.

2.5. L'expérimentation auprès du Conseil Général de l'Essonne

La dernière expérimentation de l'outil méthodologique SD21000 adapté aux collectivités, menée auprès du Conseil Général de l'Essonne (CG91), est celle qui a mobilisé le plus grand nombre de participants au sein d'une collectivité sur le plus grand nombre de demi-journées.
C'est également l'organisation la plus importante et structurée du point de vue de la mise en œuvre d'un projet de développement durable, avec laquelle nous avons travaillé. Ce dernier terrain nous a permis de consolider notre approche et d'approfondir les dimensions qui concernent l'inscription managériale de l'outil dans l'organisation locale.

II. COMPTE-RENDU DES EXPERIMENTATIONS DE TERRAIN

1. L'ELABORATION DES COMPOSANTES DE L'OUTIL

1. L'élaboration d'une liste de Thèmes Porteurs d'Enjeux

La première préoccupation concernant l'outil proposé aux collectivités tenait dans l'établissement d'une liste d'enjeux, qui devraient être considérés par elles de manière incontournable lors de l'élaboration de leur projet de développement durable, afin d'identifier leurs priorités.
La liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux[451] a pour but d'amener la collectivité à expliciter systématiquement son niveau de maîtrise des thématiques couvertes et leur importance, évitant qu'elle élude l'une d'entre elles par stratégie, « ignorance » ou oubli.

Au-delà de son rôle de « check-list », l'élaboration d'une liste de TPE trouve une justification dans la nécessité de traduction que met en exergue la sociologie de l'innovation, cette traduction étant l'une des conditions de possibilité de diffusion de l'innovation. Elle remplit un rôle de Porté à Connaissance sur les enjeux et leur contenu, et vise à améliorer les conditions de possibilité des transactions entre la collectivité et les acteurs sur leur maîtrise collective.
On se situe ainsi dans le cadre de dispositifs normés mais flexibles, qui tentent de réduire les asymétries d'information (par l'explication des diagnostics, des niveaux de performance, des priorités de coordination sur chaque enjeu), et d'organiser l'information et les transactions entre acteurs, de manière souple mais rationnelle et systématique.
Michel NAKHLA étudie la formalisation des engagements entre acteurs aux activités interdépendantes, dans un contexte d'incertitude et d'information incomplète. Il insiste sur les conflits entre une coordination strictement contractuelle, et des engagements flexibles qui tirent avantage d'une plus grande disponibilité de l'information, mais avec des coûts de coordination élevés. Il rappelle que la théorie de l'agence se base sur les asymétries d'information entre les agents, qui tous essaient de maximiser leur propre intérêt. Le problème est ainsi de trouver des contrats optimaux qui incitent les agents à adopter les actions les plus adaptées, et de minimiser les coûts liés à la délégation de la prise de décision. Par extension, cette théorie met l'accent sur le rôle de l'information « privée » détenue par chaque agent. L'économie des coûts de transaction, quant à elle, se base sur l'hypothèse de la rationalité limitée : les agents signent des contrats sans être capables de prévoir tous les évènements futurs. Les clauses des contrats n'indiquent donc pas de manière précise les droits et obligations des parties contractantes. L'auteur constate l'émergence d'une nouvelle approche, la théorie des contrats incomplets, qui combine la rigueur de la théorie de l'agence et l'intuition de la théorie des coûts de transaction. Elle renouvelle la question de la coordination dans des situations d'incertitude et d'information incomplète. La question est ainsi de

---

[451] Nous anticipons ici sur les résultats de la première expérimentation partielle en Pays Basque, qui a permis de mettre en exergue un certain nombre de questions sémantiques relatives à l'outil proposé, et a imposé de faire des choix sur le vocabulaire retenu.
A l'unanimité, les participants ont considéré que le terme d'« enjeu » n'était pas le plus approprié. En effet, dans le cadre des mandats de leurs élus, de leurs politiques et contrats, et du fonctionnement quotidien des services, les collectivités ont toutes, pour la plupart, déjà identifié un certain nombre d'*enjeux*. Il pouvait ainsi être mal vécu par les organisations cibles qu'une tierce partie prétende de manière subite et exogène, les aider établir un diagnostic *ex nihilo* sur « leurs enjeux de développement durable ». De plus, l'identification d'enjeux significatifs dans le cadre d'un projet de développement durable ne rend pas nuls et non avenus les travaux déjà réalisés par les collectivités.
Le terme de Thèmes Porteurs d'Enjeux est apparu mieux adapté, et au demeurant, plus proche de la vocation de l'outil, qui est d'assurer le porté à connaissance d'un certain nombre de thématiques, et d'apporter une *aide* à la décision sur l'identification et la hiérarchisation finale de ses enjeux par la collectivité.

savoir si il existe des modes de coordination capables de réconcilier engagements explicites et flexibilité (NAKHLA, 2003)[452].
La méthodologie retenue tente ainsi d'offrir un cadre à la mise en place de modes de coordination qui poussent à l'engagement réciproque des acteurs sur des bases rigoureuses, mais au gré de modalités flexibles.

La liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux devait concilier plusieurs contraintes.

- Tout comme la liste de 34 enjeux du SD21000 entreprises (*cf.* ANNEXE X – Les 34 Enjeux du SD21000 Entreprises), le nombre d'items doit rester assez resserré pour qu'elle soit manipulable.
- De la même manière, elle doit permettre à l'organisation de faire un tour d'horizon exhaustif des enjeux potentiels de développement durable pouvant figurer à l'ordre du jour de sa stratégie.
- Les items qui la composent ne doivent pas constituer des agrégats ou des enjeux à la définition et à la portée trop vastes, empêchant de leur attribuer un niveau de performance.
- La liste devait également être « calibrée » de manière à faire écho chez les collectivités à la plupart des thématiques, actions, politiques, compétences, qui constituent leurs préoccupations quotidiennes (des thématiques plus « exotiques » ont toutefois été introduites de manière à étendre la logique du Porter à Connaissance expert sur les enjeux du développement durable).

La liste de TPE proposée croise plusieurs sources. Le contenu de ces sources a été intégré en veillant au croisement et à la compatibilité des différents enjeux qu'elles présentaient, dans l'optique de répondre à l'ensemble des préoccupations globales et locales de projets de développement durable des collectivités dans les trois champs de gestion identifiés plus haut.

Affinée dans le temps, au gré des expérimentations de terrain et des interactions avec nos différents partenaires, elle cherche la synthèse et la compatibilité des sources suivantes :

Sources bibliographiques et diverses

Les sources bibliographiques (au sens large, incluant la webographie), sont nombreuses qui peuvent renseigner sur les enjeux de développement durable des collectivités et des territoires.
L'étude de ces sources révèle un certain nombre de constantes quant aux préoccupations qui doivent et/ou peuvent être constitutives des Agendas 21 locaux.
Parmi les sources principales qui offrent des listes, listings, check-lists… d'enjeux territoriaux de développement durable, on peut citer (outre l'Agenda 21 de Rio au travers de ses 40 chapitres) :

- La plateforme Agora 21[453], qui offre une entrée part « thèmes du développement durable » ; ainsi qu'une Grille de lecture des Agendas 21 locaux (l'une des premières à avoir été élaborées)[454] ;
- Les 21 Clefs du Futur de l'association Objectif 21[455] ;
- Les travaux de l'association 4D : thématiques indicatives de travail dans le cadre des Agendas 21 locaux dans le guide « *Repères pour l'Agenda 21* » (2001, *op. cit.*) ; enjeux identifiés dans un rapport au Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (2002, *op. cit.*) ;
- Les enjeux et thèmes portés par l'ICLEI, notamment par le biais de son site Internet[456] ;
- Le Séminaire gouvernemental sur le développement durable du 23 mars 2005, qui représente un « cahier des charges » relativement complet sur ces problématiques ;

---

[452] NAKHLA Michel, 2003, « *Information, coordination and contractual relation in firms* », International Review of Law and Economics, Volume 23, Issue 1.
[453] www.agora21.org
[454] ARMINES, ENSM-SE, 1998, « *Constitution d'une grille de lecture* », Agora 21, www.agora21.org/a21local/al21grille.html, dernière mise à jour 29/07/1998, consulté le 08/10/06 (Réalisation d'une grille de lecture des Agendas 21 locaux européens).
[455] MOMBRUN M., Objectif 21 et formation 21, « *Les 21 clefs du futur. Méthode et pédagogie pour la mise en oeuvre du développement durable et de l'Agenda 21* », 48pp, www.objectif21.org/pdf/21clesfutur.pdf, consulté le 08/10/06.
[456] www.iclei-europe.org/

- La contribution déjà citée de Jacques THEYS (2004), qui porte sur la traduction territoriale des enjeux globaux du développement durable.

Un second type de sources est constitué des productions des collectivités elles-mêmes relatives à cleurs projets, et des études portant sur les projets de développement durable des collectivités :

- Le mémoire de Thomas Embleton (*op. cit.*), qui effectue un tour d'horizon très exhaustif des domaines d'action des collectivités dans leurs Agendas 21 locaux ;
- Le mémoire d'Emilie THUILLIER (*op. cit.*) ;
- Les Enjeux et thèmes recensés par les collectivités dans leurs OQADD, analysés dans la thèse d'Aurélien BOUTAUD (2004, *op. cit.*) ;
- Nous avons également utilisé comme paramètre de contrôle de notre liste de TPE le travail très fin effectué par l'association Notre Village, dans son référentiel pour les petites communes rurales, qui se base sur l'ensemble des déclinaisons des compétences et champs d'action au niveau communal[457].

Une troisième source nous a amenés à intégrer, dans la liste des TPE, la thématique de l'écologie industrielle et du métabolisme territorial. Pour Suren ERKMAN, pionnier en France de l'écologie industrielle, il est tout simplement absurde d'envisager en termes substantifs la mise en œuvre du développement durable sans avoir recours aux réflexions et outils caractéristiques de écologie industrielle et du métabolisme territorial, ce en quoi nous le suivons assez pour intégrer ces thématiques en tant que Thèmes Porteurs d'Enjeux dans le cadre de notre approche méthodologique (*cf.* ANNEXE XI – Ecologie Industrielle et Métabolisme territorial)[458].
Dans une optique comparable qui s'appuie sur l'ensemble des phénomènes liés aux externalités, BARTHELEMY et Al. (2001) postulent que « la diversification technique, en permettant une meilleure adaptation aux spécificités socio-économiques et environnementales locales est plus efficace que l'application de techniques normatives ; un plus large recours aux techniques dites alternatives accroîtrait l'efficacité des politiques »[459]. Ils évaluent en termes non monétaires les politiques environnementales des collectivités (le contraire reviendrait à adhérer à une politique de moyens), c'est à dire à l'aune de leurs effets directs et indirects, externes et secondaires. Ils montrent que les modalités de l'action publique locale s'avèrent inadaptées et contre-productives, car elles sont sous-tendues par une rationalité obsolète (action sectorielle, politique de moyens, absence d'approche systémique et d'évaluation multicritère) et limitée (carence d'information sur les effets des politiques mises en œuvre, suivi inadéquat). Leurs travaux montrent qu'une large part des moyens alloués aux politiques d'environnement des collectivités sont utilisés à des fins curatives pour traiter les effets … d'autres politiques (transport, aménagement, etc.) qu'elles-mêmes mettent en œuvre.

---

[457] L'Association Notre Village a développé un système de labellisation (« Village Nature ») à destination des petites communes rurales. Le projet de labellisation vise une prise en compte du développement durable à l'échelle des petites communes rurales via une grille de diagnostic extrêmement détaillée. Cette grille (Grille d'évaluation Village Nature version 5, mise temporairement à notre disposition par Liliane Duport au MEDD) a été modifiée, courant 2006, de manière à ce que sa structure reflète les cinq finalités du Cadre de référence, qui l'organisent désormais. Suite à un rapprochement entre Notre Village et le MEDD, il a en effet été décidé que l'association se verrait déléguée la reconnaissance des projets territoriaux de développement durable des communes de moins de 3000 habitants.
La liste de TPE a donc été relue au regard des critères du label Village Nature. Ces critères sont de nature beaucoup plus détaillée que nos TPE. Nous les avons lus comme une « check-list » afin de nous assurer qu'aucun des aspects qu'ils reflétaient n'échappaient à notre classification, autrement dit, que cette dernière recouvrait potentiellement l'ensemble des préoccupations qu'ils véhiculaient. Il s'est avéré que cette dernière hypothèse était vérifiée, et que par conséquent l'introduction de TPE supplémentaires ne s'imposait pas.
[458] Ouvrage de référence : ERKMAN, 2004, « *Vers une écologie industrielle. Comment mettre en pratique le développement durable dans une société hyper-industrielle* », 2ème édition enrichie, Editions Charles Léopold Meyer, Paris.
[459] BARTHELEMY et Al., 2001, « *Effets indésirables sur l'environnement des politiques municipales. Recherche exploratoire* ». Rapport pour le Ministère de l'Environnement / D4E, Janvier 2001.

Série d'entretiens avec des experts

Dans notre série d'entretiens semi-directifs avec des experts du développement durable, nous posions la question des « domaines incontournables devant être pris en compte dans les Agendas 21 locaux ». Les réponses convergentes de ces experts sont prises en compte dans la liste des TPE.

Domaines d'action du Cadre de Référence

Les domaines d'action du Cadre de Référence sont intégrés dans la liste des TPE. Ces domaines d'action composant des ensembles trop vastes pour se prêter à une évaluation, ils sont systématiquement disséminées au travers des 40 TPE, eux-mêmes déclinés dans certains cas en plusieurs aspects afin d'identifier parmi eux des point de vigilance concernant les voies de progrès et la maîtrise de l'enjeu.

Enjeux du SD21000 Entreprises

Une attention particulière a porté sur la compatibilité entre la liste des TPE et les 34 enjeux du SD21000 Entreprises. Les enjeux communx à l'entreprise et aux collectivités/aux territoires ont été intégrés (nécessitant dans tous les cas une reformulation afin de répondre aux préoccupations particulières des collectivités). Cette compatibilité vise, notamment, à *faciliter les transactions* sur des enjeux communs au sein d'un territoire, entre collectivités et entreprises[460].

La liste d'enjeux du SD21000 nous a par ailleurs amenés à intégrer des TPE de moyen (c'est à dire des éléments de démarche) plus détaillés et nombreux, notamment en ce qui concerne les modalités d'organisation et de pilotage du projet, mais aussi par exemple l'*Efficacité et la bonne gestion*, considérant que les préoccupations d'efficience économiques avaient un rôle à jouer dans la consolidation des démarches de développement durable des collectivités.
En effet, l'imperméabilité des cultures et le peu de cas généralement fait de ces aspects dans le cadre des Agendas 21 locaux portent à nos yeux préjudice à la crédibilité de ces démarches. Par ailleurs, une bonne gestion est une condition *sine qua none* de pérennité d'une collectivité et de ses projets (même si au contraire d'une entreprise, l'existence même d'une collectivité n'est pas menacée par un manque de rigueur dans sa gestion). Egalement, le développement durable exige de considérer les effets croisés et à long terme des politiques, ce qui semble passer inévitablement par une modification de l'approche comptable. Enfin, alors qu'un argument fréquent des collectivités à l'encontre des démarches de développement durable, est qu'elles représentent un surcoût, nous avons la conviction que ces dernières (à l'instar des démarches qualité par exemple[461]) n'ont d'avenir que dans la mesure où au contraire, elles seront synonymes d'économies sur le long terme (par le développement de synergies, la rationalisation des politiques, la mise en cohérence d'actions, etc.).

→ Nous sommes arrivés, au cours des itérations entre ces différents éléments et les expérimentations de terrain, à une liste de Thèmes Porteurs d'Enjeux qui apparaît satisfaire au cahier des charges qui lui était assigné.
Nous proposons au final l'identification d'enjeux significatifs de développement durable à partir de 40 TPE, qui se répartissent en 13 TPE de *moyen* (*comment faire :* enjeux managériaux ou « éléments de démarche » dans les termes du Cadre de Référence) et 27 TPE de *fin* (*quoi faire :* « domaines d'action » dans les termes du Cadre de Référence).

---

[460] L'identification matricielle des correspondances entre les 40 TPE définis pour les collectivités et les 34 enjeux définis pour l'entreprise met ainsi en évidence 52 correspondances, c'est à dire 52 « préoccupations communes potentielles » sur lesquelles peut porter la transaction entre entreprises et collectivités.
[461] Qui amène les organisations à considérer le coût de la *non qualité*, principe que l'on peut certainement extrapoler plus largement au coût de *la non prise en compte des enjeux et des principes du développement durable*…

Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE)

		N°	**Thèmes porteurs d'enjeux**
TPE de moyen ***(Eléments de démarche)***	managériaux	1	Engagement et capacité de mobilisation des élus et de la direction
		2	Participation, implication et motivation du personnel
		3	Stratégie, politiques et objectifs
		4	Organisation et responsabilités
		5	Méthodes de travail et de gestion du projet
		6	Systèmes de management
		7	Prise en compte des parties intéressées : attentes et influences
	Instrumentaux	8	Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques
		9	Communication interne / Communication externe
		10	Tableaux de bords et instruments de suivi
		11	Efficacité et bonne gestion
		12	Politique d'achat/Commande publique
		13	Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions
TPE de fin ***(Domaines d'action)***	Ecoresp. / Amnagmnt	14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
		15	Services publics et équipements collectifs
		16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
		17	Déplacements Transports Infrastructures
		18	Habitat – logement
	Economie / Activités	19	Activités et Développement économique
		20	Travail, emploi, GRH
		21	Gestion et prévention des risques
		22	Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
		23	Ecologie industrielle et métabolisme territorial
		24	Agriculture, milieux ruraux et forêts
		25	Tourisme
	Société	26	Enseignement, éducation, recherche
		27	Santé
		28	Egalité, Equité, Solidarité
		29	Cohésion et Relations sociales
		30	Culture
		31	Activités sportives et de loisirs
		32	Coopération décentralisée
	Environnement	33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
		34	Air – pollution et odeurs
		35	Gaz à Effet de Serre
		36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
		37	Déchets
		38	Sols – pollutions/artificialisation
		39	Biodiversité et milieux naturels
		40	Bruit

Nous portons en ANNEXE la liste détaillée des aspects composant les TPE (*cf.* ANNEXE XII – Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux et de leurs Aspects).

2. La validation conceptuelle des trois champs de gestion des enjeux

Nos réflexions et les échanges avec nos partenaires (BTE, CG77) ont porté assez tôt sur les champs d'évaluation de la performance des collectivités concernant leur maîtrise des TPE. Les entretiens avec des experts ainsi que l'état des lieux des Agendas 21 locaux montraient bien que résidait là une question qui devait être résolue au travers de la méthodologie proposée.

Les discussions et la collaboration préliminaires avec la coordinatrice de l'Agenda 21 local du Conseil Général de Seine et Marne (CG77), avant la première expérimentation complète menée avec le Département, se sont déroulées de juillet 2005 à juillet 2006, à raison de rencontres mensuelles ou tous les deux mois. L'ensemble des aspects de la méthodologie ont ainsi été discutés et les avancées de nos travaux étaient soumis à l'analyse critique de notre partenaire.

Des discussions auprès du CG77 ont, au fil de plusieurs réunions, éclairé et validé le choix du découpage en trois champs de gestion. En effet, nous avons cherché dans un premier temps, avant d'y intégrer les autres sources citées, à effectuer une « traduction en langage territorial » des enjeux du SD21000 entreprises, sollicitant sur cet aspect les avis de la coordinatrice de l'Agenda 21 local. Nous lui avons donc soumis une série de tableaux proposant des équivalences, lorsque pertinent, des enjeux du SD21000 aux collectivités. Ce travail, qui a contribué au repérage des correspondances et incompatibilités entre enjeux de l'entreprise et enjeux des collectivités, a également participé à l'élaboration des trois champs de gestion des enjeux par les collectivités. Ces réflexions, croisées avec les résultats des entretiens exploratoires, les discussions au sein du BTE, et la revue de littérature, nous ont conduit à la solution finalement retenue.

3. L'élaboration d'une liste des parties intéressées

Les parties intéressées d'une collectivité sont l'ensemble des acteurs qui peuvent impacter ou être impactés, directement ou indirectement, par son projet[462].

<u>Le système territorial, un système de parties intéressées incontournables</u>

Les spécialités de compétences des collectivités et la nécessité d'une coordination stratégique territoriale, font des autres collectivités (infra, supra) intervenant sur son territoire, des parties intéressées incontournables du porteur de projet local. A ces parties intéressées s'ajoutent l'Etat (central dans le cadre de la contractualisation notamment, déconcentré dans le cadre de l'action territoriale quotidienne…) et ses agences[463], les organisations de tout type associées aux collectivités, les entreprises, associations, ONG, populations…

<u>Le nombre très élevé de parties intéressées ou la nécessité de simplifier une réalité complexe</u>

Un premier travail d'identification des parties intéressées d'une collectivité dans le cadre d'un projet de développement durable du territoire, nous a amenés à une liste d'environ 500 parties intéressées « universelles » (communes à toute collectivité), liste qui reprend l'ensemble de celles citées par le Cadre de Référence, ainsi que les typologies d'acteurs de l'INSEE…

---

[462] « On entend par *parties intéressées* l'ensemble des individus ou groupes pouvant impacter ou être impactés par une décision ou un projet : les *parties intéressées* incluent les *acteurs faibles* ou *absents*, qui ne sont pas en capacité de faire valoir leurs intérêts. Il s'agit notamment des *individus ou groupes sociaux exclus ou faibles*, des *habitants des pays en voie de développement*, et des *générations futures* (par définition incapables de faire valoir leurs attentes…) » (BRODHAG, 2002, *op. cit.*).

[463] L'établissement d'une liste générique des services des collectivités et des services déconcentrés de l'Etat s'appuie sur GUERIN Martine, « *Le paysage de la Fonction Publique Territoriale* », in La Cible N° 103, février 2005, pp13–16 (p16).

Une telle liste n'est pas manipulable. Elle a été simplifiée et agrégée en 13 catégories comprenant 55 types de parties intéressées. 55 était un nombre que, pour des raisons de maniabilité, on ne pouvait raisonnablement pas dépasser (48 parties intéressées sont identifiées dans l'outil SD21000 Entreprises ; la liste peut en être étendue). Cette liste générique vise à établir un premier état des lieux sur la base d'une représentation simplifiée de la réalité (réduisant la complexité afin de pouvoir l'appréhender de manière méthodique), et est appelée à être affinée dans l'optique de son usage en continu au sein de l'organisation (spécification des acteurs concernés par chaque catégorie…). Son rôle est donc autant gestionnaire que didactique.

Cet outil joue donc le rôle d'une check-list et vise à introduire un questionnement systématique sur chacune des catégories d'acteurs, au-delà de celles qui sont connues par la collectivité au travers de son fonctionnement quotidien, dans l'optique d'une formalisation et d'un élargissement de la prise en compte des parties intéressées. Il ne s'agit donc pas d'un produit fini directement utilisable comme outil de gestion des relations avec les parties intéressées, mais plutôt d'un outil d'aide à l'établissement d'un système de management des parties intéressées[464].

Au final, deux listes différentes de parties intéressées pour deux étapes de notation : rôle des générations futures et de l'Etat central dans ses dispositions réglementaires

Au cours de notre dernière expérimentation auprès du CG de l'Essonne, nous avons proposé une variante à cette liste dans la seconde étape de son utilisation.
Dans une première étape de notation, la collectivité estime le niveau *d'attentes* de chaque partie intéressée (PI) sur chaque TPE. Le type de PI N°55 dans la liste concerne *les générations futures* (dont les *intérêts* plus que les attentes sont alors envisagés par la collectivité). La collectivité est par la suite amenée à effectuer un travail de notation qui concerne *l'influence* de chaque catégorie de parties intéressées sur la maîtrise de ses enjeux significatifs. Pour cette seconde notation, *les générations futures* sont remplacées par *l'Etat central en tant que législateur* : d'une part les génération futures ne disposent d'aucune influence sur la maîtrise des enjeux, d'autre part il s'agit d'identifier où les dispositions réglementaires nationales diverses s'avèrent avoir un poids important dans les orientations, les marges de manœuvre et les choix possibles de la collectivité (amenant par exemple à constater que tel enjeu ne peut faire l'objet de telle action en raisons de dispositions réglementaires…).

[464] Cette liste veille également à être compatible avec celle des parties intéressées de l'outil SD21000 entreprises.

Liste des Parties Intéressées

PI N°	*Catégorie*	*PI*
		1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les services et organisations de la collectivité
1		1.1. élus de la collectivité
2		1.2. services de la collectivité
3		1.3. personnel de la collectivité
		2. Partenaires de la collectivité
4		2. délégataires et fournisseurs de la collectivité
		3. Autres collectivités du territoire (Communes, CA, CDC, CU, Départements, Pays, Région...)
5		3.1. élus des autres collectivités du territoire
6		3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)
7		3.3. services des autres collectivités du territoire
8		3.4. personnel des autres collectivités du territoire
		4. Organisations des collectivités du territoire
9		4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités
10		4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi
11		4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion…
12		4.4. agences, syndicats, régies, SEM...
13		4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale
14		4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine
		5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales
15		5.1. Populations du territoire
16		5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire
		6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - *intervenant dans les domaines* :
17		6.1. social, de la santé, de la sécurité
18		6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité
19		6.3. de la coopération et du développement
20		6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction
21		6.5. des milieux naturels et des risques
22		6.6. autres organismes nationaux
		7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, …)
23		7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat
24		7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat
		8. Secteur associatif, fondations, fédérations - *intervenant dans les domaines* :
25		8.1. de l'environnement
26		8.2. du développement de l'activité et de l'emploi
27		8.3. du milieu et des activités rurales
28		8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme
29		8.5. Social, du développement, de la coopération
30		8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable
31		8.7. divers associations
		9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche
32		9.1. acteurs de l'éducation
33		9.2. acteurs de la formation
34		9.3. acteurs de la recherche
		10. Secteurs d'activités
		10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :
35		10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution
36		10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises
37		10.3 industries extractive et manufacturière
38		10.4 la construction
39		10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques
40		10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité
41		10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux
42		10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière
43		10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels
44		10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration
45		10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…)
46		10.12 du capital développement et du capital risque
47		10.13 l'assurance
48		10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats…)
		11. Organismes internationaux
49		10. Organismes internationaux
		12. Autres Parties intéressées
51		12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance
50		12.2 collectivités des territoires voisins
52		12.3 collectivités des pays en voie de développement
53		12.4 médias
54		12.5 organismes de certification et de labellisation
		13. Générations futures
55		13. générations futures

4. Processus et échelles de notation

A cette étape préliminaire de nos travaux, nous disposions des outils structurants pour aborder la prise en compte du développement durable dans la stratégie et le mangement des collectivités selon l'approche SD21000. Restait à établir dans quelles conditions, c'est à dire au gré de quelles étapes formant un processus cohérent, nous devions mobiliser ces outils auprès des collectivités.
Les réflexions menées sur les deux points suivants, ont encore une fois dans la réalité été concomitantes et itératives, entre elles et avec les précédentes.

4.1. Le processus

a. le processus pour l'entreprise

La méthodologie EMSE/CapAFNOR décrite dans la Thèse de Karen Delchet et reprise dans le Guide AFNOR FD X 30-023 d'application du SD 21000 (2006, *op. cit.*) *est la suivante :*

Un groupe de travail, dans l'entreprise (composé de la Direction et de collaborateurs concernés par les thèmes du développement durable : Responsable QSE, DRH…), estime avec l'aide d'un consultant et sur la base d'échelles de notation à 5 niveaux :

- son niveau de performance sur 34 enjeux[465] constituant une liste préétablie
- l'importance qu'elle accorde initialement à chacun de ces enjeux

Ensuite, l'entreprise estime (à l'aide d'échelles de notation à 5 niveaux) :

- le niveau de relation qu'elle entretient avec ses parties intéressées (à partir d'une liste préétablie, au nombre de 48 qui peut être étendue)
- l'importance de chacune de ces parties intéressées pour l'entreprise
- les enjeux qui sont importants pour chacune de ces parties intéressées

→ L'importance initialement accordée aux enjeux est ensuite comparée à la somme des importances accordées aux parties intéressées concernées par ces enjeux. *Dans les cas où ont été identifiées des attentes fortes de la part de parties intéressées importantes pour l'entreprise*, il est proposé à cette dernière de pondérer vers le haut l'importance qu'elle avait donnée aux enjeux correspondants (dans le cas où ces derniers ne paraissaient pas *a priori* importants à l'entreprise).

La prise en compte conjointe des parties intéressées et des enjeux est assurée par ce mécanisme, qui fait intervenir une notation systématique et parallèle, des attentes et de l'importance des parties intéressées, et de la performance et de l'importance concernant les enjeux, suivie d'un croisement des données recueillies sur ces deux volets.

→ Le croisement de l'importance pondérée de chaque enjeu avec son niveau de performance permet finalement d'identifier *les enjeux significatifs*, caractérisés par une importance forte et une performance faible : il s'agit alors pour l'entreprise d'améliorer en priorité la maîtrise de ces enjeux, à travers un plan d'action approprié (qui concerne tant la stratégie et le management que les enjeux « concrets » de développement durable).

La limite de cette méthode est qu'elle repose exclusivement sur l'estimation a priori des attentes des parties intéressées, qui ne sont pas directement consultées, par l'entreprise.

b. le processus pour la collectivité : de nécessaires adaptations

Entreprises et collectivités n'ont pas le même fonctionnement ni les mêmes finalités. Certaines composantes du processus ci-dessus sont pertinentes pour les collectivités, d'autres non ; d'autres aspects doivent à nos yeux y être introduits afin de prendre en compte la réalité des collectivités.

---

[465] Le terme d'« enjeux » recouvre ici tant les enjeux managériaux (*éléments de démarche*) que les enjeux concrets de développement durable (*domaines d'action*), c'est à dire à la fois les dimensions procédurales et substantives.

Le niveau de relation avec les parties intéressées

Cette notation est conservée, doublement pertinente dans le sens où elle permet d'identifier systématiquement les parties intéressées (et à cette occasion, de découvrir certaines d'entre elles), et d'établir une cartographie des niveaux de relations qu'entretient avec elles la collectivité, assortie de priorités de dialogue.

L'importance des parties intéressées

L'entreprise a pour objectif premier sa propre valorisation (financière, d'image, etc.), l'amenant à déterminer quelles parties intéressées sont importantes à travers le concours ou les obstacles qu'elles peuvent représenter par rapport à cet objectif. La collectivité, elle, est au service de l'intérêt général et ne peut fondamentalement pas, par conséquent, hiérarchiser en « importance » ses parties intéressées. Il y aurait un problème d'éthique à déclarer pour une collectivité que dans l'absolu, les handicapés sont importants et non les mères célibataires, ou que les services déconcentrés de l'Etat sont moins importants que les entreprises de son territoire (ce qui n'empêche pas qu'elle ait, en raison de ses compétences spécifiques et des enjeux de son territoire, des politiques qui s'adressent en priorité à certaines parties intéressées). De plus, l'existence de la collectivité et de son territoire ne peut être directement remise en cause par l'insatisfaction de certaines parties intéressées, comme c'est le cas de l'entreprise (par dévalorisation, sanction juridique, faillite, rachat, dépôt de bilan…).
Se pose évidemment de ce point de vue le problème de la réélection d'une équipe élue, mais les attentes vis-à-vis des enjeux sont abordées ici en termes de développement durable, c'est-à-dire de long terme. Cette notation a donc été écartée dans le cadre des collectivités.

Les enjeux importants pour chacune des parties intéressées

Dans le diagnostic entreprises, l'identification des attentes des parties intéressées vis-à-vis des enjeux est effectuée par l'entrée des parties intéressées : pour chacune d'elles l'entreprise établit la liste des enjeux qui la concerne. Au niveau des collectivités, la démarche proposée est légèrement différente et consiste à soumettre aux participants aux expérimentations des tableurs Excel qui reprennent sous forme de matrice, les listes des parties intéressées et des enjeux, afin de mener une interrogation systématique sur *le niveau d'attente* de chaque partie intéressée vis-à-vis de chaque enjeu.

Le nombre d'enjeux et de parties intéressées définis pour les collectivités est plus élevé que pour les entreprises. D'autre part, dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité particulière, les attentes de chaque partie intéressée vis-à-vis des enjeux sont beaucoup plus spécifiques et aisément identifiables. Au niveau des collectivités il s'agit d'établir une cartographie des niveaux d'attentes qui s'avère beaucoup plus étendue, puisqu'elle concerne le territoire dans son ensemble.
De plus, chaque partie intéressée a des attentes beaucoup plus dispersées vis-à-vis des enjeux (les attentes s'expriment de manière moins ciblée, pour les raisons que la collectivité a des prérogatives plus diverses que ne le sont de manière générale les activités d'une entreprise, et que les parties intéressées sont susceptibles d'exprimer des attentes à plusieurs titres : en tant que citoyen, usager, habitant, chef d'entreprise…, étant tour à tour dans chacune de ces postures vis-à-vis de la collectivité…).
Enfin, les acteurs sont caractérisés par une *rationalité limitée* (SIMON, *op. cit.*), qui les rend *a priori* difficilement aptes à connaître et à révéler leurs différents intérêts vis-à-vis de thématiques aussi diverses que celles concernées par le développement durable d'un territoire.
Pour ces raisons, la notation proposée auprès des collectivités est effectuée de manière plus systématique (et provisoire) concernant les attentes des parties intéressées.

Les notations supplémentaires de l'influence des parties intéressées et de la compétence de la collectivité

Dans le cas de l'entreprise, la notation de l'importance des parties intéressées se confond avec leur capacité à lui nuire ou à avantager sa valorisation. Les parties intéressées peuvent être importantes pour l'entreprise parce qu'elles sont indispensables à son fonctionnement, représentent des ressources utiles, font partie de l'environnement proche avec lequel entretenir de bonnes relations… mais si elle peut être aidée ou désavantagée par ses parties intéressées, l'entreprise reste maître de son projet, qu'elle définit et mène seule et qui lui appartient en propre.
Nous avons vu que de par l'objet territorial en lui-même et en raison de l'architecture institutionnelle, les collectivités ne sont pas seules à intervenir sur la maîtrise des enjeux de leur territoire. Leurs compétences sont spécifiques et complémentaires de celles des autres niveaux ; de plus, au sein du système territorial, tous les acteurs ont des impacts sur la maîtrise des enjeux : collectivités, entreprises, services de l'Etat, populations, associations… bref, l'action conjuguée de l'ensemble des acteurs du territoire influe sur la maîtrise des enjeux de développement durable.

On propose donc dans l'outil adapté aux collectivités, de noter *l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux, de manière à établir les priorités en termes de coordination stratégique territoriale*. La coordination stratégique implique d'organiser la transaction avec les parties intéressées influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs. Elle correspond à la nécessité :

– de négocier les modalités d'une action collective pilotée par la collectivité lorsque cette dernière peut être chef de file sur la maîtrise d'un enjeu (elle a des compétences fortes dans le domaine),
– de négocier les termes d'une action collective coordonnée dont il faut répartir le pilotage (elle a des compétences partagées à part plus ou moins égale avec d'autres parties intéressées),
– de négocier avec les parties intéressées influentes leur prise en compte de l'enjeu (elle n'a pas de compétences sur l'enjeu et doit chercher à s'assurer que l'action collective ira dans le sens d'une maîtrise bénéfique de l'enjeu pour le développement durable de son territoire).

On note ainsi également le niveau de compétence de la collectivité sur ses enjeux significatifs.
L'outil proposé cherche donc, au travers du croisement *compétence de la collectivité / influence des parties intéressées*, à identifier les priorités de la coordination stratégique, à organiser le dialogue et à systématiser son pilotage et son suivi[466].

Thèmes porteurs d'enjeux : la notation dans les trois champs de gestion

La notation de la performance de la collectivité sur les enjeux intervient dans trois champs de gestion : *interne*, *prise en compte au gré des compétences et des politiques*, *coordination stratégique territoriale*, et non en une seule fois comme dans l'entreprise, où il est possible de caractériser globalement pour chaque enjeu la performance.

Les expérimentations méthodologiques ont au final eu lieu suivant 4 étapes dont l'une (l'étape 3), est facultative et n'a été mobilisée qu'une fois pleinement, et une fois partiellement :

---

[466] La 2ème Charte d'Environnement de la Loire (2005-2009) offre en annexe un tableau avec les acteurs et leurs rôles vis-à-vis des enjeux : la Charte indique précisément quel acteur pilote, réalise, soutient, et/ou finance telle ou telle action. La première Charte a été évaluée ; la seconde offre un *organigramme* clair pour la mise en œuvre de la Charte.
L'existence d'un « annuaire » des acteurs mobilisés pour mettre en œuvre l'action collective, et de leurs rôles, correspond en termes de pilotage de projet à une *meilleure pratique*. Elle apparaît indispensable pour identifier les responsables et les porteurs des actions, et donc organiser et suivre le projet, ainsi que pour évaluer la réalité et la qualité de ce dernier du point de vue du partenariat, de la coordination, de l'organisation du processus décisionnel.
Le processus proposé dans nos expérimentations méthodologiques, au travers de l'identification systématique de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs, vise à rendre possible la production de ce type d'outils, et à garantir la qualité du processus qui a conduit à sa constitution.

Les 4 étapes du processus constitutif de la méthodologie

Etape 1 – Travail sur les parties intéressées (attentes et niveau de relation)
On note :

- le Niveau de relation de la collectivité avec les parties intéressées (PI)
- le Niveau d'attentes (estimé par la collectivité) des PI vis-à-vis de chaque Thème porteur d'Enjeu (TPE)

→ *Identification de priorités de dialogue*

Etape 2 – Notation collective sur les thèmes porteurs d'enjeux (performance et importance)
On note :

- Le Niveau de performance de la collectivité sur la maîtrise des TPE (échelles générique et spécifiques de performance ; notation dans 3 champs de gestion)
- Le Niveau d'importance des Thèmes Porteurs d'Enjeux pour le développement durable du territoire de la collectivité

→ *Identification d'enjeux significatifs pour le développement durable du territoire de la collectivité*

Etape 3 (FACULTATIVE) – Analyse structurelle : relations d'influence / dépendance entre les TPE et identification d'enjeux significatifs

→ *Aide facultative à l'identification des enjeux significatifs (par le biais de l'identification de variables de commande entre les TPE)*

Etape 4 – Notation du niveau de compétence de la collectivité et du niveau d'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs
On note :

- le Niveau de compétences de la collectivité vis-à-vis de la maîtrise des enjeux significatifs
- le Niveau d'influence des PI sur la maîtrise des enjeux significatifs

→ *Identification de priorités en termes de coordination stratégique territoriale pour la maîtrise des enjeux significatifs*

→ *Identification de voies de progrès et d'actions associées pour l'amélioration de la maîtrise des enjeux significatifs dans chacun des champs de gestion concernés*

L'Etape 3 – Analyse structurelle, ne fait pas partie de la méthodologie en tant que telle. Elle a été intégrée pour les raisons que nous voyons plus loin et ne fait pas partie de l'outil livrable final « méthodologie de mise en œuvre des recommandations du SD21000 dans les collectivités ».

4.2. Les échelles de notation

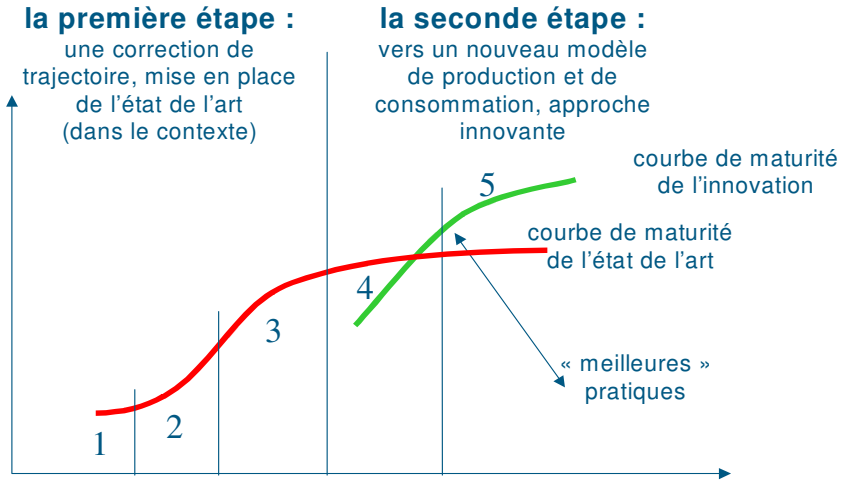
Les 5 échelles de notation mobilisées au cours du processus comportent toutes 5 niveaux.

→ Performance

La notation du niveau de performance sur les Thèmes Porteurs d'Enjeux s'effectue à partir d'une Grille générique de performance qui définit cinq niveaux pour chacun des trois champs. Des critères (procéduraux : qui concernent les moyens que mobilise la collectivité ; substantifs : recours à des indicateurs localement pertinents de suivi de la performance), qui concernent la qualité du processus mis en œuvre pour maîtriser chaque enjeu, sont définis.
La Grille générique de performance constitue une « matrice » de référence pour situer la collectivité sur un niveau de performance dans chaque champ et pour chaque TPE.
Des grilles *ad hoc* déclinant cette matrice ont été élaborées pour la plupart des TPE ; dans le cas contraire, la grille générique fait référence (et suffit pour situer le niveau global de performance de la collectivité en termes de maîtrise du TPE).

L'échelle de performance se base sur l'échelle suivante définie par C. BRODHAG. Elle a été adaptée au contexte des collectivités mais garde la même structure graduelle et conserve la même logique en termes d'étapes de progrès et d'amélioration :

Figure 16 : Echelle générique de performance à 5 niveaux



© C. Brodhag, ENSM-SE, http://www.agora21.c

Figure 17 : Grille générique de performance :

<table>
<tr><th></th><th><u>1. Prise de conscience</u>
pas d'action</th><th><u>2. Mesure</u> **évaluation de la situation et identification de voies de progrès**
Diagnostic et mobilisation des connaissances</th><th><u>3. Mise en place d'actions</u> **visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art**
Au moins respect des exigences réglementaires</th><th><u>4. Maîtrise partielle d'innovations</u>
identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation
Exemplarité</th><th><u>5. Excellence / exemplarité</u>
généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Interne</td><td rowspan="2">► Pas d'actions ni d'interrogations (autres qu'éparses et très ponctuelles) concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise au niveau de la collectivité en tant qu'organisation.</td><td rowspan="2">► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. Identification de voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.</td><td rowspan="2">► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.</td><td rowspan="2">► Exemplarité dans la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.</td><td rowspan="2">► Généralisation / systématisation de l'usage des meilleures pratiques pour la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Innovation(s) dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Excellence de la performance mesurée.
► Processus de suivi et d'amélioration continue consolidé et ancré au sein de la collectivité en tant qu'organisation.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Compétences et politiques</td><td rowspan="2">► Pas d'interrogations ni d'actions (autres qu'éparses et très ponctuelles et hors des routines habituelles), concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au gré de ses compétences et au travers de ses politiques.
► Faible connaissance de l'enjeu et de son niveau de maîtrise par le biais des compétences de la collectivité.
► Pas d'interrogations ni d'actions concernant le lien entre la maîtrise de l'enjeu et les différentes politiques (incluant celles portant sur des thématiques a priori éloignées) menées par la collectivité.</td><td rowspan="2">► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à a priori la maîtrise de l'enjeu).
► Identification de voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.</td><td rowspan="2">► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres).
[→ Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines]</td><td>► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques. ► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art ; usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée, contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.</td><td rowspan="2">► Généralisation / systématisation de l'usage des meilleures pratiques pour la maîtrise de l'enjeu au gré des compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.
► Innovation(s) dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Excellence de la performance mesurée.
► Processus de suivi et d'amélioration continue consolidé et ancré dans la mise en oeuvre des compétences et des politiques de la collectivité.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Coordination stratégique territoriale</td><td rowspan="2">► Pas d'interrogations ni d'actions (autres qu'éparses et très ponctuelles) concernant la maîtrise de l'enjeu à l'échelle du territoire. Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise à l'échelle du territoire.
► Faible connaissance des moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences / influence, et des dispositions des parties intéressées vis-à-vis de l'enjeu.
► Faible communication avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Pas de coordination avec les parties intéressées pour la maîtrise collective de l'enjeu à l'échelle du territoire.</td><td>► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences / influence et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.</td><td>► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.</td><td>► Mise en place d'actions, politiques, dispositifs coordonnés avec les parties intéressés influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.</td><td>► Système de gouvernance assurant la participation de l'ensemble des parties intéressées à la gestion innovante de l'enjeu au travers de leur implication coordonnée dans les décisions et la mise en œuvre d'actions concernant l'enjeu, en totale cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire.
► Bonne maîtrise collective de l'enjeu.
► Modalités de mesure collective de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au travers de l'action collective sur le territoire.</td></tr>
</table>

→ Niveau de Relation. Le niveau de relation est caractérisé grâce à l'échelle suivante :

1. La collectivité ne connaît pas la partie intéressée ou que de nom
2. La collectivité connaît la partie intéressée (son rôle, ses missions,…)
3. La collectivité sollicite la partie intéressée et/ou est sollicitée par elle en cas de besoin
4. La collectivité a des relations d'échanges d'informations, et est amenée à répondre régulièrement aux attentes de la partie intéressée (elle connaît ses caractéristiques, ses pratiques…)
5. Il existe entre la collectivité et la partie intéressée un dialogue et/ou une collaboration réguliers, formalisés et/ou étroits (contrats, conventions…)

→ Niveau d'attentes. Le niveau d'attente des parties intéressées vis-à-vis des TPE est caractérisé grâce à l'échelle suivante :

1. La partie intéressée n'a pas d'attentes vis-à-vis de l'enjeu
2. La partie intéressée a des attentes accessoires vis-à-vis de l'enjeu
3. La partie intéressée exprime l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu
4. La partie intéressée est directement concernée : elle attend un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu
5. La maîtrise de l'enjeu est indispensable pour la partie intéressée

→ Niveau d'influence. Le niveau d'influence des parties intéressées sur la maîtrise des TPE est caractérisé grâce à l'échelle suivante :

1. la partie intéressée n'a aucune influence sur la maîtrise de l'enjeu
2. la partie intéressée est peu influente sur la maîtrise de l'enjeu
3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu (*typiquement : les acteurs qui par leurs comportements, notamment collectifs, (production, demande, consommation, usages…) ont des impacts sur la maîtrise de l'enjeu ; acteurs possédant une compétence partielle sur l'enjeu…*)
4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu (*typiquement : un acteur qui par son comportement (production, demande, consommation, usages…) a un impact majeur sur l'enjeu ; une instance ou une institution qui possède en droit des compétences sur l'enjeu ; un organisme clef en termes de ressources et d'expertise sur l'enjeu*)
5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu (*typiquement : une instance ou une institution qui possède en droit des compétences importantes/majeures sur l'enjeu ; un acteur dont le comportement est majoritairement responsable du niveau de maîtrise de l'enjeu…*)

Cette échelle s'inspire notamment des outils de collecte et d'analyse de l'information de l'analyse MACTOR développée par le CNAM, dans laquelle une échelle à cinq niveaux caractérise l'influence d'acteurs et de variables sur une organisation[467] :

0 : i a peu d'influence sur j
1 : i peut remettre en cause les processus opératoires de gestion de j
2 : i peut remettre en cause la réussite des projets de j
3 : i peut remettre en cause l'accomplissement de la mission de j
4 : i peut remettre en cause l'existence de j

[467] GODET Michel, 1999, « *Manuel de prospective stratégique, Tome 2 – l'art et la méthode* », Dunod, 412pp.

→ Niveau de compétence. Le niveau de compétence de la collectivité sur la maîtrise de ses enjeux significatifs est caractérisé selon l'échelle suivante :

1. la collectivité n'a aucune compétence directe sur la maîtrise de l'enjeu (elle n'a pas de compétence institutionnelle (tel que fixé par la loi pour les collectivités territoriales) ou elle a délégué sa compétence (dans le cadre de ses compétences propres ou déléguées) à une structure intercommunale (pour les collectivités infra-départementales))
2. la collectivité n'a pas de compétence institutionnelle pour la maîtrise de l'enjeu mais elle a développé une compétence volontaire ; elle intervient de façon minoritaire sur la maîtrise de l'enjeu
3. la collectivité a une compétence institutionnelle ou pas pour la maîtrise de l'enjeu ; elle mène des politiques aux côtés de parties intéressées qui interviennent à niveau à peu près égal dans le domaine
4. la collectivité est compétente pour la maîtrise de l'enjeu et développe une politique forte dans le domaine
5. la collectivité est compétente pour la maîtrise de l'enjeu, et elle est animatrice / chef de projet / chef de file / sur la maîtrise de l'enjeu

→ Niveau d'importance des TPE. Le niveau d'importance de chaque TPE *pour le développement durable du territoire* est noté de 1 à 5, au gré d'une échelle *non explicitée*.

Nous ne sommes pas parvenu en effet à élaborer une échelle d'importance satisfaisante, intégrant des critères de valeur pertinents pour qualifier cet aspect. Une échelle était proposée lors de notre premier terrain (voir plus loin), et a été abandonnée après le second.

Nous avons préféré laisser les collectivités qualifier l'importance en ayant recours à la seule échelle numérique 1, 2, 3, 4, 5, sur la base d'un consensus entre les participants, impliquant leurs connaissances respectives et les éléments de diagnostic à leur disposition.

Dans la méthodologie retenue, un TPE ne peut se voir attribuer une note de 2 en termes de niveau de performance que si la collectivité fait état d'éléments satisfaisants de compréhension, de diagnostic et de connaissance sur le TPE. Du fait de la présence de ce « filtre » établi dans la grille générique de performance, tout TPE pour lequel des éléments de diagnostic ne sont pas disponibles acquiert potentiellement le statut d'enjeu significatif, car mal maîtrisé et potentiellement important.

La formule retenue nécessite qu'ait lieu une véritable explicitation collective des raisons qui justifient le niveau d'importance (comme c'est le cas pour le niveau de performance, qui est noté au cours de la même étape). Elle rend par ailleurs *tout à fait indispensable* que le travail de notation sur les Thèmes Porteurs d'Enjeux soit fait de manière *collective* au sein de la collectivité.

Voici présentés les outils expérimentés auprès d'un échantillon de collectivités. A nouveau, des tâtonnements continuels et des allers-retours constants avec nos terrains ont été nécessaires pour stabiliser ces éléments (présentés ici dans leur version définitive), et nous conforter au gré des expériences en tant que chercheur-intervenant apportant toute sa valeur ajoutée, et non plus comme un apprenti chercheur ignorant de la réalité qu'il tend à modifier … !

L'outil final « **SD21000 adapté aux collectivités** » et ses composantes sont présentés en détail dans l'ANNEXE XIII – Méthodologie d'expérimentation : outils support[468].

[468] La majeure partie de ces éléments est également présentée dans PONROUCH A., 2007, « *Reconnaissance et suivi-évaluation des démarches de développement durable des collectivités locales : contributions conceptuelles et méthodologiques – adaptation de l'approche SD21000 aux collectivités* », 28pp, www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Article_DD-evaluation_AP-aout07.pdf.

2. UN PREMIER TERRAIN EXPLORATOIRE DE VALIDATION COLLECTIVE DE L'OUTIL, LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE

1. Contexte et déroulement de l'expérimentation

Nous renvoyons le lecteur à la lecture de l'ANNEXE XIV – Contexte et Déroulement Expérimentation CD Pays Basque, pour prendre connaissance des éléments clef qui situent les conditions et les motivations de cette première expérimentation partielle et exploratoire de la méthodologie SD21000 adaptée aux collectivités, proposée dans le cadre de ces travaux.

2. Un premier protocole expérimental ou les débuts de l'adaptation de la méthodologie

En préalable à notre déplacement auprès du Conseil de Développement du Pays Basque, nous avons élaboré un premier protocole expérimental de mise en œuvre de la méthodologie auprès de collectivités. Le but était de dessiner une première ébauche de la méthodologie et de la soumettre à nos partenaires. C'est une partie de ces éléments qui a été discutée avec les membres du CD Pays Basque.

Voici ci-dessous la liste des principales différences entre ce protocole expérimental, et le processus finalement retenu :

1 – Liste des parties intéressées
La liste des parties intéressées (PIs) n'était pas encore élaborée : nous prévoyions de travailler sur la liste des PIs du SD21000 Entreprises et sur les exemples du Cadre de Référence alors en cours d'élaboration.

2 – Liste des enjeux
La liste des enjeux n'était pas encore élaborée : nous prévoyions de travailler sur la liste des enjeux SD21000 Entreprises « traduite en langage territorial » et sur la liste des domaines d'action du MEDD. Il était prévu de tester le processus proposé sur le nombre resserré d'enjeux stratégiques identifiés dans le cadre de la préparation du projet Pays Basque 2020.
L'expérimentation devait également apporter des éléments de réflexion sur le croisement de la liste d'enjeux du SD21000 Entreprises et les domaines d'action du Cadre de Référence.

3 - Une échelle d'importance des enjeux à 5 niveaux était proposée :

Echelle d'importance de l'enjeu pour la collectivité : 1 - L'enjeu est peu conséquent, sa maîtrise n'est pas à l'ordre du jour, il peut être laissé de côté. 2 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause ou défavoriser de façon limitée dans le temps et dans l'espace les projets de collectivité. 3 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause la réussite des projets de la collectivité. Sa maîtrise est indispensable à la réalisation et à la durabilité des projets. 4 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause l'accomplissement de l'ensemble des projets de la collectivité et plus globalement, son projet de développement durable du territoire. Sa maîtrise est indispensable à l'accomplissement des projets. 5 - La non maîtrise de l'enjeu peut être un facteur de crise pour la collectivité et son territoire. Sa maîtrise est indispensable à l'équilibre et au développement durable de la collectivité et du territoire.

Directement adaptée de la méthodologie SD21000 Entreprises, cette échelle d'importance a été considérée comme peu pertinente et laissée de côté.

4 - Mécanisme de correction de l'importance des enjeux au regard des attentes des parties intéressées

Le mécanisme de correction de l'importance des enjeux au regard des attentes des parties intéressées (PIs) issu du SD21000 Entreprises, n'a jamais été appliqué, car il s'est avéré non pertinent. Il était tout d'abord envisagé de le tester à l'échelle des collectivités.

5 - Mécanisme de correction de la performance en fonction de la prise en compte des PIs (influence)

Un mécanisme de correction du niveau de performance sur la maîtrise des enjeux dans le champ de la coordination stratégique territoriale, était envisagé, au regard de la prise en compte des parties intéressées influentes.

L'idée était de contrôler le niveau de performance en termes de coordination stratégique territoriale, par le biais de la prise en compte des PIs, et ce, en fonction du niveau d'influence de ces dernières.

Le mécanisme aurait également fait intervenir le niveau de relation. On aurait considéré qu'une PI n'était « prise en compte » que si un niveau de dialogue de niveau 4 ou 5 existait entre elle et la collectivité. Dans ces conditions :

→ le niveau de coordination (relation/prise en compte) existant avec les parties intéressées des différentes niveaux d'influence permettrait d'entériner ou de réévaluer la performance sur l'enjeu dans le champ de la coordination stratégique territoriale.

Contrôle des cinq niveaux de performance sur les enjeux au regard du niveau de prise en compte des parties intéressées (PI) : pour le champ 3 « coordination stratégique territoriale » :

1	2	3	4	5
Pas de prise en compte des PI	Prise en compte des PI d'**influence 5**	Prise en compte des PI d'**influence 4 et 5**	Prise en compte des PI d'**influence 3, 4, 5**	Prise en compte des PI d'**influence 2,3, 4, 5**

→ un niveau de performance 4 ne pourra être validé sur un enjeu dans le champ de la coordination stratégique, que si la collectivité met en œuvre une action coordonnée avec les PI d'influence 3, 4 et 5.

Le mécanisme prévoyait donc un contrôle visant la prise en compte cumulative des PIs (des plus au moins influentes sur la maîtrise de l'enjeu).

Jamais mis en œuvre car alourdissant trop le processus, ce mécanisme reste potentiellement mobilisable (dans le cadre d'une procédure d'audit par exemple…).

6 - Mécanisme de correction de la performance en fonction de la prise en compte des PIs (attentes : niveaux de dialogue et de concertation)

Le mécanisme suivant était envisagé :

Comme dans la méthodologie SD21000 Entreprises, 5 niveaux d'attentes des parties intéressées (PIs) vis-à-vis des enjeux sont été distingués. Un mécanisme de correction des performances sur les enjeux pourrait intégrer le niveau de prise en compte des parties intéressées de la manière suivante.

La prise en compte des PIs s'effectue selon une gradation de moyens, qui caractérise en partie la qualité du projet territorial de développement durable.

→ On propose de distinguer 5 niveaux génériques de prise en compte des PIs :

- 1. prise en compte des attentes de la population à travers la seule démocratie élective
  les élus présument que le programme sur lequel ils ont été élus est suffisant pour légitimer l'ensemble de leurs décisions, projets, actions (sauf dans le cas d'enquêtes publiques obligatoires…
- 2. enquêtes

des enquêtes classiques, par voie postale, téléphonique, recueil d'avis dans les mairies ou sur le lieu des projets … sont mises en œuvre afin de cibler selon des critères prédéfinis les attentes de certains acteurs par rapport aux décisions, projets, actions

- 3. concertation restreinte
  des rencontres physiques et des débats contradictoires sont organisés ponctuellement par la collectivité avec un nombre restreint d'acteurs afin de connaître leurs attentes librement exprimées sur certains projets, décisions, actions
- 4. concertation élargie
  des rencontres physiques et des débats contradictoires sont organisés assez régulièrement et systématiquement par la collectivité avec un nombre élargi d'acteurs représentatifs du territoire afin de connaître leurs attentes librement exprimées sur les décisions, projets, actions
- 5. coproduction de la décision et des actions
  des rencontres physiques, des débats contradictoires et des ateliers sont organisés par la collectivité avec les acteurs afin de coproduire les décisions sur les projets et actions (y compris leur opportunité) et de définir les modalités collectives de leur mise en œuvre

Niveaux de prise en compte des PIs et niveaux d'attentes vis-à-vis des enjeux peuvent être mis en relation comme suit :

Niveaux de prise en compte des PI	**Niveaux de performance sur l'enjeu**						
5. Coproduction de la décision et des actions					**5**		
4. Concertation élargie				**4**			
3. Concertation restreinte			**3**				
2. Enquêtes		**2**					
1. Prise en compte des attentes à travers la seule démocratie élective	**1**						
		5. La maîtrise de l'enjeu est indispensable pour la PI	4. La PI est directement concernée ; elle attend un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu	3. La PI exprime l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu	2. La PI a des attentes accessoires vis-à-vis de l'enjeu	1. La PI n'a pas d'attentes vis-à-vis de l'enjeu	**Niveaux d'attentes des PI vis-à-vis de l'enjeu**

Cumulatif

→ Lecture du tableau :

- la performance de niveau 3 sur un enjeu suppose une concertation restreinte avec les PI pour qui la maîtrise de l'enjeu est indispensable et avec les PI directement concernées qui attendent un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu ;
- la performance de niveau 4 sur un enjeu suppose à une concertation élargie avec les PI pour qui la maîtrise de l'enjeu est indispensable, les PI directement concernées qui attendent un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu, et les PI qui expriment l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu.
- Etc.
- La performance de niveau 5 sur un enjeu suppose la prise en compte des PIs qui ont des attentes de niveau 2, 3, 4 et 5 ; accessoirement de niveau 1.

Jamais mis en œuvre car alourdissant trop le processus, ce mécanisme reste potentiellement mobilisable (dans le cadre d'une procédure d'audit par exemple…).

3. Première demi-journée

L'ensemble du processus de la méthodologie et des niveaux de notation associés a été exposé et discuté. Plusieurs remarques ont été faites lors de cette phase préalable, concernant tant des questions de forme que de fond sur la méthodologie et sa présentation.

3.1. Sur le fond

Sur le fond, aucun aspect de la méthodologie n'est remis en cause ; l'effort de rationalisation qu'elle représente est apprécié.
il apparaît qu'elle propose de systématiser des processus souvent informels et pourtant cruciaux dans la définition du projet de territoire : hiérarchisation des enjeux, relations aux PIs, importances des attentes et niveau d'influence des PIs.

L'ensemble des paramètres : importances des attentes des parties intéressées, niveau d'influence des parties intéressées, importance des enjeux, doivent faire l'objet d'explications suffisantes, mais ils interpellent directement les participants (aucun d'eux ne leur apparaît aberrant ou inopportun).

Le fait de travailler sur une liste prédéterminée d'enjeux ne soulève pas d'opposition ; l'occasion de faire un état des lieux méthodique des différents aspects est accueillie favorablement.

Les grilles de performance sont également accueillies positivement.

La distinction des trois champs de gestion est accueillie très favorablement par les Chargés de Mission : elle est perçue comme nécessaire en termes d'appropriation et d'apprentissage sur les enjeux et leur maîtrise, et en termes d'exemplarité et de crédibilité des collectivités.
De plus, il est clair que certaines collectivités (comme la CABAB)[469] ont à travers la gestion de leur propre patrimoine un impact conséquent sur la maîtrise des enjeux.
Etablir une performance globale ou moyenne (comme dans l'entreprise) sans cette distinction apparaît par ailleurs ni réaliste ni fidèle à la réalité.

La méthodologie apparaît « claire, concrète et facile à appliquer » ; à l'opposé du Cadre de Référence « trop large et général », « impossible à appliquer en termes d'évaluation de la performance » : les Chargés de Mission voient donc positivement un outil qui puisse traduire de manière méthodique et systématique les recommandations du MEDD.

Vladlène BARD remarque que les grilles de lecture/écriture des projets en cours d'élaboration par le MEDD (objet de son stage, elles doivent servir de support à l'expertise des projets dans le cadre de leur reconnaissance) ne permettent pas de savoir si les acteurs pertinents sur la gestion d'un enjeu sont mobilisés, ni si les acteurs mobilisés sont pertinents. Elle salue donc l'intérêt d'un effort de rationalisation dans ce domaine.

3.2. Sur la forme

Expliquer de manière exhaustive l'ensemble du processus et des niveaux de notation est peu productif. Il est préférable de présenter le processus et sa logique sans entrer dans le détail des niveaux de notation (ces derniers, sans exemple concret, restent d'un fort niveau d'abstraction du fait de la densité d'informations à assimiler en un temps restreint).
Le détail de la méthodologie doit donc être abordé au travers d'un premier « tour de chauffe » appliqué à un enjeu.
Cette solution a été retenue pour la demi-journée de travail avec le groupe élargi et pour toutes les expérimentations suivantes.

La sémantique est l'objet de nombreuses questions (qui se posaient au préalable dans la démarche de recherche) :

---

[469] Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz

- Le terme de « parties intéressées » est étranger, comme le soulignent les Chargés de Mission, au vocabulaire des techniciens et des élus locaux.
Sa définition a été précisée, et nous conservons cette terminologie du fait de la forte portée didactique de l'explication qu'elle nécessite et du débat qu'elle ouvre (participant activement des changements de références et de paradigmes liés au développement durable que la méthodologie véhicule) ;
- Le terme d'enjeu compris comme « enjeu générique pour un développement durable des territoires » est inapproprié dans le sens où « enjeu » renvoie pour les participants aux « enjeux spécifiques déjà identifiés pour le territoire ».
Le terme de « *thèmes porteurs d'enjeux* », utilisé par l'AFNOR dans le cadre des Ateliers Découverte du Développement Durable auprès des PME, est envisagé et sera retenu dans le cadre des expérimentations suivantes ;
- Le terme de diagnostic, qui semblait poser question, emporte l'adhésion des chargés de mission (y compris entendu comme « diagnostic des diagnostics existants »)[470].

3.3. Autres aspects

Le problème des petites communes qui se lancent dans un Agenda 21 a été évoqué : l'effort de rationalisation que présente la méthodologie fait dire aux participants que l'Etat (DIREN, ADEME, MEDD…) devrait pouvoir mettre à leur disposition une expertise et des moyens similaires d'ingénierie de projet.
L'influence des bureaux d'étude auprès de petites collectivités sans moyens ni expertise propres pose en effet la question de la bonne prise en compte des enjeux et des parties intéressées.

Sur le déroulement de la demi-journée suivante, il a été décidé avec les Chargés de Mission que les « enjeux » relatifs aux pratiques managériales ne seront pas abordés, du fait que le comité de travail élargi ne sera pas exclusivement composé de personnels du Conseil de Développement : l'évaluation de l'engagement, du management, des responsabilités… ne se prêtait pas à ces circonstances.

4. Première demi-journée

4.1. La question du type d'organisation auxquelles s'adresse la méthodologie

Les grilles de performance sont accueillies positivement. Une question majeure est soulevée du fait du caractère spécifique du Conseil de Développement. Ce dernier n'est pas une collectivité territoriale mais un organe de délibération, d'animation et de coordination. Il n'a donc ni compétences ni moyens significatifs en propre : l'évaluation de la performance dans trois champs de gestion ne s'applique pas.

Etant donnée l'inadéquation des trois champs de gestion des enjeux appliqués au Conseil de Développement, le parti est pris d'établir expérimentalement une note moyenne pour l'ensemble des collectivités parties prenantes au projet Pays Basque 2020 dans les champs « Interne » et « Politiques » ; le champ « Coordination » étant, lui, évalué à l'aune de la coordination de l'ensemble des PIs autour du CD Pays Basque dans le cadre du projet de territoire.

Un tel choix ne peut être appliqué dans l'optique d'un usage réel de la méthodologie. Par contre, les participants notent que la méthodologie peut représenter une plus-value pour le pilote d'un projet

[470] Du fait que le niveau 2 de performance sur un enjeu correspond à la présence de diagnostics sur l'enjeu, permettant d'envisager sur la base de connaissances suffisantes à la fois son niveau de maîtrise et son importance.

de territoire sans compétences propres, afin d'évaluer les collectivités parties prenantes au projet et de les mettre en réseau pour progresser sur la maîtrise des enjeux significatifs : le CD Pays Basque jouerait ainsi un rôle de coordination pour mutualiser les connaissances et coordonner les progrès des collectivités.

L'ensemble des participants estime que la méthodologie est très bien adaptée aux collectivités territoriales. Le champ « Interne » de gestion des enjeux est considéré comme essentiel en termes cognitifs et d'exemplarité/crédibilité des collectivités.

4.2. Travail sur les enjeux et la notation de la performance

Les cinq niveaux de performance sont jugés très pertinents et manipulables ; est notamment apprécié l'intérêt d'une évaluation homogène pour tous les enjeux (contrairement aux grilles multicritères qui imposent de définir à chaque fois des indicateurs spécifiques et hétérogènes) ; le champ n°3 agit comme un « filtre » permettant d'apprécier et d'objectiver les différentes niveaux de gouvernance.
Un intérêt majeur réside donc dans la réduction de la subjectivité dans l'évaluation que permettent des grilles de performance fondées sur un schéma récurrent.

Les participants demandent à quoi renvoie l'aspect *mobilité contrainte* de l'Enjeu « Déplacements, transports et infrastructures ». Le territoire a effectivement commencé à identifier cette problématique, et il est positif de l'identifier comme un enjeu en tant que tel, étant donné qu'il n'avait pas fait l'objet d'une qualification ni d'un diagnostic précis.
Les enjeux et leurs aspects jouent bien un rôle de Porté à Connaissance sur des problématiques et amènent à conclure, sur la base des éléments de connaissance disponibles (qui doivent être explicités), à l'absence de pertinence de la problématique concernée, ou à sa mise à l'ordre du jour.

Pour l'aspect *flottes de moyens de transports* de l'Enjeu « Déplacements, transports et infrastructures », il n'existe pas de réflexion systématique dans les collectivités du territoire ; des actions ponctuelles sont le fait d'initiatives isolées et volontaristes, sans justifications précises en termes de diagnostic.
Cet aspect de l'enjeu s'avère pertinent pour le transport de marchandises dans le cas des entreprises, mais aussi en ce qui concerne les flux générés par le fonctionnement des collectivités elles-mêmes, question qui n'a pas été posée sur le territoire.

Pour l'aspect *Infrastructures* de l'Enjeu « Déplacements, transports et infrastructures », les participants soulignent qu'il sera nécessaire de distinguer infrastructures *existantes* et *futures*.

Les participants remarquent de manière générale, sur la maîtrise des enjeux, qu'il peut y avoir une réflexion sans que les bonnes questions ne soient posées ou que la logique soit « conforme au développement durable » (ex : gestion de l'offre et de la demande en transports ; impacts sociaux et environnementaux des flottes de véhicules et de leur gestion…).

Les participants remarquent qu'il peut y avoir au sein du Conseil de Développement ou des collectivités une réflexion sur un enjeu sans que « les bonnes questions ne soient posées » ou que « la logique soit conforme au développement durable » (ex : gestion de l'offre et de la demande en transports). Aussi, il apparaît essentiel que les niveaux de performance reflètent bien un changement graduel de paradigme et correspondent à une prise en compte qui va en s'amplifiant de la complexité des problèmes et des impacts liés à un enjeu. La caractérisation des niveaux de performance semble de ce point de vue être validée.
Les grilles de performance ont donc bien pour double fonction de permettre de situer l'état des pratiques et de favoriser la réflexion, les questionnements et les apprentissages nécessaires à des logiques qui participent davantage du développement durable.

La présence d'un animateur / consultant qui alimente et/ou d'oriente le débat sur les niveaux de performance apparaît à cet égard tant comme une plus-value que comme une nécessité.

Dans certains cas, les participants ont tendance à sauter du niveau 1 « pas d'action » au niveau 3 « mise en pace d'actions pour une meilleure maîtrise de l'enjeu ».
Des actions ont parfois été mises en place pour la maîtrise d'en enjeu, mais sans état des lieux ni réflexion systématiques au préalable, et selon une logique de réponse immédiate et empirique à des enjeux directement apparents. Une action est souvent prise en réponse à des enjeux sans que soit posée la question des origines ou des impacts liés à la réponse.
Le niveau 2 « état des lieux de la maîtrise de l'enjeu et des impacts qui y sont liés », et plus largement, l'enchaînement des niveaux, revêt donc une importance particulière. Il permet d'assurer qu'une réflexion systématique est menée et que le niveau de réponse n'est pas spontané et ponctuel mais organisé et planifié. En cela la gradation des niveaux de performance participe pleinement de la structuration de l'amélioration continue de la maîtrise des enjeux.

La présentation graphique des résultats concernant la performance sur les enjeux (ici les 6 aspects qui déclinent la problématique Transports)[471] soulève l'enthousiasme des participants par sa lisibilité, sa simplicité et sa force illustrative.

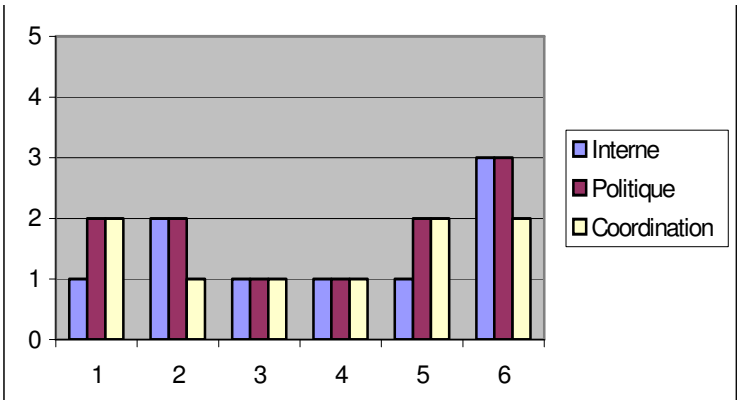


Figure 18: Graphique de synthèse de la performance sur 6 aspects déclinant l'enjeu transports

4.3. Travail sur les notations des parties intéressées

Sur la thématique transports, les participants se demandent ce qu'attendent les entreprises, et comment le savoir : on voit la nécessité de la mise en œuvre de moyens d'identification des attentes des PIs avec lesquelles les relations sont faibles.

Il a été souligné que l'influence peut être fluctuante : prépondérante à un moment donné, beaucoup moins à un autre ; il s'agit donc de données qui doivent être régulièrement actualisées.

Il s'avère qu'afin d'alléger le travail sur les PIs il sera indispensable de soumettre avant la venue sur site, une liste préétablie afin que la notations soient effectuées en amont. La lourdeur de cet aspect est en effet rédhibitoire en réunion. Dans le cas d'une utilisation incrémentielle et d'une mise à jour périodique ou par enjeu d'un système déjà en place, cet aspect est jugé moins problématique.

[471] C'est ici la forme de l'illustration graphique que nous voulions tester : dans la réalité, un certain nombre des 40 TPE finalement retenus étant déclinés en plusieurs aspects, la finalité d'évaluation et d'aide au pilotage stratégiques de l'outil interdit de décliner les performances sur chaque TPE dans le détail de leurs divers aspects.

Sur le débat sémantique autour des termes de « parties intéressées » et de « parties prenantes », il apparaît que s'agissant des projets de territoires, la distinction peut être utilement faite entre *parties intéressées* telles que déjà définies, et *parties prenantes au projet de territoire* (c'est à dire prenant effectivement part au débat et à la mise en œuvre du projet). Selon cette distinction, toutes les PIs ne sont pas parties prenantes à la définition et à la mise en œuvre d'un projet…

Cette expérimentation préliminaire n'a pas permis de tester le mécanisme de pondération de l'importance des enjeux (qui nous l'avons mentionné, sera abandonné par la suite), même si ce mécanisme a été évoqué et a suscité l'intérêt des participants.

Un travail de notation du niveau d'attentes de quelques parties intéressées a pu être mené en préliminaire aux notations sur les performances. Les PIs sur lesquelles a porté le travail sont celles qui étaient présentes dans les groupes de travail animés par le CD Pays Basque, avec qui les relations sont par définition étroites. L'intérêt aurait été d'identifier les relations avec les autres PIs non parties prenantes au projet de territoire, ce que le temps imparti n'a pas permis.

Comme vu plus haut, l'importance des enjeux sur lesquels ont porté les notations ne pouvait pas être sous-évaluée par le Conseil de Développement, puisqu'ils sont stratégiques dans le projet de territoire.

Enfin, l'évaluation de la performance dans le champ de la coordination stratégique territoriale concerne l'action collective de l'ensemble des parties intéressées influentes sur la maîtrise des enjeux. Or, la première préoccupation du CD Pays Basque étant l'animation des collectivités parties prenantes au projet, les participants ont tendance à focaliser leur attention sur ces acteurs institutionnels au détriment des autres (entreprises par exemple). Il est donc important de veiller à ce que la problématique de la coordination interinstitutionnelle n'occulte pas celle de la coordination avec les autres parties intéressées. Une notation systématique de l'influence des parties intéressées paraît de ce point de vue constituer un apport didactique et stratégique significatif.

4.4. Sur le rôle et la portée de la méthodologie

Comme pour tout outil, la question du rôle et de la portée exacts de la méthodologie doit être posée avec précision[472].

Pour les participants, « l'outil permet de voir comment changer le regard des acteurs du territoire sur les enjeux » : enjeux non identifiés, niveaux de connaissance et de maîtrise, niveau objectif de priorité des enjeux…, atteignant vraisemblablement un objectif d'apprentissage collectif.

A leurs yeux, la méthodologie peut être utilisée dans le cadre de la production d'un diagnostic *ex nihilo*, dans le cas d'une collectivité qui se lance dans une démarche de développement durable.
Les participants estiment que la méthodologie se prête également à une relecture critique sous l'angle du développement durable d'un diagnostic existant et des travaux en cours dans les ateliers animés par le Conseil de Développement (en termes d'identification des enjeux et de prise en comptes des parties intéressées). Ils jugent également qu'elle est adaptée à un autodiagnostic et devrait faire partie des éléments sur lesquels se fonde un projet de territoire.

---

[472] Comme analysé dans MOISDON Jean-Claude (dir.), CGS (Ecole des Mines de Paris), « *Du mode d'existence des outils de gestion* », Seli Arslan (Ed), Paris, 1997, 286pp.

Plusieurs finalités semblent pouvoir être envisagées pour la méthodologie, aux yeux des participants, dans le contexte spécifique du projet de territoire Pays Basque 2020 :

- mise à disposition d'un outil à l'usage des collectivités pour les aider à la prendre en compte le développement durable dans leurs stratégies et leur management, en mettant notamment l'accent sur la nécessité du passage de logiques gestionnaires et institutionnelles à des logiques territoriales.
- constitution d'une méthodologie de référence qui permette plus largement à l'ensemble des parties intéressées d'avoir un regard sur les processus et les performances des collectivités, et de participer à leurs stratégies et leurs projets.
- usage comme support du suivi et de l'évaluation des projets au regard des exigences du Cadre de Référence du MEDD.
- la méthodologie visant à structurer et à illustrer l'amélioration continue du management et des performances des collectivités (conformément au principe PDCA), il pourrait être envisagé qu'elle constitue le support d'audits réguliers des collectivités[473].

La pertinence et les limites de la méthodologie au regard de ces différents usages doivent donc faire l'objet de plus amples investigations. Il apparaît pertinent de mener un diagnostic exhaustif.

5. Conclusions

A ce stade, la méthodologie envisagée semble pouvoir concourir, sous réserve d'adaptations et de développements ultérieurs adéquats, à l'atteinte de plusieurs objectifs.

- Elle apparaît potentiellement apte à constituer un apport pour structurer et rationaliser, rendre transparente et systématique, l'identification d'enjeux significatifs de développement durable des collectivités dans le cadre de leurs projets.
- Elle peut être envisagée comme outil d'évaluation et de suivi, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Cadre de Référence du MEDD.
- Elle semble également pouvoir constituer un outil structurant pour les projets et, à l'image d'un Système de Management, faciliter et rendre lisible leur amélioration continue.

Nous avons vu plus haut que le développement durable se caractérisait par des régulations croisées entre acteurs et enjeux dans les champs de l'économie, du social et de l'environnement.
Au travers de l'approche systématique des enjeux et des parties intéressées, *la méthodologie n'a pas pour ambition d'indiquer la teneur de ces régulations, mais d'en préciser les priorités et d'en améliorer les conditions de possibilité*. Cette ambition apparaît réaliste au regard des éclairages qu'apportent ces travaux préliminaires.

En dépit des très importantes limites de la première expérimentation décrite ci-dessus, ces hypothèses et l'intérêt d'une méthodologie qui tente d'en donner une traduction opérationnelle semblent en partie validés, et mériter d'être creusés plus avant.

[473] Ce qui constituait à ce moment là l'une des attentes du BTE vis-à-vis de la Thèse.

3. UN PREMIER TERRAIN DE MISE EN ŒUVRE COMPLETE DE LA METHODOLOGIE, LE CONSEIL GENERAL DE SEINE ET MARNE

1. Contexte et déroulement de l'expérimentation

Nous renvoyons le lecteur à la lecture de l'ANNEXE XV – Contexte et Déroulement Expérimentation CG77, pour prendre connaissance des éléments clef qui situent le contexte de cette première expérimentation complète de la méthodologie.

2. Objectifs de l'expérimentation

Deux catégories d'objectifs étaient poursuivis : tester certaines hypothèses au cœur de nos travaux de recherche ; viser à ce que l'expérimentation représente une valeur ajoutée pour le CG77.

2.1 Objectifs du chercheur

L'expérimentation avait pour objectif de tester la pertinence de l'approche SD21000 appliquée aux collectivités locales. Le fond de cette approche, ainsi que les modalités retenues pour son application, devaient être soumis au terrain, tant le fond que la forme devant être questionnés et mis en perspective. Notre travail partait des hypothèses suivantes :

Sur le fond –

- l'approche SD21000 par les enjeux et les parties intéressées pour la prise en compte des enjeux de développement durable dans la stratégie et le management des entreprises est transférable sur le principe aux collectivités locales, avec pour intérêt de :

- permettre l'identification méthodique et « rationnelle » d'enjeux significatifs de développement durable
- aider à structurer le management et le pilotage du projet de développement durable
- permettre l'évaluation (autodiagnostic et évaluation exogène) et le suivi du projet
- contribuer à rendre lisible et à organiser le passage, par les collectivités, de logiques institutionnelles à des logiques territoriales de développement durable
- constituer un support méthodologique opérationnel de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des recommandations du Cadre de Référence du MEDD

Sur la forme –

- les adaptations de la méthodologie d'application des recommandations du Guide SD21000 Entreprises, proposées dans le cadre de nos travaux constituent (sous réserve d'améliorations) un support adapté aux collectivités. Une expérimentation de type recherche-intervention est souvent, comme dans notre cas, l'occasion de tester mais également de revoir, reformuler, réviser des hypothèses, voir d'en découvrir de nouvelles, *in itinere*, au gré des interactions avec le terrain.

2.2 Objectifs pour le Conseil Général de Seine et Marne

Les participants à l'expérimentation au sein CG77 avaient des attentes variées et ouvertes. Il s'agissait pour eux de profiter d'un transfert de connaissances découlant d'une méthodologie au stade expérimental. Ces connaissances concernaient potentiellement :

- les cadres théoriques et pratiques permettant d'organiser l'approche de la prise en compte du développement durable par la collectivité, compte tenu des spécificités de ses rôles, organisation et compétences
- les cadres théoriques et pratiques permettant d'identifier les enjeux significatifs de développement durable du CG et de son territoire
- les cadres théoriques et pratiques permettant d'améliorer la gestion et le suivi dans le temps du projet de développement durable,

- l'anticipation et l'intégration des attentes portées par le Cadre de Référence pour les projets territoriaux de développement durable du MEDD, que la méthodologie expérimentée s'applique à intégrer au mieux aux côtés des recommandations du SD21000

Il s'agissait également pour eux d'une occasion supplémentaire de développer et de consolider leurs échanges sur ces aspects et d'en diversifier l'ancrage au sein du CG.
Dans un e-mail daté du 05/05/2006, la coordinatrice de l'Agenda 21 local en soumettait l'idée pour accord au Directeur Général des Services dans les termes suivants :

> « Ce travail pourrait permettre de "consolider" la phase de diagnostic et de définition des objectifs prioritaires de développement durable du Département (en vérifiant par une autre méthode que rien n'a été oublié) et surtout, dans un deuxième temps de préfigurer une sorte de système de management du développement durable qui pourrait permettre au Département d'évaluer sa propre démarche de mise en oeuvre du plan d'actions Agenda 21 ».

Michel BILLECOCQ, DGS, répondait être « très favorable à cette démarche ». Les attentes émanant du terrain étaient donc à la fois exploratoires et directement opérationnelles.

Le niveau d'importance des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) : une solution provisoire ?

Afin de déterminer les enjeux significatifs, il est indispensable de caractériser l'importance de chacun des TPE. Le but est donc d'arriver à un consensus, au sein du groupe de notation constitué par les participants, sur la performance et l'importance des TPE (Etape 2).
Dans le cadre de la notation des entreprises, l'échelle d'importance de 1 à 5 des TPE partait des enjeux non conséquents pour l'entreprise (niveau 1) à ceux dont la non maîtrise est susceptible de remette en cause l'existence même de l'entreprise (la rendant incapable de poursuivre son activité et la condamnant à faire faillite, à disparaître… : niveau d'importance 5)[474].

Une collectivité, elle, ne peut faire faillite, être rachetée par des actionnaires étrangers, ou du jour au lendemain boudée par le marché (du moins, dans ce dernier cas, d'une manière moindre et qui n'implique pas sa mise en redressement financier par un tribunal… !).
Bref, les conditions d'existence même d'une collectivité sont bien différentes de celles d'une entreprise. Par ailleurs, une collectivité est un gestionnaire public du territoire ; c'est donc autant voire davantage l'importance des TPE dans la pérennité de ce dernier qu'il s'agit de caractériser.

L'existence d'un territoire, au même titre que celle de la collectivité, ne peut être mise en cause, ou du moins pas dans les mêmes termes. Il peut évidemment être annexé par une nation ennemie ou disparaître, dans le cas d'un littoral par exemple, par suite des effets du changement climatique. De manière moins dramatique, le but est de faire en sorte que les conditions et les équilibres sociaux, économiques et environnementaux qui le caractérisent soient satisfaisants, aujourd'hui et dans le long terme, et en termes d'impacts sur les autres territoires.

L'entreprise a des projets visant à son développement, sa pérennisation et sa valorisation ; la collectivité remplit une mission d'intérêt public et doit dans le cadre d'un Agenda 21 local, se doter d'une vision

---

[474] Echelle de notation de l'importance des enjeux pour l'entreprise :

1 - L'objectif est peu conséquent, sa maîtrise n'est pas à l'ordre du jour, il peut être laissé de côté.
2 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause ou défavoriser de façon limitée dans le temps et dans l'espace les processus opératoires de l'entreprise. Sa maîtrise favorise des processus opératoires. Cet enjeu n'est pas prioritaire.
3 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause la réussite des projets de l'entreprise. Sa maîtrise est indispensable à la réalisation des projets.
4 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause l'accomplissement de l'ensemble des projets de l'entreprise. Sa maîtrise est indispensable à l'accomplissement des projets.
5 - La non maîtrise de l'enjeu peut mettre en cause l'entreprise dans son existence. Sa maîtrise est indispensable à son existence.

pour l'épanouissement de ses habitants tout en contribuant à relever les enjeux locaux et globaux du développement durable.

Il s'agit donc de déterminer globalement l'importance des TPE vis-à-vis de cette vision et de ces défis. Poser cette question peut mener à des considérations fort complexes, à des analyses systémiques, prospectives, stratégiques, multicritères, expertes, diverses et poussées ; des prises de position idéologiques et politiques contrastées peuvent également justifier des réponses diverses. Il s'agit tout au moins de mobiliser, comme pour évaluer leur performance, les éléments de connaissance, de diagnostic et d'expertise disponibles sur les TPE.

Ainsi il parait difficile d'élaborer une échelle d'importance satisfaisante concernant les TPE dans le cadre des collectivités. Une multitude d'approches pourrait servir de base à la constitution d'une échelle de notation de l'importance des TPE. Une échelle non explicitée, quant à elle, oblige au débat, à la multiplication et à la confrontation des points de vue – notamment en basant l'appréciation sur la connaissance collective du territoire, les finalités du développement durable et les éléments de diagnostic disponibles… C'est ainsi la solution d'une échelle de 1 à 5 non explicitée qui est retenue dans le cadre de cette expérimentation.

Etape 1. Notation des attentes des parties intéressées vis-à-vis des thèmes porteurs d'enjeux

Les données concernant les attentes des parties intéressées (PIs) vis-à-vis des thèmes porteurs d'enjeux représentent une masse importante d'information qu'il est possible d'analyser de manière fine, pour chaque partie intéressée et pour chaque TPE (par exemple, quelles sont toutes les parties intéressées ayant un niveau 5 d'attente sur un TPE x, ou quels sont les TPE vis-à-vis parties intéressées ont des attentes de niveau 4 et/ou 5…).

Dans un premier temps, il est intéressant de porter un regard synthétique (qui n'a pas vocation à se substituer à la réalité complexe que décrivent ces données) sur les information recueillies.
Cet effort de synthèse se justifie également du fait de la relative « homogénéité » des données, dans le sens où chaque TPE fait l'objet d'attentes fortes et faibles selon les parties intéressées. Attentes fortes et faibles se répartissent largement entre TPE et PI, et une première lecture des données ne permet pas d'identifier des TPE sur lesquels portent des attentes significativement plus importantes que sur d'autres.

1. Somme des attentes sur les thèmes porteurs d'enjeux

Il est possible à partir des notations des attentes *estimées* de chacune des 55 catégories de parties intéressées vis-à-vis des 42 TPE[475], de faire ressortir quelques tendances générales.

Les sommes en colonne gomment les indications sur la provenance des attentes, mais indiquent la répartition globale des attentes sur les TPE. Le tableau de synthèse ci-dessous donne les sommes des attentes des PIs sur les TPE (classement par ordre décroissant des TPE en fonction des sommes des attentes (S.a) correspondantes), leur position par quartile (Quart)[476], et leur ordre :

N°	TPE	S.a	Quart	Ordre
2	**Stratégie, politiques et objectifs**	186	(8TPE)	1
1	**Engagement et leadership des élus et de la direction**	185		2
28	**Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé**	166		3

[475] La notation des attentes des PIs s'est en réalité déroulée en deux temps, la liste des TPE ayant évolué parallèlement à l'expérimentation. Les résultats donnés ici concernant 33 TPE ; les 9 TPE manquants ont été notés par la suite. Les résultats correspondants, non intégrés dans ce compte-rendu, confirment les tendances et conclusions présentées ici.
[476] Le nombre de valeurs étant impair, nous avons choisi de d'augmenter d'une valeur le dernier quartile.

27	**Déplacements Transports Infrastructures**	164		4
16	**Intégration territoriale des activités et gestion des externalités**	163		5
23	**Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier**	163		6
26	**Gestion responsable du patrimoine de la collectivité**	162		7
15	**Politiques de tarification**	161		8
4	**Organisation et responsabilités**	160		9
7	**Identification PIs attentes/influence, lien av. stratégie et projet DD**	159		10
30	**Enseignement, éducation, recherche**	159		11
13	**Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires**	158	(8TPE)	12
29	**Emploi compétences formation – GRH du territoire**	155		13
5	**Méthodes de travail, de management et de gestion de projet**	153		14
24	**Habitat – logement**	151		15
8	**Veille réglementaire**	148		16
12	**Efficacité et bonne gestion**	147	M 16,5	17
22	**Culture**	147		18
3	**Participation, implication et motivation du personnel**	146		19
11	**Principes de management et du développement durable**	146		20
34	**Coopération décentralisée**	144	(8TPE)	21
21	**Activités sportives et de loisirs**	143		22
35	**Eau**	143		23
25	**Gestion et prévention des risques**	142		24
20	**Agriculture, milieux ruraux et forêts**	140		25
18	**Activités et Développement économique - Relations commerciales**	139		26
6	**Communication**	137		27
14	**Services publics et équipements collectifs**	133		28
31	**Santé**	133	(9TPE)	29
33	**Cohésion et Relations sociales**	132		30
17	**Ecologie industrielle et métabolisme territorial**	129		31
19	**Tourisme**	129		32
32	**Egalité, Equité, Solidarité**	128		33

Valeurs clef portant sur les sommes des attentes vis-à-vis des TPE :

Max	186
Min	128
Moyenne	150
Médiane	147
Ecart-type	14,628

On peut ainsi définir des groupes de TPE (ici, par Quartiles) selon la somme totale d'attentes des PIs vis-à-vis de leur maîtrise. Cette démarche a de nombreuses limites sur le fond (les parties intéressées et leurs attentes ne peuvent être appréhendées sur la seule base de données statistiques…). La différence entre les valeurs maximum et minimum, ainsi que l'écart type, sont toutefois faibles. Il est donc difficile à partir de ces données de déterminer que tel TPE est beaucoup moins prioritaire qu'un autre et d'en déduire une hiérarchisation de priorités d'action.

2. Somme des attentes portées par chaque partie intéressée

La très grande majorité des 55 catégories de PI a des attentes estimées sur l'ensemble des TPE ou sur une très grande majorité d'entre eux.
23 ont des attentes estimées (de 2 à 5) sur la totalité des TPE. Seules quelques PI (dont le champ d'action est très spécifique, comme les organismes de certification ou les acteurs de la microfinance) sont concernées par un petit nombre de TPE (3 d'entre elles ont des niveaux d'attentes estimés supérieurs à 1 sur moins de 10 TPE). Le nombre minimum de TPE concernant une PI est de 5, les PI étant en moyenne concernées par 23 TPE (l'écart-type, 8,17, est faible).

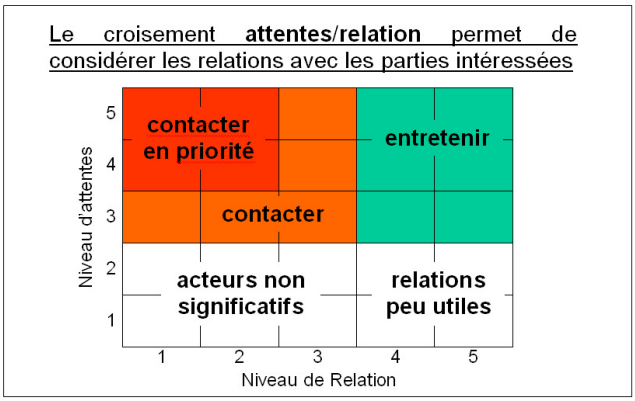
Ces informations peuvent permettre de discriminer un petit nombre de parties intéressées dont les attentes sont très ciblées. **Le constat général reste que la grande majorité des PIs a des attentes estimées dans une multitude de domaines**.
Les sommes des attentes de chaque PI indiquent le poids global de leurs attentes.

Valeurs clef portant sur les sommes des attentes de chaque PI :

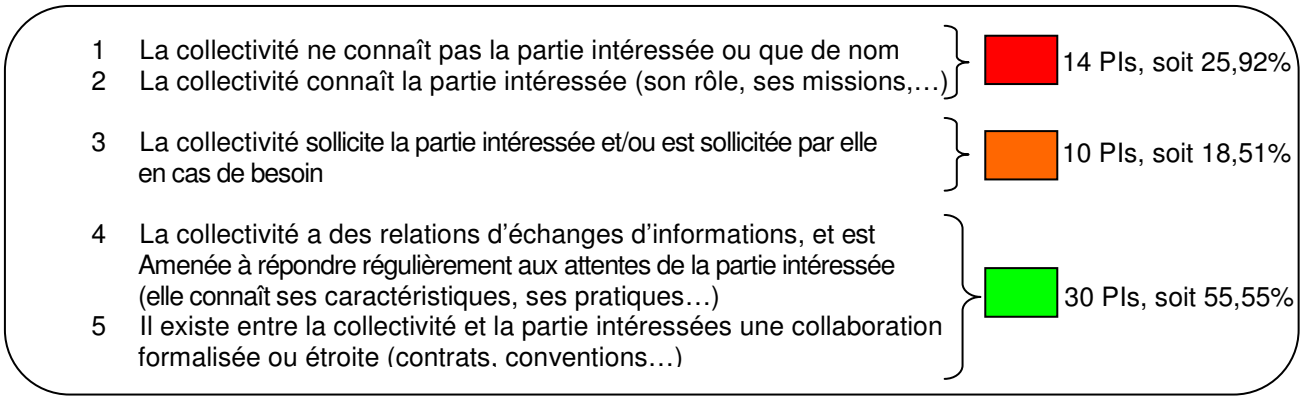
Max	105
Mini	23
Moyenne	61,527273
Ecart-type	20,046108
Médiane	62

3. Priorités de dialogue

Toutes les parties intéressées du CG77 ont des attentes estimées sur au moins un TPE. Du fait qu'elles ont été estimées, des démarches appropriées vis-à-vis des parties intéressées devraient donc viser à les évaluer au regard d'éléments concrets. La collectivité peut donc organiser ses priorités de dialogue concernant les attentes des parties intéressées à partir de la seule donnée « niveau de relation » (suivant le principe du graphe ci-dessous) :



Les notations des niveaux de relation du CG77 avec ses PIs se répartissent comme suit :



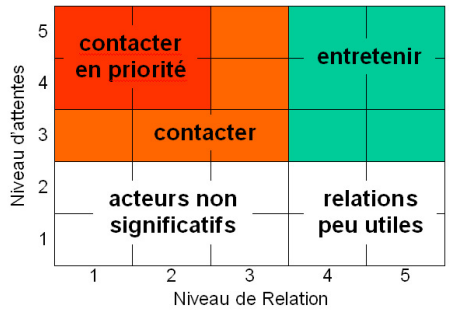
Le Conseil Général entretient un niveau de relation satisfaisant avec une majorité de ses parties intéressées. Cependant, 14 doivent être contactées en priorité afin d'établir une relation, et une dizaine requièrent l'établissement d'un dialogue plus fréquent et approfondi sur leurs attentes.
Le tableau ci-dessous détaille les priorités de dialogue en fonction du niveau de relation pour chacune des 54 catégories[477] de parties intéressées

[477] La liste originale comprend 55 catégories de PIs, dont la 55ème, « Générations futures », ne peut par définition faire l'objet d'un dialogue et a donc été soustraite.

	CodePI	R
1. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives		
	1.1. Populations du territoire	
	1.2. Instances représentatives et/ou consultatives des populations du territoire	
2. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale		
	2.1. intervenant dans le domaine social, de la santé, de la sécurité	
	2.2. intervenant dans le domaine du développement économique et du soutien à la création d'activité	
	2.3. intervenant dans le domaine de la coopération et du développement	
	2.4. intervenant dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	
	2.5. intervenant dans le domaine de l'environnement, des milieux naturels et des risques	
	2.6. autres organismes nationaux	
3. Organismes internationaux		
	3.0. Organismes internationaux	
4. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche		
	4.1. acteurs de l'éducation	
	4.2. acteurs de la formation	
	4.3. acteurs de la recherche	
5. Secteur associatif, fondations, fédérations		
	5.1.intervenant dans le domaine de l'environnement	
	5.2.intervenant dans le domaine du développement de l'activité et de l'emploi	
	5.3.intervenant dans le domaine du milieu et des activités rurales	
	5.4. intervenant dans le bâtiment, la construction, l'architecture, l'urbanisme	
	5.5.intervenant dans le domaine le social / le développement et la coopération	
	5.6. Intervenant dans le support aux collectivités pour le développement durable	
	5.7. divers associations	
6. Secteur privé, secteurs d'activités		
	6.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	
	6.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	
	6.3 industries extractive et manufacturière	
	6.4 la construction	
	6.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	
	6.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	
	6.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux	
	6.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	
	6.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	
	6.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	
	6.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)	
	6.12 du capital développement et du capital risque	
	6.13 l'assurance	
	6.14 salariés, employés, main d'œuvre locale et leurs représentants (syndicats...)	

	CodePI	R
7. La collectivité : relations internes entre le(s) porteur(s)/coordinateur(s)/pilote(s) du projet au sein de la collectivité, et les services et organisations de la collectivité		
	7.1. élus de la collectivité	
	7.2. services de la collectivité	
	7.3. personnel de la collectivité	
8. Autres collectivités du territoire (Communes, Communautés		
	8.1. élus des autres collectivités du territoire	
	8.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	
	8.3. services des autres collectivités du territoire	
	8.4. personnel des autres collectivités du territoire	
9. Organisations des collectivités du territoire		
	9.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	
	9.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	
	9.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...	
	9.4. agences, syndicats, régies, SEM...	
	9.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	
	9.6. organismes et dispositifs de protection de l'environnement et du patrimoine	
10. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE (Mission Interservice de l'eau), services fiscaux, ...)		
	10.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	
	10.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	
11. Autres Parties intéressées		
	11.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	
	11.2 partenaires, délégataires et fournisseurs de la collectivité	
	11.3 collectivités des territoires voisins	
	11.4 collectivités des pays en voie de développement	
	11.5 médias	
	11.6 organismes de certification et de labellisation	
	11.7 générations futures	/

Le croisement **attentes/relation** permet de considérer les relations avec les parties intéressées



Réactions, remarques et retours des participants sur la notation des PIs

Un participant remarque, par retour de mail accompagnant le tableau de notation, qu' –

> « Il s'agit d'un exercice difficile étant donné que nous n'avons pas une bonne connaissance de la nature des liens qui se sont tissées entre le CG77 et les différentes parties intéressées. Les notations sont donc très subjectives. »

La notation de la relation et des attentes des PIs implique le passage par une analyse subjective : il faut, pour les agents, « essayer de se mettre à la place des PIs pour estimer leurs attentes »…
Pour la coordinatrice de l'Agenda 21 local,

- Il est difficile de noter les attentes « de manière neutre ». En *estimant* les attentes des PIs, « on manipule du préjugé et pas de l'information » (ce qui n'exclut pas la portée didactique de l'exercice et pointe le définit d'information sur les attentes des PIs…).
- Les PIs sont trop nombreuses, de prime abord « il est donc difficile de faire bouger le système ».
- « En même temps, on ne peut pas s'en passer ».
- « Ça peut être fastidieux à réévaluer »[478].

4. Notations sur les attentes des PIs : Analyse en Composante Principale

4.1 Le recours à l'Analyse en Composante Principale (ACP)

Afin d'exploiter les données collectées auprès de CG77 concernant les attentes estimées de ses parties intéressées, nous avons eu recours à l'Analyse en Composante Principale (ACP)[479].
Ce type de traitement statistique semblait bien adapté à des données recensées sous la forme d'une matrice de 41 colonnes et 55 individus, où les données sont fournies pour une série d'individus, sur lesquels ont été mesurées des variables continues. Les dimensions du tableau de données sont telles qu'il n'est pas possible de repérer directement les individus qui se ressemblent ni les variables qui ont le même comportement sur l'ensemble des individus. L'ACP a été retenue dans leurs travaux respectifs par Natacha GONDRAN et Karen DELCHET (2006, *op. cit.*), portant sur les performances environnementales des PME/PMI[480], et sur la mise en œuvre du développement durable par les PME : le même type de données mettant potentiellement en relation de nombreux facteurs y sont ainsi décrites et analysées.

L'ACP est une méthode statistique multidimensionnelle qui permet de synthétiser un ensemble de données en identifiant les redondances et corrélations parmi ces dernières. Elle est fondée sur le principe de la double analyse d'un nuage de points (analyse des variables continues deux à deux), de recherche des axes d'inertie de ce nuage et de double projection sur des axes factoriels.
Son principe est de réduire un système complexe de corrélations en un plus petit nombre de dimensions, afin d'être capable de dégager les caractéristiques signifiantes du système. Les données peuvent être projetées dans un espace caractérisé par de nombreuses dimensions (bien supérieures à deux ou trois). On cherche à déterminer le petit nombre d'axes (ou composantes principales), qui parmi toutes ces dimensions, sont porteurs d'information.

---

[478] Le but étant plutôt que l'outil soit utilisé et renseigné *in itinere*, et non de manière ponctuelle.
[479] Concernant l'ACP et l'interprétation de ses résultats, nous nous reposons sur : HERVE J.-C., 2006, Support de cours PowerPoint « *Analyse en Composantes Principales* », ENGREF - Formation des Ingénieurs Forestiers - Première année Analyse de Données http://christophe.coudun.free.fr/publis/lectures/analyse_donnees/c_cours_acp.ppt, consulté le 4/11/06 ; CISIA-CERESTA, « Système SPAD pour Windows V.5 SPAD – Base – Aide à l'interprétation », Montreuil, 2001, 126pp ; Glossaire en ligne, *L'Analyse en Composante* principale, Université de Liège, www.ulg.ac.be/pedaexpe/cours/glosaire/acp.htm, consulté le 2/10/06.
[480] GONDRAN Natacha, 2001, « *Système de diffusion d'information pour encourager les PME / PMI à améliorer leurs performances environnementales* », Thèse de Doctorat soutenue à l'EMSE, 376pp (pp170–174).

Le principe de l'ACP réside dans la recherche des combinaisons linéaires de variance maximum entre les variables (diagonalisation de la matrice de variance). Les données se présentent sous la forme d'un tableau de *p* variables quantitatives mesurées sur *n* individus (matrice). L'objectif est de « résumer » le tableau de façon à identifier les variables ou combinaisons de variables selon lesquelles les individus se différencient le plus. A cette fin on identifie les facteurs (« composantes principales ») qui déterminent l'essentiel de la différence entre individus, et on étudie les relations des variables avec ces facteurs. Pour ce faire on identifie les corrélations (qui correspondent à la covariance « standardisée »).

Covariance entre deux variables *x* et *y* :

$$\mathrm{cov}(x, y) = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n}(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})$$

Corrélation ou covariance « standardisée » :

$$\rho(x, y) = \frac{\mathrm{cov}(x, y)}{\mathrm{ET}(x).\mathrm{ET}(y)}$$

La corrélation est comprise entre -1 et 1 et mesure l'intensité de la liaison linéaire entre deux variables. ρ^2 définit la part de variation partagée entre les 2 variables : var (x | y fixée) = (1-r^2)var(x). L'ACP revient donc à faire l'analyse de l'inertie dans un nuage de points. On recherche les axes d'extension maximum du nuage dans un espace à *x* dimensions, *x* étant égal au nombre de variables. Les axes d'inertie sont les composantes principales (les « facteurs » de l'ACP).

L'Analyse en Composante Principale sur nos données a été réalisée par Natacha Gondran, Maître-Assistant en Management Environnemental à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne, en utilisant le logiciel SPAD Version 4.0.

4.2 Analyse des résultats de l'ACP

L'analyse porte sur l'estimation des niveaux d'attentes de 55 catégories de PIs vis-à-vis de la maîtrise de 41 thèmes porteurs d'enjeux[481].

Statistiques sommaires des variables continues

Un premier type de données concerne les moyennes, écarts-types, minimum et maximum des attentes des parties intéressées vis-à-vis des TPE. Les moyennes et les écarts-types caractérisent les niveaux d'attentes des PI vis-à-vis de chaque TPE, et donnent des indications générales concernant leur répartition et leur variabilité.

La moyenne des moyennes des attentes des PI vis-à-vis des TPE est de 2,7
La valeur maximum des moyennes des attentes est de 3,4
La valeur minimum des moyennes des attentes est de 1, 5
La moyenne des écarts-types des attentes des PI vis-à-vis des TPE est de 1,1
La valeur maximum des écarts-types des attentes est de 1,4
La valeur minimum des écarts-types des attentes est de 0,7

[481] Les attentes des PI vis-à-vis des TPE traitées ici ont été identifiées pour une liste de TPE qui a évolué entre-temps et ne correspond pas à la liste finale utilisée auprès du CG77. Cette variabilité dans les listes des TPE n'invalide en rien les résultats et interprétations présentés ici dans la mesure où : 1) en termes quantitatifs on a affaire à un nombre presque équivalent de TPE (41 et 42), la liste des PI n'ayant, elle, pas varié ; 2) l'hétérogénéité des champs couverts par les TPE, et, partant, celle des attentes qui s'y réfèrent, est préservée indépendamment des évolutions qu'a subies la liste des TPE.

Tous les TPE font de la part des PI l'objet d'attentes qui varient de 1 à 5, sauf un TPE pour lequel le minimum d'attentes est de 2, et 5 TPE pour lequel le maximum d'attentes est de 4.

La répartition et la variabilité des attentes de l'ensemble des PI vis-à-vis de l'ensemble des TPE sont relativement homogènes et bien dispersées. Dans leur grande majorité, les TPE sont l'objet d'attentes de la plupart des PI, et la plupart des PI sont porteuses d'attentes, même à des niveaux différents, vis-à-vis de la plupart des TPE.

Matrice des corrélations

Un second type de données concerne les corrélations entre les niveaux d'attentes des PI vis-à-vis des différents TPE. Une corrélation indique que lorsqu'une PI exprime des attentes sur un TPE*x*, elle en exprime également vis-à-vis d'un TPE*y*. A contrario, une anti-corrélation indique que les PI qui expriment des attentes vis-à-vis d'un TPE*x* ne sont pas les mêmes que celles qui expriment des attentes sur un TPE*y*, ou que ces PI ont des niveaux d'attentes opposés sur ces TPE.

- *Les seules corrélation fortes* (coefficients >0,9) concernent :

Air – GES[482] / Déchets : coef. 0,91
Energie / Air – GES : coef. 0,93
Eau (pollutions) / Air – GES : coef. 0,92
Eau (pollutions) / Energie : coef. 0,91
Eau (consommations) / Energie : coef. 0,90
Eau (consommations) / Eau (pollutions) : coef. 0,93

Autrement dit, les seules corrélations fortes repérables illustrent l'homogénéité des PIs qui expriment des attentes sur les sujets d'environnement (les mêmes acteurs partageraient l'ensemble des préoccupations environnementales reflétées par les TPE concernés).
On remarquera que les TPE « Bruit », « Biodiversité », « Sols (pollutions/artificialisation) » et « Risques », qui entrent dans le champ des préoccupations environnementales, ne font pas l'objet d'aussi fortes corrélations (des PIs différentes ont des attentes estimées vis-à-vis de ces TPE).

- *Si l'on choisit d'identifier une corrélation pour un coefficient > 0,85*, seuls deux autres cas de corrélation ressortent de la matrice :

Organisation des responsabilités / Engagement des élus et de la direction : coef. 0,88
Organisation des responsabilités / Stratégie, Politique et Objectifs : coef. 0,87

Les mêmes PI sont donc plus spécifiquement porteuses d'attentes vis-à-vis de l'Engagement des élus et de la direction, de la Stratégie, de la Politique et des Objectifs, et de l'Organisation des responsabilités.

- *Les absences de forte corrélation* (coef < 0,8), quant à elles, sont très majoritaires : les niveaux d'attentes des PI et les TPE sur lesquels ils portent ne sont ainsi pas corrélés et ne définissent pas par de schémas systématiques.
- *Une caractéristique notable concernant ces données*, au-delà de l'absence de corrélation en règle générale, réside dans les anti-corrélations, qui sont relativement nombreuses. Les coefficients négatifs indiquent que les PIs qui expriment des attentes sur un TPE*x* n'en expriment pas sur un TPE*y*, et vice-versa. Parmi les 26 anti-corrélations, 25 concernent le TPE « Coopération décentralisée », illustrant le fait que sur cette thématique, les attentes sont le fait d'acteurs spécifiques (la plupart des PIs n'ayant pas d'attentes sur ce TPE). L'anti-corrélation restante concerne les TPE « Stockage des

[482] Gaz à Effet de Serre

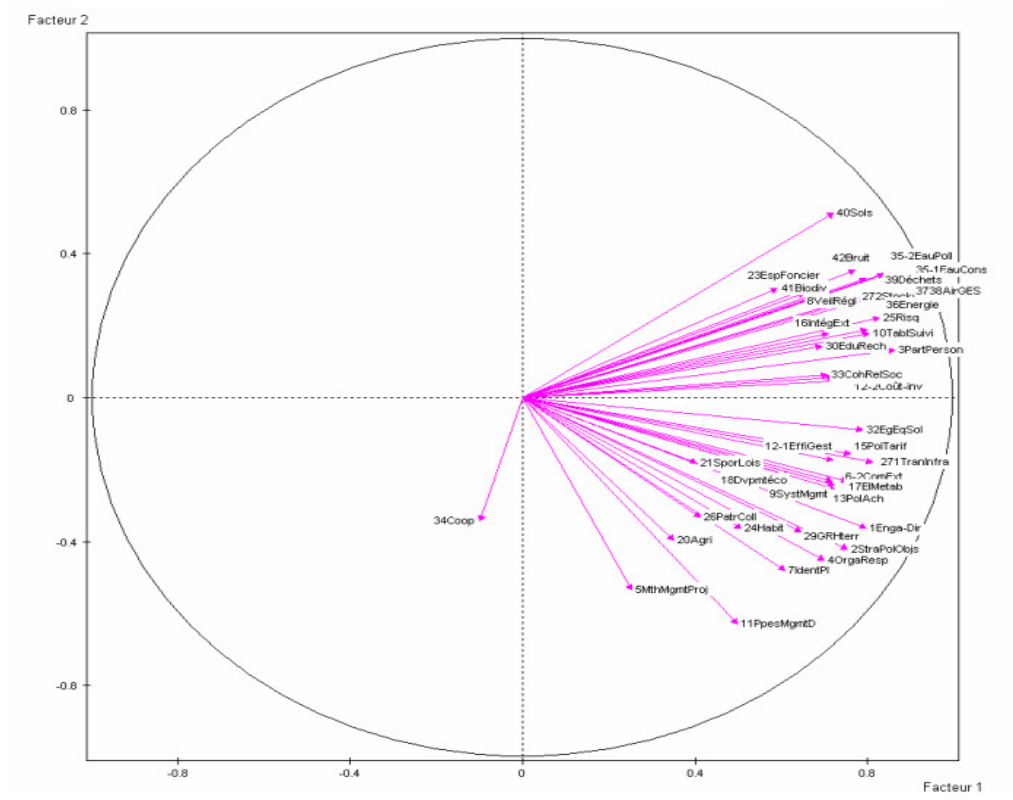
biens et matériaux » et « Méthodes de management et de gestion de projet » (qui renvoient à des acteurs différents selon la notation effectuée).

Ces résultats montrent, à la fois, que le TPE « Coopération décentralisée », concerne des acteurs à part ; et que par opposition, une telle « spécialisation des attentes des PIs » ne se rencontre pas de manière marquée pour les autres TPE[483].

Composantes principales

Le pourcentage d'information portée par les axes (ou composantes principales) indique dans quelle mesure ces axes sont porteurs d'information concernant les données. L'analyse en composante principale portera ainsi sur les axes n°1 (48,98%) et n°2 (9,56%), qui cumulent 58,5% de représentation de l'information contenue dans la matrice. On a tiré une représentation graphique à partir de ces deux axes structurant les données.

Figure 19 : Graphe : ACP – Axes 1 et 2



Toutes les variables se trouvent du côté positif de l'axe 1, hormis le TPE « Coopération décentralisée », confirmant les conclusions énoncées plus haut sur ce TPE.

La disposition des autres variables vis-à-vis de l'axe 1 (distance par rapport au centre et orientation) indique que lorsqu'une PI a des attentes fortes sur l'un des TPE, elle a tendance à avoir des attentes

[483] La Matrice des valeurs-tests vient conforter ces observations. La Matrice des valeurs-tests permet de savoir si la valeur du coefficient de corrélation observée entre 2 variables permet de dire que leur liaison est significative. Plus la valeur test est élevée, plus la liaison linéaire est forte. On peut également affirmer qu'une valeur-test inférieure à 2 (en valeur absolue) indique qu'il n'y a pas de liaison linéaire entre les variables. Dans notre cas, aucune valeur-test n'est inférieure à 2. Nous sommes donc en présence de variables continues linéairement dépendantes ; et nous pouvons établir une hiérarchie dans la force des liaisons.

fortes sur les autres (ce qui reflète la « non-spécialisation » ou le « non-ciblage », en règle générale, des attentes des PI vis-à-vis des différents TPE).

La disposition des autres variables vis-à-vis de l'axe 2 (selon que les variables se trouvent au-dessus ou au-dessous) montre que les PI qui portent des attentes sur ces deux groupes de TPE ne sont pas tout à fait les mêmes et/ou ont des niveaux d'attentes (forts ou faibles) opposés quant à ces deux groupes de TPE. De manière générale, il ressort toutefois du graphe que la répartition des attentes est relativement homogène. Ces résultats reflètent la vision du groupe de notation constitué au sein du CG77, des niveaux d'attentes des PI. Il serait nécessaire de les confronter à une notation qui repose systématiquement sur l'expression réelle de leurs attentes par les PIs elles-mêmes.

Une conclusion de l'expérimentation concerne le mécanisme de pondération des importances des enjeux par les attentes des parties intéressées.

Les collectivités se distinguent de l'entreprise par un nombre de TPE plus important (42 au lieu de 32) et également, de manière générale, par un nombre de parties intéressées très largement supérieur. De surcroît, la très grande majorité de ces PIs, bien qu'à des niveaux divers, est intéressée par la très grande majorité des TPE.

Ce constat et ses conséquences dans l'expérimentation auprès du CG77, tendent à laisser penser que le mécanisme initialement prévu, fonctionnel dans l'entreprise, de pondération des importances des enjeux par les attentes des parties intéressées, n'est pas pertinent dans le contexte des collectivités. Une pondération est impossible en raison de la répartition trop homogène des attentes sur les TPE, émanant de trop nombreuses PIs.
Il faut également considérer que si l'objet social d'une entreprise est circonscrit, la collectivité a des prérogatives beaucoup larges qui expliquent la variété et l'homogénéité des attentes dont elle est l'objet.

Par contre, **l'ensemble du dispositif de recueil, de consigne et de suivi du niveau de relation et du niveau d'attentes des PIs reste valable et pertinent**, pour aider les collectivités à identifier leurs PIs, organiser et hiérarchiser leurs relations avec elles en termes d'urgences, et identifier leurs attentes sur chacun des TPE.

Etape 2. Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux

1. Notation des performances sur les thèmes porteurs d'enjeux

1.1 Constat général

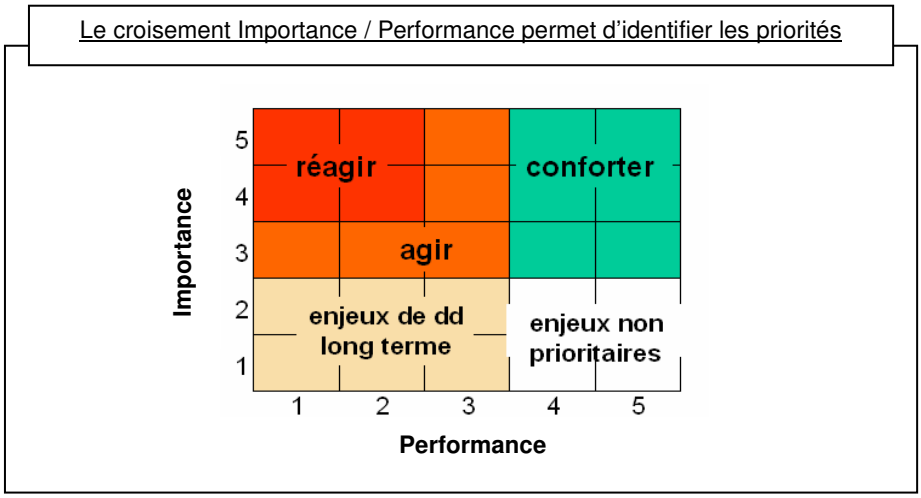
Les agents répondent de leur propre position avec une vision restreinte de la performance et de l'importance des enjeux[484], notamment en raison de leurs spécialités de compétences. Les personnes présentes ne sont pas toujours les bons interlocuteurs pour effectuer la notation la plus pertinente (ou en tous cas sur la base du maximum de connaissances) ; certains élus ou directeurs adjoints auraient parfois été plus compétents. Il serait intéressant de croiser les points de vue des directeurs adjoints. Malgré les réserves exprimées au début de la séance par les personnes présentes sur leurs facultés à apprécier les niveaux de performance des différentes enjeux, le travail s'est déroulé sans qu'elles émettent au final de doutes importants sur les performances : le consensus sur la notation était facile à trouver pour chacun des enjeux

[484] Ce qui renvoie au *concept de rationalité limitée des acteurs*.

Les niveaux de performance et la progression dont ils rendent compte emportent l'adhésion des participants. Ces derniers ont parfois critiqué la répartition des différents aspects des enjeux, mais globalement, ils n'ont jamais remis en cause les grilles de performance et leur contenu.

Les notes de performance sont globalement basses pour l'ensemble des thèmes porteurs d'enjeux (TPE) : la grande majorité reçoit une note inférieure à 3, le niveau 3 de performance (« état de l'art ») étant celui qu'il est souhaitable d'atteindre dans l'absolu sur tous les TPE. Ce constat est cohérent avec l'état d'avancement de la démarche du CG77, qui s'est très récemment saisi de la problématique du développement durable. L'autodiagnostic accompagné met clairement ce contexte en évidence.

Avec des performances globalement inférieures à 3 et des importances initiales très majoritairement égales ou supérieures à 3, la difficulté réside dans le fait de désigner des priorités. A partir des données collectées, un grand nombre de TPE peuvent en effet être considérés comme des enjeux significatifs, selon le diagramme suivant (graphe issu des travaux de DELCHET/BRODHAG (EMSE) / mécanisme repris dans le guide AFNOR FD X 30-023) :



1.2 Analyse détaillée

On peut définir plusieurs groupes de TPE en fonction de leurs notes de performance.

1.2.1 Niveaux de performance 1 ou 1,5 : une grande majorité de thèmes porteurs d'enjeux concernés ; la nécessité d'un diagnostic plus poussé sur ces TPE.

Les TPE qui reçoivent une note de 1 ou de 1,5 sont en premier lieu considérés comme nécessitant un diagnostic. Selon la grille générique de performance, ces niveaux se basent en effet sur les critères suivants :

- « Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise » (Niveau 1)
- « Diagnostic et mobilisation des connaissances sur l'enjeu » (Niveau 2)

Le niveau 1 de performance correspond à l'absence de connaissances organisées et stabilisées, c'est à dire de diagnostic fin et consolidé, sur le TPE.

Le niveau 1,5 de performance[485] correspond à des lacunes moindres concernant la connaissance du TPE, mais à une connaissance qui reste empirique, partielle, et/ou basée sur des données obsolètes ou peu fiables.
Déterminer si les TPE notés 1 ou 1,5 sont effectivement porteurs d'enjeux nécessiterait en premier lieu la collecte d'éléments plus poussés de diagnostic les concernant.
35 TPE sur 42, soit une grande majorité, tombent dans cette catégorie (du fait d'une performance de 1 ou 1,5 *dans au moins l'un des trois champs I, P ou C*).

- Les tableaux suivants reprennent les résultats de la notation collective. Les colonnes I, P et C désignent les trois champs de gestion des TPE : Interne, Politiques du CG, Coordination stratégique ; la colonne Ii désigne l'importance initiale donnée par les participants.
- « / » signifie que le TPE n'est pas concerné par le champ (cas du champ Interne pour certains TPE).

13 TPE notés 1 dans les tous les champs (absence de connaissances et d'éléments de diagnostic dans les trois champs)

	Thème porteur d'enjeux	***I***	***P***	***C***	***Ii***
→ TPE de moyen					
4	**Organisation et responsabilités**	1	1	1	4
5	**Méthodes de travail, de management et de gestion de projet**	1	1	1	4
9	**Systèmes de management**	1	1	1	4
11	**Prise en compte des principes de management et du développement durable**	1	1	1	2
→ TPE de fin					
13	**Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires**	1	1	1	5
17	**Ecologie industrielle et métabolisme territorial**	1	1	1	1
24	**Habitat – logement**	/	1	1	5
26	**Gestion responsable du patrimoine de la collectivité**	1	1	1	5
28	**Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé**	1	1	1	3
29	**Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire**	1	1	1	4
36	**Energie**	1	1	1	5
38	**GES**	1	1	1	4
40	**Sols – pollutions/artificialisation**	/	1	1	3

11 TPE notés 1 ou 1,5 dans tous les champs (il existe des connaissances et des éléments de diagnostic partiels mais non consolidés dans certains champs)

N°	***Thème porteur d'enjeux***	***I***	***P***	***C***	***Ii***
→ TPE de moyen					
6.2	**Communication** Externe	1,5	1	1	3
→ TPE de fis					
14	**Services publics et équipements collectifs**	1,5	1,5	1,5	4
15	**Politiques de tarification**	1,5	1,5	1	4
18	**Activités et Développement économique - Relations commerciales**	1	1,5	1,5	3
19	**Tourisme**	/	1,5	1,5	1
20	**Agriculture, milieux ruraux et forêts**	/	1,5	1,5	4
27	**Déplacements Transports Infrastructures**	1,5	1,5	1,5	4
30	**Enseignement, éducation, recherche**	/	1,5	1	4
31	**Santé**	1,5	1,5	1,5	4
32	**Egalité, Equité, Solidarité**	1,5	1,5	1,5	4
39	**Déchets**	1,5	1,5	1,5	4

[485] La note 1,5 est souvent concédée pour des TPE concernant lesquels, malgré l'absence de réel diagnostic, la préoccupation et des données (voire des actions ponctuelles) existent, ainsi que la prise de conscience de l'existence d'un enjeu chez les techniciens participant à l'expérimentation.

19 TPE avec une note supérieure à 1,5 dans au moins l'un des champs (éléments consolidés de diagnostic dans au moins l'un des champs)

N°	Thème porteur d'enjeux	I	P	C	Ii
→ TPE de moyen					
1	**Engagement et leadership des élus et de la direction**	2	1,5	1	5
2	**Stratégie, politiques et objectifs**	2	1,5	2	5
3	**Participation, implication et motivation du personnel**	2	1	1,5	5
6.1	**Communication** Interne	2,5	1	1	4
7	**Identification Pls attentes/influence, lien av. stratégie et projet DD**	1	1,5	2	4
8	**Veille réglementaire**	2	2	2	3
10	**Tableaux de bords et instruments de suivi**	2	1	1	4
→ TPE de fin					
12	**Efficacité et bonne gestion**	1	1	2	4
16	**Intégration territoriale des activités et gestion des externalités**	2,5	1	1,5	4
21	**Activités sportives et de loisirs**	/	1	2	3
22	**Culture**	/	2	1,5	4
23	**Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier**	/	2	2	4
25	**Gestion et prévention des risques**	2	1	1	3
33	**Cohésion et Relations sociales**	/	3	3	4
34	**Coopération décentralisée**	/	3	3	4
35	**Eau**	2	2	2	4,5
37	**Air – pollution/odeurs**	2	2	2	3
41	**Biodiversité/milieux naturels**	1	2	2	3,5
42	**Bruit**	/	2	2	3

Par ailleurs, 7 TPE atteignent au moins le niveau 2 dans tous les champs (il existe des éléments satisfaisants de diagnostic sur ces TPE ; dans certains cas (niveau 3) la maîtrise du TPE est assurée selon l'état de l'art) :

N°	Thème porteur d'enjeux	I	P	C	Ii
→ TPE de moyen					
8	**Veille réglementaire**	2	2	2	3
→ TPE de fin					
23	**Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier**	/	2	2	4
33	**Cohésion et Relations sociales**	/	3	3	4
34	**Coopération décentralisée**	/	3	3	4
35	**Eau**	2	2	2	4,5
37	**Air – pollution/odeurs**	2	2	2	3
42	**Bruit**	/	2	2	3

1.2.2 Thèmes porteurs d'enjeux de moyen et thèmes porteurs d'enjeux de fin : une distinction essentielle

Parmi les 36 TPE nécessitant une amélioration qui passe en premier lieu par un diagnostic et une meilleure connaissance de leurs implications pour la collectivité et pour le territoire, figurent 10 des 11 TPE qui correspondent aux moyens, à l'organisation et au management de la collectivité.

Il est difficile (voire impossible ?), pour une collectivité, de détenir des éléments complets de diagnostic sur chaque TPE

Cela indique la nécessité de porter à connaissance de la part des autres PIs et de la mutualisation des données détenues de part et d'autres. Cela renforce la nécessité de la coordination stratégique (comme prévu dans les grilles d'évaluation (niveau 2, champ C)).
Cela indique aussi la nécessité d'outils légers mais pertinents et solides qui permettent d'emblée de cibler des priorités afin d'allouer les moyens restreints des collectivités aux bons diagnostics sur les bonnes thématiques[486]. Il y a donc un équilibre à trouver entre le « diagnostic idéal et exhaustif », inaccessible dans la réalité, qui permettrait sur la base d'une connaissance complète du territoire, de déterminer les enjeux significatifs, et une démarche trop largement empirique et intuitive. Ce point illustre par ailleurs la pertinence d'une liste d'enjeux prédéfinis, qui assure que des impasses trop importantes soient faites. Il y a donc nécessité d'articuler au mieux diagnostics experts, porter à connaissance, et connaissances empiriques et expérience de terrain des techniciens et des élus.

→ 10 TPE *de moyen* sur 11 requièrent une attention particulière en termes de connaissances et de diagnostic (ils sont notés au-dessous de 2 dans au moins l'un des champs)

	Thème porteur d'enjeux	***I***	***P***	***C***	***Ii***
1	**Engagement et leadership des élus et de la direction**	2	1,5	1	5
2	**Stratégie, politiques et objectifs**	2	1,5	2	5
3	**Participation, implication et motivation du personnel**	2	1	1,5	5
4	**Organisation et responsabilités**	1	1	1	4
5	**Méthodes de travail, de management et de gestion de projet**	1	1	1	4
6.1	**Communication** Interne	2,5	1	1	4
6.2	**Communication** Externe	1,5	1	1	3
7	**Identification PIs attentes/influence, lien avec. stratégie et projet DD**	1	1,5	2	4
9	**Systèmes de management**	1	1	1	4
10	**Tableaux de bord et instruments de suivi**	2	1	1	4
11	**Prise en compte des principes de management et du développement durable**	1	1	1	2

2. Notation des importances des thèmes porteurs d'enjeux

L'importance initiale des TPE est celle sur laquelle le groupe de notation s'est accordé par consensus au regard des éléments de connaissance de chacun des participants.

→ 9 TPE d'importance 5

N°	*Thème porteur d'enjeux*	***I***	***P***	***C***	
→ TPE de moyen					
1	**Engagement et leadership des élus et de la direction**	2	1,5	1	5
2	**Stratégie, politiques et objectifs**	2	1,5	2	5
3	**Participation, implication et motivation du personnel**	2	1	1,5	5
7	**Identification PIs attentes/influence, lien av. stratégie et projet DD**	1	1,5	2	5[487]
→ TPE de fin					

[486] Les élus locaux ont une préoccupation fondamentale, qui est l'allocation du budget restreint dont ils disposent : toute décision qui s'avère mauvaise prive les citoyens d'apports ou de services dont ils auraient pu jouir par ailleurs. Les arbitrages budgétaires locaux sont difficiles et donnent parfois lieu à des débats très conflictuels, dont il est nécessaire de tenir compte afin d'établir des priorités en termes de développement durable.

[487] L'importance du TPE N° 7 « Identification des parties intéressées, de leurs attentes et de leur influence ; lien avec la stratégie et le projet de développement durable du territoire » a été notée par l'équipe de niveau 3 à court terme et 5 à long terme. Ce choix a été fait au regard du niveau d'avancement du projet du CG77, qui implique au regard des participants une consolidation interne avant l'ouverture progressive aux parties intéressées. La note 5 est retenue ici, en cohérence avec la nécessité de viser au développement d'un projet territorial et pas seulement d'un projet d'institution.

13	**Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires**	1	1	1	5
24	**Habitat – logement**	/	1	1	5
26	**Gestion responsable du patrimoine de la collectivité**	1	1	1	5
35	**Eau**	2	2	2	5[488]
36	**Energie**	1	1	1	5

Ces 9 TPE (dont 4 sont de *moyen* et 5 de *fin*) sont ceux dont l'importance est jugée cruciale par les participants.

→ 22 TPE d'importance 4

N°	***Thème porteur d'enjeux***	***I***	***P***	***C***	***Ii***
→ TPE de moyens					
4	**Organisation et responsabilités**	1	1	1	4
5	**Méthodes de travail, de management et de gestion de projet**	1	1	1	4
6.1	**Communication** Interne	2,5	1	1	4
9	**Systèmes de management**	1	1	1	4
10	**Tableaux de bords et instruments de suivi**	2	1	1	4
→ TPE de fins					
12	**Efficacité et bonne gestion**	1	1	2	4
14	**Services publics et équipements collectifs**	1,5	1,5	1,5	4
15	**Politiques de tarification**	1,5	1,5	1	4[489]
16	**Intégration territoriale des activités et gestion des externalités**	2,5	1	1,5	4
20	**Agriculture, milieux ruraux et forêts**	/	1,5	1,5	4
22	**Culture**	/	2	1,5	4
23	**Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier**	/	2	2	4
27	**Déplacements Transports Infrastructures**	1,5	1,5	1,5	4
29	**Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire**	1	1	1	4
30	**Enseignement, éducation, recherche**	/	1,5	1	4
31	**Santé**	1,5	1,5	1,5	4
32	**Egalité, Equité, Solidarité**	1,5	1,5	1,5	4
33	**Cohésion et Relations sociales**	/	3	3	4
34	**Coopération décentralisée**	/	3	3	4
38	**GES**	1	1	1	4
39	**Déchets**	1,5	1,5	1,5	4
41	**Biodiversité/milieux naturels**	1	2	2	4[490]

→ 9 TPE d'importance 3

N°	***Thème porteur d'enjeux***	***I***	***P***	***C***	***Ii***
→ TPE de moyen					
6.2	**Communication** Externe	1,5	1	1	3
8	**Veille réglementaire**	2	2	2	3
→ TPE de fin					
18	**Activités et Développement économique - Relations commerciales**	1	1,5	1,5	3
21	**Activités sportives et de loisirs**	/	1	2	3
25	**Gestion et prévention des risques**	2	1	1	3
28	**Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé**	1	1	1	3
37	**Air – pollution/odeurs**	2	2	2	3
40	**Sols – pollutions/artificialisation**	/	1	1	3
42	**Bruit**	/	2	2	3

→ 3 TPE d'importance 1 ou 2

N°	***Thème porteur d'enjeux***	***I***	***P***	***C***	***Ii***
→ TPE de fin					

[488] Ce TPE a reçu une note d'importance 4,5. Par défaut nous lui attribuons une importance de niveau 5.
[489] Ce TPE a reçu une note d'importance 2 en règle générale et de 4 concernant les politiques de tarification en lien avec les transports, la culture et les loisirs.
[490] Ce TPE a reçu une note d'importance 3,5. Par défaut nous lui attribuons une importance de niveau 4.

11	**Prise en compte des principes de management et du développement durable**	1	1	1	2
17	**Ecologie industrielle et métabolisme territorial**	1	1	1	1
19	**Tourisme**	/	1,5	1,5	1

Pondération de l'importance des TPE au regard des attentes des PI

Les importances initiales des TPE, en majorité de niveau 4 ou 5, ne nécessitent *a priori* aucune pondération vers le haut en fonction des attentes des parties intéressées. Seule l'importance initiale du TPE N° 28 « Travail - Conditions générales, Hygiène Sécurité Santé » (Ii 3), qui cumule une somme d'attentes égale à 166 (pour une valeur maximum de 186) peut être corrigée et il est proposé de l'élever au niveau 4[491]. Sur la base des éléments qui précèdent, les enjeux potentiellement significatifs sont donc les suivants :

→ 9 TPE d'importance corrigée 5

1	**Engagement et leadership des élus et de la direction**	5
2	**Stratégie, politiques et objectifs**	5
3	**Participation, implication et motivation du personnel**	5
7	**Identification PIs attentes/influence, lien av. stratégie et projet DD**	5
13	**Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires**	5
24	**Habitat – logement**	5
26	**Gestion responsable du patrimoine de la collectivité**	5
35	**Eau**	5
36	**Energie**	5

→ 23 TPE d'importance 4 ou d'importance corrigée 4

4	**Organisation et responsabilités**	4
5	**Méthodes de travail, de management et de gestion de projet**	4
6.1	**Communication** Interne	4
9	**Systèmes de management**	4
10	**Tableaux de bords et instruments de suivi**	4
12	**Efficacité et bonne gestion**	4
14	**Services publics et équipements collectifs**	4
15	**Politiques de tarification**	4[492]
16	**Intégration territoriale des activités et gestion des externalités**	4
20	**Agriculture, milieux ruraux et forêts**	4
22	**Culture**	4
23	**Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier**	4
27	**Déplacements Transports Infrastructures**	4
28	**Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé**	*3→4*
29	**Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire**	4
30	**Enseignement, éducation, recherche**	4
31	**Santé**	4
32	**Egalité, Equité, Solidarité**	4
33	**Cohésion et Relations sociales**	4
34	**Coopération décentralisée**	4
38	**GES**	4
39	**Déchets**	4
41	**Biodiversité/milieux naturels**	4[493]

Les résultats ci-dessus ne sont pas entièrement satisfaisants. Comme noté précédemment, ils ne font pas émerger directement d'enjeux significatifs. Par ailleurs, d'autres éléments que les seules attentes des parties intéressées peuvent éventuellement amener à corriger l'importance initiale de certains enjeux. Des thématiques telles que « Prise en compte des principes de management et du

[491] La « pondération » proposée est l'objet d'une discussion avec les participants à l'expérimentation, et non le résultat de la mise en œuvre du mécanisme systématique de pondération invalidé plus haut.
[492] Ce TPE a reçu une note d'importance 2 en règle générale et de 4 concernant les politiques de tarification en lien avec les transports, la culture et les loisirs.
[493] Ce TPE a reçu une note d'importance 3,5 durant la notation collective. Par défaut nous lui allouons une importance de niveau 4.

développement durable » (importance initiale 2) ou « Ecologie industrielle et métabolisme territorial » (importance initiale 1) méritent peut-être que leur importance pour le caractère durable de l'Agenda 21 local du CG77 soit réévaluée.
A ce stade, si l'on considérait comme significatifs les TPE d'importance 4 ou 5 et de performances inférieures à 3, 29 TPE apparaîtraient comme significatifs (c'est à dire tous les TPE d'importance 4 ou 5 à l'exception des TPE 33 et 34, d'importance 4).
On pourrait également ne retenir comme enjeux significatifs que les TPE d'importance 5 et de performances inférieures à 3, soient les 9 TPE d'importance initiale 5 ci-dessus.
Aucun de ces deux choix ne paraît satisfaisant car ils aboutissent à un nombre très élevé ou très restreint d'enjeux significatifs.

Etape 3. Le recours à l'Analyse Structurelle

1. Cadre et travail théoriques

1.1 Intérêt de l'Analyse Structurelle appliquée aux thèmes porteurs d'enjeux

La maîtrise de certains TPE dépend plus ou moins fortement de la maîtrise des autres. Autrement dit, parmi eux se trouvent des variables qui déterminent les autres, ou *variables de commande*, tandis que d'autres sont plutôt déterminées par la maîtrise des premières (*variables dépendantes*).

Identifier parmi ces TPE des variables de commande et des variables dépendantes a un double intérêt. De manière générale, la méthodologie ayant pour but d'identifier les *enjeux significatifs*, savoir à quelle catégorie (variable de commande ou variable dépendante) appartient plutôt chaque TPE dans l'absolu est susceptible d'apporter des informations d'ordre stratégique supplémentaires.
D'autre part, comme dans le cas du CG77, cette distinction peut s'avérer utile afin d'exploiter des données très homogènes concernant l'ensemble des TPE (la maîtrise des TPE dépasse rarement le niveau 2 ; l'importance, elle, est rarement notée au-dessous de 4).
Dans ce contexte, distinguer TPE correspondant à des variables de commande et TPE correspondant à des variables dépendantes peut aider à dégager des priorités stratégiques.

1.2 La matrice influence / dépendance : une méthodologie issue de l'analyse structurelle et des travaux en prospective stratégique de Michel Godet

Principe de la matrice influence / dépendance

L'Analyse Structurelle (AS) est issue des travaux en prospective stratégique de Michel Godet[494]. Elle s'applique à des systèmes complexes, dont elle cherche à caractériser les relations entre les différents éléments. Elle repose sur la construction d'une matrice influence / dépendance qui reprend, en abscisses et en ordonnées, les variables du système étudié (ici, nos différents TPE).

Chaque case de la matrice est renseignée par une note de 0 ou 1. De manière générale, on note « 1 si la variable i agit directement sur la variable j, 0 dans le cas contraire »[495].
En ligne, on a noté 1 le cas où la maîtrise du TPE concerné influait davantage sur les autres TPEs que l'inverse n'était vrai. On a noté 0 dans le cas contraire, où il était moins vrai que la maîtrise du TPE influait sur la maîtrise des autres TPE que l'inverse.

[494] GODET Michel, 2001, « *Manuel de prospective stratégique – Tome 2 : L'art et la méthode* », Dunod, Paris, 2ème Edition, 412pp (pp137–175).
[495] *Ibid*, p145.

Illustration graphique et interprétation des données

L'interprétation du contenu des matrices se base sur un traitement graphique. Les sommes en ligne correspondent à la somme des influences de chaque variable sur l'ensemble des autres, tandis que les sommes en colonne correspondent à la somme des dépendances de chaque variable vis-à-vis des autres. Chaque variable *i* est située sur le graphe en fonction de sa position [x ; y], avec en abscisses son niveau d'influence et en ordonnées son niveau de dépendance. Les variables se positionnent dans quatre secteurs différents du graphe :

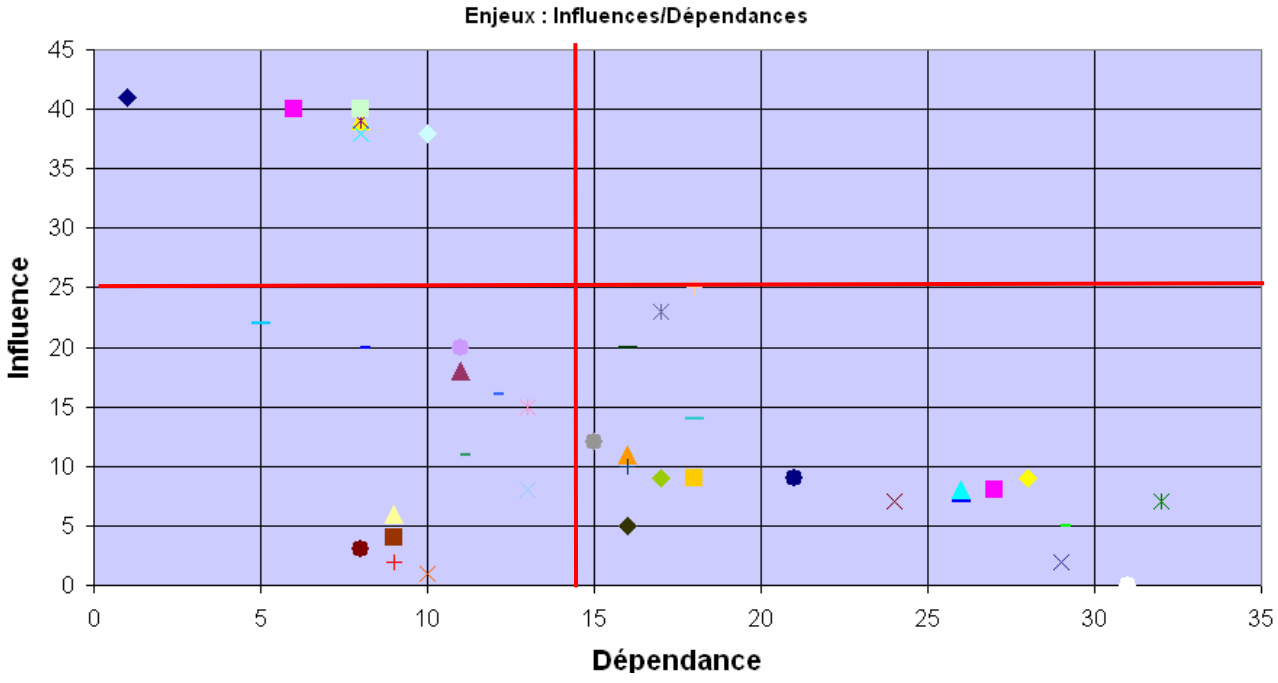
- secteur haut / gauche : variables fortement influentes et faiblement dépendantes : *variables de commande*
- secteur haut / droite : variables fortement influentes et dépendantes : *variables relais*
- secteur bas / droite : variables faiblement influentes et fortement dépendantes : *variables dépendantes*
- secteur bas / gauche : variables faiblement influentes et faiblement dépendantes : *variables peu significatives ou « exclues »* des principales relations du système

2. Analyse des matrices influence/dépendance appliquées aux TPE

Deux analyses distinctes sont retenues ici. Il semble en effet opportun de distinguer les relations d'influences/dépendance entre les TPE en lien avec leur statut de TPE de fin et de moyen. Les 11 premiers TPE sont considérés comme des enjeux de moyen et, par suite, peuvent être assimilés *a priori* à des variables de commande[496].
La première analyse intègre l'ensemble des TPE, et dans la seconde, les TPE de moyen ont été soustraits. Il s'agit dans un premier temps, de tester le statut de variables de commande de ces TPE à l'aide de l'Analyse Structurelle, et dans un second temps, d'en faire abstraction pour analyser les relations d'influence / dépendance entre les seuls TPE de fin.

2.1 Ensemble des thèmes porteurs d'enjeux : de fin et de moyen

Le graphique ci-dessous représente les résultats de la première matrice (avec les 42 TPE, de fins et de moyens).



[496] Dans le cadre du système territorial considéré comme incluant les institutions, et non considéré comme composé uniquement de problématiques substantives.

Parmi les 11 TPE de moyens, 9 sont caractérisés par une forte influence et une faible dépendance, et apparaissent comme des variables de commande [497]:

- 1 Engagement et leadership des élus et de la direction
- 2 Stratégie, politiques, objectifs
- 11 Prise en compte principes du management et du DD
- 5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet
- 3 Participation implication et motivation du personnel
- 4 Organisation et responsabilités
- 7 Identification des attentes-influence des PIs et lien avec. Stratégie/projet
- 10 Tableaux de bord et instruments de suivi
- 9 Systèmes de management

Deux TPE de moyen se caractérisent par contre par une influence et une dépendance faibles :

- 6 Communication interne / externe
- 8 Veille réglementaire

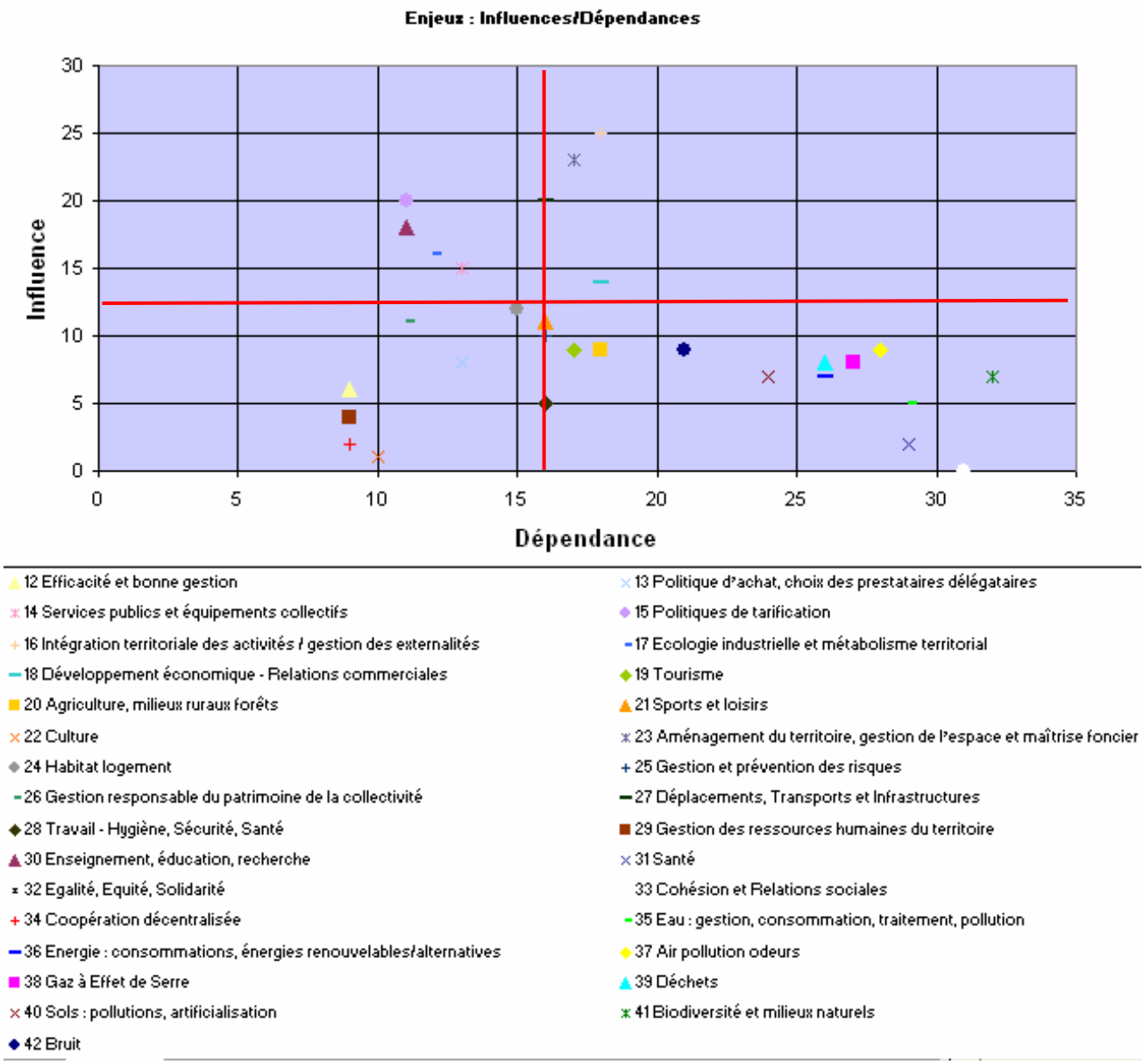
On ne retrouve dans cette classification aucun TPE de fin parmi les variables de commande, confirmant bien la corrélation entre ces deux « statuts », lorsque l'ensemble des TPE sont pris en compte. Selon ces résultats 9 TPE de moyen / variables de commande sont de manière générale, d'importance stratégique pour la maîtrise des enjeux de développement durable d'un territoire.
Par ailleurs, tous TPE confondus, deux TPE de fin ressortent en tant que variables relais :

- 23 Aménagement du territoire, gestion de l'espace et maîtrise foncier
- 16 Intégration territoriale des activités / gestion des externalités

2.2 Thèmes porteurs d'enjeux de fin uniquement

Il importe maintenant de déterminer parmi les seuls TPE de fin lesquels sont des variables de commande et des variables dépendantes, pour pouvoir mieux déterminer les priorités d'action en vue de maîtriser les enjeux de développement durable d'une collectivité et de son territoire.

[497] Le TPE N°7 n'apparaît pas sur le graphique car il est caché par le TPE 10 dont il partage les coordonnées. C'est également le cas pour d'autres TPE dont il est question plus bas. On pourra se référer au tableau des coordonnées des TPE en cas de besoin.



Le graphe issu de la matrice influence / dépendance des seuls TPE de fin fait apparaître –

- 5 variables de commande,
- 3 variables relais, fortement influentes et peu dépendantes,
- 16 variables dépendantes,
- 8 variables peu influentes et peu dépendantes

1. <u>TPE de commande</u> (des plus influents vers les moins influents)

15 Politiques de tarification
27 Déplacements, Transports et Infrastructures
30 Enseignement, éducation, recherche
17 Ecologie industrielle et métabolisme territorial
14 Services publics et équipements collectifs

2. <u>TPE relais</u>

16 Intégration territoriale des activités / gestion des externalités
23 Aménagement du territoire, gestion de l'espace et maîtrise foncier

18 Développement économique - Relations commerciales

3. TPE dépendants (des moins dépendants vers les plus dépendants)

25 Gestion et prévention des risques
28 Travail - Hygiène, Sécurité, Santé
21 Sports et loisirs
19 Tourisme
20 Agriculture, milieux ruraux forêts
42 Bruit
40 Sols : pollutions, artificialisation
39 Déchets
36 Energie : consommations, énergies renouvelables/alternatives
38 Gaz à Effet de Serre
37 Air pollution odeurs
35 Eau : gestion, consommation, traitement, pollution
31 Santé
32 Egalité, Equité, Solidarité
41 Biodiversité et milieux naturels
33 Cohésion et Relations sociales

4. TPE ni influents ni dépendants

24 Habitat logement
26 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
12 Efficacité et bonne gestion
29 Gestion des ressources humaines du territoire
34 Coopération décentralisée
13 Politique d'achat, choix des prestataires délégataires
22 Culture

3. Interprétation des résultats

3.1 Limites de la méthode

Cet exercice, mené dans un premier temps « en chambre », par nous seuls et sur la base de nos seules appréciations des relations génériques potentielles d'influence/dépendance entre TPE, n'entend pas déboucher sur des résultats définitifs, indiscutables et incontestables. Il s'agit d'une aide à la réflexion et d'un support à la décision.

Les choix opérés sont issus d'une réflexion qui tente de refléter dans l'absolu les relations entre TPE, et peuvent tout à fait être remis en cause. Les relations d'influence/dépendance entre les TPE peuvent par ailleurs varier au gré des situations locales.
Par exemple, l'organisation et l'identification des responsabilités influent sur les possibilités de mise en œuvre de systèmes de management, mais il est plus vrai et plus déterminant en termes de maîtrise des enjeux que les systèmes de management impliquent et ont pour but une organisation adaptée et la détermination des responsabilités. Tout est, *in fine*, affaire de choix et de leurs justifications.

L'influence de certains TPE peut paraître non proportionnée à leur nature. La "culture", par exemple, est dans l'absolu un élément déterminant dans la gestion et la maîtrise, par une société, de l'ensemble de ses enjeux (et dans leur définition même derniers...). L'influence et la dépendance des TPE les uns sur les autres est considérée ici, *stricto sensu*, en lien avec les critères qui les caractérisent

dans les grilles de performance et dans le cadre *d'enjeux territoriaux*, c'est à dire d'enjeux tels que les conçoivent et les formulent les territoires et leurs gestionnaires.

L'AS est à l'origine un exercice de groupe, réalisé au sein d'ateliers ou de groupes de travail de prospective. Nous l'avons utilisée ici de manière « unilatérale », en tant que support à la méthodologie développée et à son expérimentation. Il est ainsi souhaitable de la soumettre à la critique des acteurs, ou de la construire entièrement avec eux.

3.2 Intérêt de la méthode et des résultats

Ces limites et précautions étant posées, les résultats apparaissent pertinents, exploitables et cohérents. La méthode employée permet de mettre en relief le rôle des TPE et leurs interrelations.

Parmi les TPE de moyen, dans la première analyse, la communication et la veille réglementaire sont exclues des variables de commande. Enjeux de moyen, ils interviennent plus indirectement au service de la gestion du projet que les autres TPE de moyen.

La seconde analyse est cohérente. Les politiques de tarification, les déplacements, l'enseignement et la recherche, l'écologie industrielle et le métabolisme territorial, les services et équipements collectifs, sont bien des variables susceptibles de conditionner la maîtrise des autres TPE selon les choix effectués, qui peuvent avoir des répercutions décisives tant sur les facteurs environnementaux, économiques que sociaux du territoire.

Les variables relais sont à la fois fortement influentes et conditionnées par de nombreux facteurs (comme le développement économique)[498].
On trouve parmi les variables relais le TPE « Aménagement du territoire, gestion de l'espace et maîtrise du foncier ». Intuitivement, il s'agirait plutôt d'une variable de commande.
Son statut de variable relais est dû notamment au fait qu'il a été noté non influent par rapport aux thèmes suivants : culture, gestion responsable du patrimoine de la collectivité, GRH du territoire, enseignement, éducation et recherche. Dans chaque cas le choix contraire aurait pu se justifier, selon le point de vue adopté sur ce que recouvre potentiellement chaque TPE et, ainsi, la nature de leur relation. Ce TPE aurait pu figurer parmi les variables de commande.

Des TPE aussi fondamentaux en termes de développement durable des territoires que peuvent l'être les aspects sociaux, les GES ou la qualité de l'eau et de l'air, sont des variables extrêmement dépendantes des choix effectués dans de nombreux autres domaines : gestion, développement économique, aménagement, recherche…

L'AS appliquée aux TPE revêt donc un intérêt certain en permettant, dans les cas où des enjeux significatifs n'émergent pas directement ou dans les cas où fixer des ordres de priorités est délicat, d'aider à effectuer des choix en ciblant l'action sur les variables de commande et les variables relais dont la performance serait faible, et qui constituent des leviers fondamentaux pour la maîtrise des autres enjeux.

4. Analyse critique avec la coordinatrice de l'Agenda 21 local

Afin de valider dans le cadre de la démarche du CG77, l'intérêt de l'AS appliquée aux TPE, il était nécessaire d'en soumettre les résultats aux acteurs concernés.

---

[498] Suivant le type de système et de variables étudiés, « on trouve généralement [parmi les variables relais] les enjeux du système » (GODET, *Ibid*, p156).

Dans l'absolu, on aurait pu envisager de remplir la matrice d'influence/dépendance, *ex nihilo*, avec le groupe de travail constitué pour la notation collective. La matrice implique de poser 1764 questions (42 x 42 TPE), ce qui requiert environ 29 heures de travail à raison d'une question / minute. Cette solution, appliquée pour certains travaux de prospective, n'a pas été retenue du fait de sa moindre nécessité (dans notre cas les variables sont stabilisées et définies de manière exogène à l'organisation sujette de l'expérimentation) d'une part, et de l'impossibilité pratique de sa mise en œuvre d'autre part (disponibilité des participants).

Le travail de validation est donc passé par une lecture critique, effectuée avec la coordinatrice de l'Agenda 21 local, des résultats de l'AS « en chambre » [499]. Nous nous sommes concentrés durant une demi-journée[500] sur un nouveau remplissage de la matrice concernant les TPE dont le statut (variables de commande, relais, dépendantes ou ni dépendantes ni influentes), paraissait critiquable à la coordinatrice ou l'interpellait.
Dans les résultats précédents, le statut de 7 TPE posait question en particulier :

- TPE 6 Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs
  → Influence et dépendance faibles, TPE de moyen exclu des variables de commande. La coordinatrice y voyait pourtant une variable de commande à part entière.

- TPE 10 Tableaux de bords et instruments de suivi
  → Variable de commande. La coordinatrice voyait dans ce TPE un résultat de l'action du CG plutôt qu'une variable permettant une meilleure maîtrise des enjeux.

- TPE 13 Politique d'achat/Commande publique - Choix des prestataires et délégataires
  → Variable ni influente ni dépendante. La coordinatrice voyait pourtant dans ce TPE une variable de commande, en tant que puissant levier à la disposition du CG sur les autres enjeux.

- TPE 24 Habitat – logement
  → Variable ni influente ni dépendante. Pour la coordinatrice, il devait avoir davantage d'influence tout en en subissant davantage de la part des autres TPE.

- TPE 15 Politiques de tarification/Fiscalité : variable de commande ; TPE 16 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités : variable relais ; TPE 17 Ecologie industrielle et métabolisme territorial : variable de commande : ces trois résultats interpellaient la coordinatrice.

La nouvelle notation en influence modifie le statut de ces TPE mais également celui des autres, influences et dépendances étant interreliées. On obtient les résultats suivants :

[499] L'AS, en tant qu'outil scientifique d'aide à la décision, a été accueillie très favorablement par la coordinatrice de l'Agenda 21 local.
[500] Matinée du 19/09/06.

AS « en chambre »	AS revue concernant 7 TPE avec le CG
TPE de commande[501]	**TPE de commande**
1 Engagement et leadership des élus et de la direction	1 Engagement et leadership des élus et de la direction
2 Stratégie, politiques et objectifs	2 Stratégie, politiques et objectifs
11 Prise en compte des principes de management et du développement durable	5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet
5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet	7 Identification des PIs, de leurs attentes et de leur influence ; lien avec la stratégie et le projet de développement durable du territoire de la collectivité
3 Participation, implication et motivation du personnel	11 Prise en compte des principes de management et du développement durable
4 Organisation et responsabilités	4 Organisation et responsabilités
7 Identification des PIs, de leurs attentes et de leur influence ; lien avec la stratégie et le projet de développement durable du territoire de la collectivité	3 Participation, implication et motivation du personnel
10 Tableaux de bords et instruments de suivi	6 Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs
9 Systèmes de management	10 Tableaux de bords et instruments de suivi
TPE relais	15 Politiques de tarification/Fiscalité
16 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités	13 Politique d'achat/Commande publique - Choix des prestataires et délégataires
23 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	9 Systèmes de management
TPE dependants[502]	8 Veille réglementaire
27 Déplacements Transports Infrastructures	27 Déplacements Transports Infrastructures
25 Gestion et prévention des risques	**TPE relais**
21 Activités sportives et de loisirs	23 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
28 Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé	**TPE dependants**
19 Tourisme	16 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
20 Agriculture, milieux ruraux et forêts	18 Activités et Développement économique - Relations commerciales
18 Activités et Développement économique - Relations commerciales	11 Prise en compte des principes de management et du développement durable
42 Bruit	25 Gestion et prévention des risques
40 Sols – pollutions/artificialisation	19 Tourisme
39 Déchets	20 Agriculture, milieux ruraux et forêts
38 Gaz à Effet de Serre (GES)	28 Travail – conditions générales, Hygiène Sécurité Santé
37 Air - pollution et odeurs	42 Bruit
36 Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives	40 Sols – pollutions/artificialisation
35 Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution	39 Déchets
41 Biodiversité et milieux naturels	38 Gaz à Effet de Serre (GES)
31 Santé	37 Air - pollution et odeurs
32 Egalité, Equité, Solidarité	36 Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
33 Cohésion et Relations socials	35 Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
TPE ni influents ni dépendants	31 Santé
8 Veille réglementaire	32 Egalité, Equité, Solidarité
15 Politiques de tarification/Fiscalité	33 Cohésion et Relations socials
30 Enseignement, éducation, recherché	41 Biodiversité et milieux naturels
17 Ecologie industrielle et métabolisme territorial	**TPE ni influents ni dépendants**
14 Services publics et équipements collectifs	30 Enseignement, éducation, recherché
24 Habitat – logement	17 Ecologie industrielle et métabolisme territorial
13 Politique d'achat/Commande publique - Choix des prestataires et délégataires	14 Services publics et équipements collectifs
26 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	24 Habitat – logement
22 Culture	26 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
12 Efficacité et bonne gestion	12 Efficacité et bonne gestion
6 Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs	29 Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire
29 Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire	34 Coopération décentralisée
34 Coopération décentralisée	22 Culture

[501] Des + aux – influentes

[502] Des – aux + dépendantes.

La lecture critique de la matrice amène à reconsidérer le travail générique « en chambre ». 6 TPE changent de statut :

- 6 Communication
- 8 Veille réglementaire
- 13 Politique d'achat/Commande publique – Choix des prestataires et délégataires
- 15 Politiques de tarification/Fiscalité
- 16 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
- 27 Déplacements, Transports, Infrastructures

Par exemple, le TPE N°6 « Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs » peut être considéré de différentes façons. Soit il est considéré comme la résultante de la maîtrise des autres TPE (on ne peut communiquer et assumer ses obligations redditionnelles qu'à la condition d'une exemplarité dans la maîtrise des enjeux) ; soit il est considéré comme une condition *sine qua non* de la maîtrise des enjeux (on ne peut obtenir des résultats que si les acteurs sont mobilisés par une communication adéquate).
La veille réglementaire peut être vue comme un « enjeu » – donc une fin –, considérant la nécessité d'une mise en conformité, mais également comme un moyen au service du projet de développement durable, afin de guider les améliorations et les voies de progrès[503]. L'exercice a le mérite d'amener à expliciter et confronter ce type de visions ambivalentes.

Plus fondamentalement, les analyses menées « en chambre » supposaient une distinction entre TPE de moyen et TPE de fin que le terrain a remise en cause. Une fois encore ce point laisse place à une certaine subjectivité et à des choix qui demandent à être explicités.
Nous avions précédemment retenu comme TPE de moyen les 11 premiers de la liste, en bleu. Peuvent, selon le point de vue adopté, y être ajoutés les TPE 12, 13, et 15 en rouge :

	N°	Thèmes porteurs d'enjeux
de moyen	1	Engagement et leadership des élus et de la direction
	2	Stratégie, politiques et objectifs
	3	Participation, implication et motivation du personnel
	4	Organisation et responsabilités
	5	Méthodes de travail, de management et de gestion de projet
	6	Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs
	7	Identification des PIs, de leurs attentes et de leur influence ; lien avec la stratégie et le projet de développement durable du territoire de la collectivité
	8	Veille réglementaire
	9	Systèmes de management
	10	Tableaux de bords et instruments de suivi
	11	Prise en compte des principes de management et du développement durable
de fin	12	Efficacité et bonne gestion
	13	Politique d'achat/Commande publique - Choix des prestataires et délégataires
	14	Services publics et équipements collectifs
	15	Politiques de tarification/Fiscalité
	16	Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
	17	Ecologie industrielle et métabolisme territorial
	18	Activités et Développement économique - Relations commerciales
	19	Tourisme
	20	Agriculture, milieux ruraux et forêts
	21	Activités sportives et de loisirs
	22	Culture
	23	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
	24	Habitat – logement
	25	Gestion et prévention des risques

[503] Ces réflexions nous amènent par ailleurs à enrichir le contenu de ce TPE en y adjoignant les aspects « Veille technologique » et « Veille sur les bonnes pratiques ».

	26	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
	27	Déplacements Transports Infrastructures
	28	Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé
	29	Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire
	30	Enseignement, éducation, recherche
	31	Santé
	32	Egalité, Equité, Solidarité
	33	Cohésion et Relations sociales
	34	Coopération décentralisée
	35	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
	36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
	37	Air - pollution et odeurs
	38	Gaz à Effet de Serre (GES)
	39	Déchets
	40	Sols – pollutions/artificialisation
	41	Biodiversité et milieux naturels
	42	Bruit

Les TPE N° 12 Efficacité et bonne gestion et N° 13 Politique d'achat/Commande publique - Choix des prestataires et délégataires peuvent être appréhendés davantage comme des TPE de moyen que comme des TPE de fin. On peut voir dans l'Efficacité et la bonne gestion un enjeu, donc une fin, dans le sens d'une exigence de transparence dans l'utilisation des ressources de la collectivité et leur allocation au sein du territoire[504]. Mais elles sont également les moyens incontournables d'une meilleure maîtrise de l'ensemble des enjeux du territoire.
La politique d'achat et la commande publique, le choix des prestataires et délégataires, peuvent de la même façon être vus comme un enjeu de crédibilité et d'exemplarité, et l'un des premiers biais par lequel la collectivité exerce sa responsabilité sociétale. Il s'agirait en cela d'une fin. Toutefois, on peut également considérer qu'il s'agit d'un levier d'action, et donc d'un moyen fondamental, pour amener producteurs et fournisseurs à s'orienter vers des critères de responsabilité sociale et environnementale (étant donné le poids de la commande publique dans le PNB).
Les politiques de tarification et la fiscalité (TPE N°15) sont de la même manière tout autant porteuses de fins (la redistribution) que des moyens de faire levier sur les acteurs.

Les TPE 6, 8, 13, 15 acquièrent le statut de variable de commande (ce qui n'est pas le cas du TPE 12) ; le TPE 27 « Déplacements Transports Infrastructures » devient également variable de commande au gré de cette analyse (comme les autres TPE, son statut est modifié indirectement en conséquence des modifications intervenues lors du second remplissage).

TPE de commande selon l'AS critique avec le CG77 (par ordre décroissant d'influence)

1 Engagement et leadership des élus et de la direction
2 Stratégie, politiques et objectifs
5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet
7 Identification des PIs, de leurs attentes et de leur influence ; lien avec la stratégie et le projet de développement durable du territoire de la collectivité
11 Prise en compte des principes de management et du développement durable
4 Organisation et responsabilités
3 Participation, implication et motivation du personnel
6 Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs
10 Tableaux de bords et instruments de suivi
15 Politiques de tarification/Fiscalité
13 Politique d'achat/Commande publique - Choix des prestataires et délégataires
9 Systèmes de management
8 Veille réglementaire
27 Déplacements Transports Infrastructures

[504] Cette exigence est inscrite à l'Art.15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », lui conférant bien le statut de finalité de l'action publique.

Nous proposons donc une nouvelle analyse sur les TPE de fin uniquement, excluant les TPE de moyen déterminés ci-dessus et incluant le TPE 27. Les résultats de cette analyse sont cohérents. Les positions de l'ensemble des variables sont à nouveau modifiées du fait des relations systémiques entre chacune d'elles :

AS appliquée aux TPE de fin uniquement, tels que déterminés par l'AS critique :

TPE de commande
23 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
27 Déplacements Transports Infrastructures
30 Enseignement, éducation, recherche
24 Habitat – logement
17 Ecologie industrielle et métabolisme territorial
16 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
14 Services publics et équipements collectifs
18 Activités et Développement économique - Relations commerciales
TPE dépendants
42 Bruit
40 Sols – pollutions/artificialisation
39 Déchets
38 Gaz à Effet de Serre (GES)
36 Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
37 Air - pollution et odeurs
35 Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
31 Santé
41 Biodiversité et milieux naturels
33 Cohésion et Relations sociales
32 Egalité, Equité, Solidarité
TPE ni influents ni dépendants
26 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
25 Gestion et prévention des risques
21 Activités sportives et de loisirs
20 Agriculture, milieux ruraux et forêts
19 Tourisme
12 Efficacité et bonne gestion
29 Emploi compétences formation – gestion des ressources humaines du territoire
28 Travail - conditions générales, Hygiène Sécurité Santé
34 Coopération décentralisée
22 Culture

Aucune variable relais n'apparaît dans ces résultats. On notera également que les TPE « sociaux » (TPE N° 33 Cohésion et Relations sociales et N°32 Egalité, Equité, Solidarité) apparaissent, davantage que les TPE environnementaux, comme des variables.

4. Identification d'Enjeux Significatifs pour le Conseil Général de Seine et Marne

Afin de déterminer les enjeux significatifs du CG77 et de son territoire, le recoupement des éléments ci-dessus est effectué selon les modalités suivantes :

- les TPE prioritaires pour le CG (notés d'importance 5) sont conservés parmi les enjeux significatifs
- les TPE de commande et de relais identifiés par l'Analyse structurelle, et non identifiés comme importants par le CG, sont hissés au rang d'enjeux significatifs
- les TPE de commande et de relais identifiés par l'Analyse structurelle, et identifiés comme prioritaires d'importance 4 par la notation collective du CG, sont hissés au rang d'enjeux significatifs
- les TPE d'importance 4 pour le CG, et non identifies par l'Analyse structurelle comme TPE de commande ou de relais, sont exclus des enjeux significatifs

→ On peut ainsi identifier **13 enjeux significatifs de moyen** et **11 enjeux significatifs de fin** pour le développement durable du Département de Seine et Marne :

Enjeux significatifs de moyen
1 Engagement leadership élus et direction
2 Stratégie, politiques et objectifs
3 Participation, implication motivation du personnel
4 Organisation et responsabilités
5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet
6 Communication interne / Communication externe et sensibilisation des acteurs
7 Identification PIs attentes/influence, lien stratégie projet
8 Veille réglementaire
9 Systèmes de management
10 Tableaux de bords et instruments de suivi
11 Prise en compte des principes de management et du développement durable
13 Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires
15 Politiques de tarification/Fiscalité

Enjeux significatifs de fin ***…et parmi eux :***	
les enjeux de commande	
	23 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
	27 Déplacements Transports Infrastructures
	30 Enseignement, éducation, recherche
	24 Habitat – logement
	16 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
	17 Ecologie industrielle et métabolisme territorial (à considérer à moyen/long terme par le CG)
	14 Services publics et équipements collectifs
	18 Activités et Développement économique - Relations commerciales
…dont la maîtrise contribuera à la maîtrise des enjeux dépendants :	
	35 Eau
	36 Energie
… et enfin un enjeu dont la maîtrise n'est ni influente ni dépendante :	
	26 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité

Etape 4. Notation du niveau de compétence du CG et de l'influence des parties intéressées sur ses enjeux significatifs

Cette étape comprend *la notation du niveau de compétence du Département de Seine et Marne sur ses enjeux significatifs de développement durable*, ainsi que *la notation et l'analyse de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise de ces enjeux*.
Elle a pour objet d'identifier dans quelle mesure l'action de la collectivité doit se situer dans le cadre d'une action collective coordonnée avec les parties intéressées sur le territoire (coordination stratégique), afin d'augmenter la performance sur la maîtrise de ses enjeux significatifs de développement durable, dans l'optique d'une approche territoriale de ces enjeux.

La prise en compte croisée du niveau de compétence de la collectivité sur les enjeux de son territoire, et du niveau d'influence de ses parties intéressées sur la maîtrise de ces enjeux, permet d'établir le niveau de nécessité d'une *coordination stratégique territoriale*.
D'autres données, telles que le niveau de relation de la collectivité avec ses parties intéressées, et le niveau d'attentes de ces dernières vis-à-vis des enjeux, peuvent contribuer également à situer et à organiser le dialogue avec les parties intéressées.
Les données recueillies concernent le niveau de compétence du CG sur ses enjeux significatifs (1), et le niveau d'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs (2). En

analysant de manière synthétique les notations de l'influence des parties intéressées (2.1), ainsi que les compétences du CG et l'influence des parties intéressées sur chaque enjeu significatif (2.2), on peut élaborer des fiches enjeux qui récapitulent ces informations fondamentales. L'analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées (et non des enjeux) peut également aider la collectivité à piloter son projet (2.3).

1. Niveau de compétence du Conseil Général sur ses enjeux significatifs

La notation du niveau de compétence du Département de Seine et Marne sur la maîtrise de ses enjeux significatifs (ES) a été effectué avec la coordinatrice de l'Agenda 21 local au Conseil Général le 12/10/06[505].

Les Enjeux Significatifs (ES) de moyen ne sont pas concernés par cette notation : il s'agit de problématiques organisationnelles et managériales (internes), qu'il appartient au CG de maîtriser.
Cela n'exclut pas qu'il se tourne vers des parties intéressées (PIs) ressources, auxquelles il n'appartient pas de maîtriser ces enjeux à sa place, mais qui peuvent l'y aider.

L'ES 13 « Politiques de tarification/Fiscalité » fait toutefois exception au sein des enjeux de moyen. Il s'agit d'ailleurs d'un enjeu de moyen que nous qualifions d'*instrumental*): d'autres acteurs institutionnels sont compétents (Etat, autres collectivités, acteurs privés / mixtes…) et mettent en œuvre des politiques de tarification et de fiscalité.

Toutefois, le fait que l'influence des autres collectivités du territoire soit notée 5 sur le TPE « 6. Systèmes de Management », souligne l'interdépendance des collectivités sur cette thématique. Elus et directions des autres collectivités sont notés 5 en influence, leurs services recevant une note de 4, *sur l'ensemble des enjeux significatifs de moyen*, c'est à dire l'ensemble des thèmes managériaux (éléments de démarche). Ceci souligne l'interdépendance des collectivités en termes de culture et de pratiques managériales, au-delà du fait que leur interdépendance en termes de compétences nécessite une prise en compte réciproque dès lors que les systèmes de management *stricto sensu* sont concernés. Cela ramène à l'enjeu d'*interfaçage* des systèmes de management des acteurs institutionnels (collectivités, Etat déconcentré), afin de permettre l'action collective coordonnée et territorialisée en faveur du développement durable.
Ainsi, le CG devra identifier les PIs ressources pouvant l'aider à développer une meilleure maîtrise de ses 12 premiers Enjeux Significatifs de moyen. Pour l'ES de moyen n°13 ainsi que pour l'ensemble des Enjeux Significatifs de fin, il est nécessaire d'identifier les PIs influentes, qu'il s'agisse de PIs ressource ou de PIs possédant d'autres types d'influence.

Enjeux significatifs de moyen	Niveau de compétence du CG
1 Engagement leadership élus et direction	**Maîtrise interne**
2 Participation, implication motivation du personnel	**Maîtrise interne**
3 Stratégie, politiques et objectifs	**Maîtrise interne**
4 Organisation et responsabilités	**Maîtrise interne**
5 Méthodes de travail et de gestion de projet	**Maîtrise interne**
6 Systèmes de management	**Maîtrise interne**
7 Prise en compte des parties intéressées : attentes et influence	**Maîtrise interne**
8 Veille réglementaire	**Maîtrise interne**
9 Communication interne / Communication externe	**Maîtrise interne**
10 Tableaux de bords et instruments de suivi	**Maîtrise interne**
12 Politique d'achat – commande publique	**Maîtrise interne**
13 Politiques de tarification/Fiscalité	variable selon les domaines

[505] En parallèle à cette expérimentation, la liste des TPE a été mise à jour (ordre et formulation). Nous intégrons dans le traitement de la présente étape ces modifications mineures, qui expliquent certaines différences entre la numérotation des TPE utilisée auparavant et celle utilisée ci-dessous.

Le Tableau suivant donne le niveau de compétence du CG sur ses Enjeux Significatifs (ES) de fin.

Niveau de compétence du CG sur ses ES de fin

Enjeux significatifs de fin		Niveau de compétence
14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	*Maîtrise interne*
15	Services publics et équipements collectifs	**3**
16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	**1**
17	Déplacements Transports Infrastructures	**1**
18	Habitat – logement	**1**
19	Activités et Développement économique	**3,5**
22	Intégration territoriale des activités et gestion des externalités	**2**
23	Ecologie industrielle et métabolisme territorial	**1**
26	Enseignement, éducation, recherche	**1**
33	Eau	**3**
36	Energie	**1,5**

Le niveau de compétence du CG est bas sur une majorité des enjeux significatifs de développement durable de son territoire. Ceci indique qu'**une bonne maîtrise** de ces enjeux au niveau territorial **implique une forte coordination stratégique** du CG **avec les parties intéressées influentes** sur la maîtrise de ces enjeux.

Il est donc nécessaire de faire l'analyse des notations de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs.

2. Influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs

2.1. Regard synthétique sur les notations de l'influence des parties intéressées

Les parties intéressées de niveau d'influence 4 et 5 sont *incontournables* pour une bonne maîtrise de l'enjeu ; les PIs de niveau d'influence 3 *doivent être associées* à la maîtrise de l'enjeu (les PIs de niveau d'influence 1 et 2, quant à elles, peuvent être laissées de côté).

Il n'existe aucun Enjeu Significatif dont la maîtrise ne soit associée à l'implication de PI d'influence 3, 4 ou 5. Tous les niveaux d'influence existent pour chaque ES.
Ce constat inclut les notations données par les participants à la maîtrise des ES de moyen, *reflétant le fait que s'agissant de ces derniers, la pression, les attentes, les ressources, la légitimité concernant leur droit de regard sur la maîtrise de ces enjeux, rendent de nombreuses PIs influentes sur la performance interne et managériale de la collectivité.*

Le tableau de notation est composé de 23 Enjeux Significatifs (en colonnes) x 55 PIs (en lignes), soient 1265 cases renseignées. On dénombre :

- 86 occurrences d'influences de niveau 5
- 138 occurrences d'influences de niveau 4
- 255 occurrences d'influences de niveau 3

Au total, le tableau présente 479 occurrences d'une forte influence des PIs (c'est à dire de niveau 3, 4 ou 5) sur la maîtrise des enjeux. Ce qui correspond à 37,86% des cases renseignées, chiffre qui apparaît relativement significatif quant à la nécessité d'une coordination stratégique pour maîtriser les enjeux : dans plus d'un tiers des cas les parties intéressées ont une influence importante.

On peut distinguer *deux grands cercles de parties intéressées au regard de leur influence* :

Parties intéressées du premier cercle :

- Elus, services, personnels la collectivité (95,08% d'occurrences d'influences de niveau 3, 4 ou 5)
- Autres collectivités du territoire (92,94%)
- Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale (77,53%)
- Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales (69,56%)
- Organisations des collectivités du territoire (45,29%)

Parties intéressées du deuxième cercle :

- Secteur privé, secteurs d'activités (25,35%)
- Secteur associatif, fondations, fédérations (23,60%)
- Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche (20,28%)
- Etat déconcentré (19,56%)
- Autres Parties intéressées (19,25%)
- Organismes internationaux (17,39%)

Ces résultats sont propres au Département de Seine et Marne et à la subjectivité des participants à la notation. Au-delà de leur cohérence générale, il faut remarquer que les certains participants ont eu tendance à attribuer des notes systématiquement plus fortes ou plus faibles que d'autres. Ceci explique peut-être la place de l'Etat déconcentré dans le deuxième cercle, tandis que l'Etat central, ses agences et établissements trouvent place dans le premier. Les difficultés inhérentes à la notation proposée, exigeraient que l'exercice soit relu de manière critique et consolidé par la collectivité. Un participant remarque, par retour de mail accompagnant le tableau de notation, que –

> « Ce qui est difficile, c'est le fait de se poser ce type de question : de se projeter dans la peau d'acteurs avec lesquels je suis plus ou moins familiarisée (ex : régies...) et d'évaluer la mesure et l'impact entre une chose et une autre ».

2.2 Compétence du CG et Influence des parties intéressées sur chaque enjeu significatif : fiches enjeux

Nous détaillons ci-dessous les notations pour chaque enjeu significatif, qui sont reportées dans des « fiches enjeu » remises à la collectivité, fournissant plusieurs indications concernant la coordination stratégique avec les parties intéressées.
Seules les PI d'influence 3, 4 et 5 sont prises en compte dans cette étape, les PIs d'influence 1 et 2 ayant pas ou très peu d'influence sur la maîtrise des enjeux significatifs (elles peuvent donc être laissées de côté en ce qui concerne la mise en place d'actions concrètes visant l'amélioration de la performance sur les enjeux).
Les informations ci-dessous sont rappelées dans les fiches enjeux :

a. Niveau de compétence du CG et nécessité d'une coordination

Le niveau de compétence donne une indication fondamentale sur la nécessité d'une coordination stratégique avec les parties intéressées sur la maîtrise de l'enjeu. Le fait que des parties intéressées d'influence 3, 4 et 5 soient identifiées pour chaque enjeu implique la nécessité d'une coordination pour chacun d'eux. La coordination est souhaitable sinon nécessaire avec toute partie intéressée influente. Plus le niveau de compétence du CG est bas, plus cette coordination est indispensable.
On peut distinguer trois niveaux de nécessité de coordination selon le niveau de compétence (en présence de parties intéressées d'influence de niveau 3, 4 et/ou 5, et de niveau 4 et/ou 5 en particulier) :

1. la collectivité n'a aucune compétence directe sur la maîtrise de l'enjeu
2. la collectivité intervient de façon minoritaire sur la maîtrise de l'enjeu
3. la collectivité mène des politiques aux côtés de parties intéressées qui interviennent à niveau à peu près égal dans le domaine

→ *Coordination indispensable*

4. la collectivité est compétente et développe une politique forte dans le domaine
→ *Coordination nécessaire*

5. la collectivité est animatrice / chef de projet / chef de file / sur la maîtrise de l'enjeu
→ *Coordination souhaitable*

De facto, le niveau de compétence du CG sur la maîtrise de ses enjeux significatifs se situant entre 1 et 3, la coordination stratégique avec les parties intéressées influentes est indispensable pour chaque enjeu significatif.

b. Prise en compte du niveau de relation

Pour les PIs d'influence 3, 4 et 5, le niveau de relation fournit une indication quant aux priorités en termes de dialogue (comme pour les priorités d'identification des attentes). Le dialogue étant nécessaire avec les PIs de ces trois niveaux d'influence, l'indication suivante est rappelée :

1. La collectivité ne connaît pas la partie intéressée ou que de nom
→ Augmenter et privilégier les contacts
2. La collectivité connaît la partie intéressée (son rôle, ses missions,…)
→ Augmenter et privilégier les contacts
3. La collectivité sollicite la partie intéressée et/ou est sollicitée par elle en cas de besoin
→ Conforter le dialogue
4. La collectivité a des relations d'échanges d'informations, et est amenée à répondre régulièrement aux attentes de la partie intéressée (elle connaît ses caractéristiques, ses pratiques…)
→ Entretenir le dialogue
5. Il existe entre la collectivité et cette partie intéressées une collaboration formalisée ou étroite (contrats, conventions…)
→ Entretenir le dialogue

c. Prise en compte du niveau d'influence

L'urgence d'une coordination sur la maîtrise de l'enjeu avec une partie intéressée est fonction du niveau d'influence de cette dernière. Les notations chiffrées des niveaux d'influence des parties intéressées sont assorties de couleurs dans les fiches enjeux et rappellent l'ordre de priorité d'une action conjointe pour une maîtrise de l'enjeu[506].

5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu
4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu
3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu

d. Croisement niveau d'attentes / niveau d'influence

Le niveau d'attentes estimé des PIs influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs, donne une indication concernant leur posture vis-à-vis des enjeux, et donc sur la nature du dialogue qu'aura *a priori* avec elles la collectivité.
En comparant les notes des niveaux d'attentes et d'influence d'une PI[507], on peut déduire une information concernant le type de dialogue (transaction) à avoir sur les enjeux. On admettra ainsi que le niveau d'attentes d'une PI est corrélé à son niveau de motivation concernant la maîtrise de l'enjeu. Une PI ayant un fort niveau d'attentes et d'influence aura ainsi probablement déjà mis en place des dispositifs de maîtrise de l'enjeu ou y sera disposée, l'objet de la transaction étant donc de coordonner son action avec celle de la collectivité selon des modalités qui optimisent la maîtrise de

[506] Seules les Pis de niveau d'influence 3, 4 et 5 sont mentionnées dans les fiches enjeux.
[507] Il faut rappeler qu'il s'agit d'estimations.

l'enjeu. Par contre, il sera nécessaire de convaincre les PIs ayant un faible niveau d'attentes, du bien-fondé et de l'intérêt d'une maîtrise partenariale de l'enjeu.
On peut ainsi considérer que dans le premier cas la posture à adopter correspondra plutôt à *un échange concernant les modalités* de la maîtrise commune de l'enjeu, et dans le second, à *un échange concernant l'opportunité* même de la maîtrise commune de l'enjeu.
Vis-à-vis des PI de niveau d'attentes 1 et 2[508], le dialogue portera plutôt sur *l'opportunité* d'une maîtrise commune de l'enjeu, préalable à une discussion sur les modalités ; vis-à-vis des PI de niveau d'attentes 3, 4 et 5[509], le dialogue portera davantage sur les *modalités* d'une maîtrise commune de l'enjeu.
Ces données n'ont toutefois qu'une portée indicative, et sont tributaires de la pertinence de la notation effectuée par la collectivité.

e. Parties intéressées influentes grisées pour certains enjeux – limites et interprétation

Dans l'outil de notation de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire, nous avions pris le parti de griser[510] certaines cases correspondant à l'influence, que nous considérions *a priori* non pertinente, de certaines PIs sur certains ES.
Ce choix visait à alléger le travail de notation, en évitant aux participants de se poser des questions jugées non pertinentes. Trois des participants ont, soit mal compris cette consigne particulière, soit pris le parti de passer outre en raison de considérations personnelles.

Certaines notations correspondent majoritairement à une influence en termes de ressources et d'expertise, de pression, de demande, de légitimité dans l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu, et non à une influence en termes de *capacité concrète à influer directement par l'action* sur la performance concernant l'enjeu. Il est essentiel que les usagers de ces informations caractérisent clairement le type d'influence que possèdent les PIs sur les différents enjeux.
Ce questionnement souligne à la fois les limites cognitives de l'exercice et sa portée didactique (à ce stade expérimental et peu accompagné). Il s'agit de l'expérimentation d'un outil d'aide à la réflexion autant que d'un outil d'aide à la décision.
De manière générale, les informations collectées requièrent, en vue d'une utilisation concrète, une explicitation systématique : « *de quelle nature est l'influence de telle PI sur tel Enjeu Significatif et par quels biais s'exprime-t-elle* ; *quelles sont les modalités de dialogue et d'action à envisager avec elle ?* ».

La page suivante récapitule les informations présentées dans les *Fiches Enjeux Significatifs*. Les indications ci-dessus sont reportées systématiquement sur les fiches enjeux. Leur pertinence doit être interrogée par la collectivité, sachant qu'il s'agit de résultats expérimentaux, intermédiaires, à consolider.

L'exemple qui suit concerne un enjeu de moyen. Pour les enjeux de fin, le niveau d'importance de la coordination stratégique est rappelé (coordination *souhaitable, nécessaire* ou *indispensable*).

[508] 1 : la partie intéressée n'a pas d'attentes vis-à-vis de l'enjeu
2 : la partie intéressée a des attentes accessoires vis-à-vis de l'enjeu
[509] 3 : la partie intéressée exprime l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu
4 : la partie intéressée est directement concernée : elle attend un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu
5 : la maîtrise de l'enjeu est indispensable pour la partie intéressée
[510] Ces cases « grisées » étaient en fait remplies de la couleur bleu clair dans les tableaux de notation Excel.

→ *Récapitulatif des informations contenues dans les fiches enjeux* (Exemple) :

Enjeu significatif N°9 – Communication interne / externe et sensibilisation des acteurs

→ Niveau de compétence de la collectivité sur l'enjeu : *maîtrise interne*
Influence des parties intéressées : en termes de *pression / ressources*

9 Communica-tion interne / Communica-tion externe

N°		CodePI	Relation	Attentes	Posture	Influence
		7. La collectivité : relations internes au sein de la collectivité				
34		7.1. élus de la collectivité	4	4	modalités	5
35		7.2. services de la collectivité	4	4	modalités	4
36		7.3. personnel de la collectivité	5	5	modalités	3
		8. Autres collectivités du territoire				
37		8.1. élus des autres collectivités du territoire	5	4	modalités	5
38		8.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	5	3	modalités	5
39		8.3. services des autres collectivités du territoire	5	3	modalités	3
40		8.4. personnel des autres collectivités du territoire	5	3	modalités	3
		11. Autres Parties intéressées				
50		11.2 partenaires, délégataires et fournisseurs de la collectivité	2	2	opportunité	3
		1. Habitants, populations, instances représentatives et participatives				
1		1.1. Populations du territoire	5	5	modalités	3
2		1.2. Instances représentatives et/ou consultatives des populations du territoire	5	5	modalités	3
		2. Etat, Ministères, Institutions, Agences, EPIC…				
3		2.1. dans le domaine social, de la santé, de la sécurité	5	5	modalités	3
4		2.2. dans le domaine du développement économique et du soutien à la création d'activité	3	4	modalités	3
5		2.3. dans le domaine de la coopération et du développement	2	2	modalités	3
6		2.4. dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	4	4	modalités	3
7		2.5. dans le domaine de l'environnement, des milieux naturels et des risques	5	3	modalités	3
		6. Secteur privé, secteurs d'activités				
20		6.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	5	2	opportunité	3

→ Augmenter et privilégier les contacts
→ Conforter le dialogue
→ Entretenir le dialogue

Conditionne la posture à tenir vis-à-vis de la PI dans le dialogue sur l'enjeu

Indication sur la posture à tenir vis-à-vis de la PI dans le dialogue sur l'enjeu : il s'agit plutôt :
- d'*un échange concernant* <u>les modalités</u> *de la maîtrise commune de l'enjeu*
- d'*un échange concernant* <u>l'opportunité</u> *de la maîtrise commune de l'enjeu*

Ordre de priorité d'une action conjointe avec les Pis pour une maîtrise de l'enjeu :
5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu
4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu
3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu

2.3 Analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées

a. Les parties intéressées influentes du premier cercle…

La collectivité elle-même et ses différents services
Les habitants du territoire et les instances locales
Les autres collectivités du territoire
Les organisations des collectivités du territoire
L'Etat…

… apparaissent pour chaque enjeu significatif ou presque.

Ces résultats soulignent que la maîtrise territoriale des enjeux significatifs, passe inévitablement par une coordination stratégique interinstitutionnelle.
La nécessité de la transversalité est ainsi soulignée à travers le besoin d'une action collective et coordonnée entre les services de la collectivité elle-même, et l'ensemble des acteurs institutionnels de différents niveaux intervenant sur le territoire.
Couplé aux faibles niveaux de compétence du CG77 sur les ES, ce constat montre la limite d'une action éco-responsable et/ou institutionnelle.

La récurrence des mêmes acteurs influents souligne également la nécessité d'un dialogue stratégique avec ces derniers, qui prenne place dans le cadre d'une analyse systémique des interactions acteurs/enjeux.
Un travail miroir à celui-ci, effectué avec les acteurs institutionnels concernés, pourrait certainement montrer la réciprocité de ce constat à leur niveau et renforcer celui de la nécessité d'une maîtrise coordonnée des enjeux.

b. Acteurs influents sur l'e. s. de fin N°19 « Activités et Développement économique »

Pour l'enjeu significatif « Activités et Développement économique », aucun des types d'acteurs recensés dans la catégorie « 6. Secteur privé, secteurs d'activités »[511] n'a été noté comme influent.
Il est probable que ces acteurs aient, au moins pour certains d'entre eux, une certaine influence sur la maîtrise de l'enjeu. Nous suggérons au CG77 de ré-envisager la notation des influences concernant cet enjeu, afin de voir si l'absence de ces acteurs constitue une erreur d'appréciation.

[511] Rappel des acteurs de la catégorie de parties intéressées « 6. Secteur privé, secteurs d'activités » :

6. Secteur privé, secteurs d'activités	
	6.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution
	6.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises
	6.3 industries extractive et manufacturière
	6.4 la construction
	6.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques
	6.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité
	6.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux
	6.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière
	6.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels
	6.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration
	6.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…)
	6.12 du capital développement et du capital risque
	6.13 l'assurance
	6.14 salariés, employés, main d'œuvre locale et leurs représentants (syndicats…)

c. L'Etat déconcentré

La catégorie de parties intéressées « 10. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE (Mission Interservice de l'eau), services fiscaux, …) » a été globalement notée de manière faible en influence sur la maîtrise des enjeux (ce qui contraste avec les notes d'influence attribué à l'Etat central et à ses agences nationales). Comme pour le point ci-dessus, il semblerait pertinent que le CG77 ré-envisage ces notations.

Le travail effectué permet d'envisager des pistes et des priorités d'action concrètes de dialogue et peut représenter une aide à la décision et l'action. Il doit cependant être considéré comme une première étape de réflexion et une aide à une réflexion plus approfondie.
Le recours dans le temps à un tel outil au sein de la collectivité devrait s'inscrire dans un souci de questionnement et d'approfondissement des connaissances qu'il sollicite et tente d'organiser.

Face à ces données, la coordinatrice de l'Agenda 21 local considérait que les institutions (autres collectivités, Etat et organismes associés, chambres consulaires…) et les entreprises, ont des difficultés à comprendre que les politiques et les leviers d'action doivent être croisés afin de mettre en place des politiques et des actions de développement durable efficaces.

d. Restitution des notations par l'entrée des parties intéressées

La récurrence des PIs influentes appelle une restitution des notations des influences selon l'entrée « parties intéressées » parallèlement à l'entrée « enjeux significatifs » présentée ci-dessus. Dans l'organisation du dialogue avec les PI influentes, le CG doit considérer cette double approche, et organiser sa connaissance des différents enjeux sur la maîtrise desquels influent chaque PI individuellement.

Les tableaux ci-dessous sont directement issus des tableaux de notation renseignés par les participants à l'expérimentation.
Ils reprennent les notations d'influence 3, 4 et 5. Pour une lecture plus efficace ces notes sont remplacées par une coloration des cases correspondantes au gré des couleurs indiquées plus haut, attribuées aux niveaux d'influence dans les fiches enjeux :

Ordre de priorité d'une action conjointe avec les Pis pour une maîtrise de l'enjeu :

5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu →

4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu →

3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu →

Lorsque des cases grisées (voir plus haut) ont tout de même été renseignées, elles apparaissent en bleu clair avec la note attribuée, le chiffre étant donné dans la couleur correspondante.

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [1/3]

PI N°	CodePI	Relation	Enjeux Significatifs de moyen												Enjeux Significatifs de fin										
			1 Engagement leadership élus et direction	2 Participation, implication motivation du personnel	3 Stratégie, politiques et objectifs	4 Organisation et responsabilités	5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet	6 Systèmes de management	7 Prise en compte des Pis: attentes/influence	8 Veille réglementaire	9 Communication interne / Communication externe	10 Tableaux de bord et instruments de suivi	12 Politique d'achat - choix prestataires et délégataires	13 Politiques de tarification/Fiscalité	14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	15 Services publics et équipements collectifs	16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace	17 Déplacements Transports Infrastructures	18 Habitat - logement	19 Activités et Développement économique	22 Intégration territoriale des activités gestion des extern	23 Ecologie industrielle et métabolisme territorial	26 Enseignement, éducation, recherche	33 Eau	36 Energie
	1. Habitants du territoire, instances locales																								
1	1.1. Populations du territoire	5		5		3	4			3													3		
2	1.2. Instances représentatives et/ou consultatives des populations du territoire	5		5		3	4																		
	2. Etat, Ministères, Institutions, Agences nationales																								
3	2.1. intervenant dans le domaine social, de la santé, de la sécurité	5		4		3	3													4				5	5
4	2.2. intervenant dans le domaine du développement économique et du soutien à la création d'activité	3		4		3	3								3				4				4		
5	2.3. intervenant dans le domaine de la coopération et du développement	2		4		3	3			3			3				4	4	3	3	3	3	3	3	
6	2.4. intervenant dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	4		4		3	3						4										4		
7	2.5. intervenant dans le domaine de l'environnement, des milieux naturels et des risques	5		4		3	3																4		
8	2.6. autres organismes nationaux	5		4		3																			
	3. Organismes internationaux																								
9	3.0. Organismes internationaux	2																							
	4. Secteur de l'éducation, formation, recherche																								
10	4.1. acteurs de l'éducation	5																						3	
11	4.2. acteurs de la formation	4																							
12	4.3. acteurs de la recherche	4																							
	5. Secteur associatif, fondations, fédérations																								
13	5.1.intervenant dans le domaine de l'environnement	4																							
14	5.2.intervenant dans le domaine du développement de l'activité et de l'emploi	1												3											
15	5.3.intervenant dans le domaine du milieu et des activités rurales	3														3							3		
16	5.4. intervenant dans le bâtiment, la construction, l'architecture, l'urbanisme	1																					4		
17	5.5.intervenant dans le domaine le social / le développement et la coopération	1												3									3		
18	5.6. Intervenant dans le support aux collectivités pour le développement durable	1																					3		
19	5.7. divers associations	3																							

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [2/3]

			Enjeux Significatifs de moyen												Enjeux Significatifs de fin										
		Relation	1 Engagement leadership élus et direction	2 Participation, implication motivation du personnel	3 Stratégie, politiques et objectifs	4 Organisation et responsabilités	5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet	6 Systèmes de management	7 Prise en compte des Pis: attentes/influence	8 Veille réglementaire	9 Communication interne / Communication externe	10 Tableaux de bord et instruments de suivi	12 Politique d'achat - choix prestataires et délégataires	13 Politiques de tarification/Fiscalité	14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	15 Services publics et équipements collectifs	16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace	17 Déplacements Transports Infrastructures	18 Habitat - logement	19 Activités et Développement économique	22 Intégration territoriale des activités et gestion des extern	23 Ecologie industrielle et métabolisme territorial	26 Enseignement, éducation, recherche	33 Eau	36 Energie
	6. Secteur privé, secteurs d'activités																								
20	6.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	5																							
21	6.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	1																							
22	6.3 industries extractive et manufacturière	4																							
23	6.4 la construction	1																							
24	6.5 commerce, réparation automobile et autres appareils	4																							
25	6.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	4																							
26	6.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux	4																							
27	6.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	5																							
28	6.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	5																							
29	6.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	4																							
30	6.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)	3																							
31	6.12 du capital développement et du capital risque	3																							
32	6.13 l'assurance	2																							
33	6.14 salariés, employés, main d'œuvre locale et leurs représentants (syndicats...)	3																							
	7. La collectivité : relations internes, services																								
34	7.1. élus de la collectivité	4																							
35	7.2. services de la collectivité	4																							
36	7.3. personnel de la collectivité	5																							
	8. Autres collectivités du territoire																								
37	8.1. élus des autres collectivités du territoire	5																							
38	8.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	5																							
39	8.3. services des autres collectivités du territoire	5																							
40	8.4. personnel des autres collectivités du territoire	5																							

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [3/3]

		Relation	Enjeux Significatifs de moyen												Enjeux Significatifs de fin										
			1 Engagement leadership élus et direction	2 Participation, implication motivation du personnel	3 Stratégie, politiques et objectifs	4 Organisation et responsabilités	5 Méthodes de travail, de management et de gestion de projet	6 Systèmes de management	7 Prise en compte des Pis: attentes/influence	8 Veille réglementaire	9 Communication interne / Communication externe	10 Tableaux de bord et instruments de suivi	12 Politique d'achat - choix prestataires et délégataires	13 Politiques de tarification/Fiscalité	14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	15 Services publics et équipements collectifs	16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace	17 Déplacements Transports Infrastructures	18 Habitat - logement	19 Activités et Développement économique	22 Intégration territoriale des activités gestion des externalités	23 Ecologie industrielle et métabolisme territorial	26 Enseignement, éducation, recherche	33 Eau	36 Energie
	9. Organisations des collectivités du territoire																								
41	9.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	4																							
42	9.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	3																							
43	9.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...	3																							
44	9.4. agences, syndicats, régies, SEM...	3																							
45	9.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	4																							
46	9.6. organismes et dispositifs de protection de l'environnement et du patrimoine	4																							
	10. Etat déconcentré																								
47	10.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	5																							
48	10.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	3																							
	11. Autres Parties intéressées																								
49	11.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	1																							
50	11.2 partenaires, délégataires et fournisseurs de la collectivité	2																							
51	11.3 collectivités des territoires voisins	4																							
52	11.4 collectivités des pays en voie de développement	2																							
53	11.5 médias	2																							
54	11.6 organismes de certification et de labellisation	1																							

Etape 5. Identification de voies de progrès sur la maîtrise des enjeux significatifs

La dernière étape concerne l'identification de voies de progrès pour la maîtrise des Enjeux Significatifs. Une demie journée a été consacrée, avec la coordinatrice de l'Agenda 21 local, à récapituler pour chaque Enjeu Significatif les niveaux de performance dans les trois champs et les critères qui les caractérisaient, conjointement aux éléments qualitatifs dont nous avions pris note lors de la notation collective sur les TPE, et qui justifiaient, expliquaient et/ou illustraient les niveaux de performance retenus.

Pour chaque Enjeu Significatif sont ainsi identifiées, lorsque cela est possible, des actions à mettre en œuvre par le CG afin d'assurer l'amélioration continue de leur maîtrise. Les actions sont définies en fonction du niveau supérieur de performance, afin que cette ébauche de plan d'action permette une amélioration ultérieure des performances au regard des critères du référentiel proposé.
Des actions sont identifiées de manière non exhaustive (en fonction du temps et des ressources imparties pour l'exercice), dans le cas notamment où les critères constitutifs des grilles de performance ne sont pas suffisamment explicites, précis ou contextualisés pour constituer des actions à mettre en œuvre en tant que telles, ou encore dans le cas où ils méritent d'être précisés et/ou illustrés pour la collectivité.

Nous restituons en Annexe les diapositives PowerPoint qui constituent le produit fini (au moment de notre intervention) de cette étape.
Dans les diapositives, les critères des grilles de performance correspondantes sont rappelés et apparaissent en caractères de couleur bleue, tandis que les voies de progrès, actions et commentaires spécifiques au CG sont en orange.
Les priorités et voies de progrès ainsi identifiées constituent *un référentiel interne spécifique à la collectivité* afin de prendre en compte les éléments normatifs que propose la méthodologie.

→ Voir « ANNEXE XVI – Voies de Progrès CG77 »

5. Conclusions

1. Enjeux Significatifs, compétences, coordination, transversalité

Le CG se retrouve bien dans les Enjeux Significatifs identifiés. Mais les problématiques sociales représentent au moins 50% de son champ d'intervention (comme pour tout CG). Or, les enjeux significatifs de développement durable du territoire du Département ne correspondent pas, pour la plupart, à des problématiques sociales. C'est le cas par exemple de l'enjeu significatif « Activités et Développement économique ». Les enjeux significatifs « Services publics et équipements collectifs », « Habitat – logement », « Enseignement, éducation, recherche », qui concernent plus directement le champ social, ne se situent qu'indirectement ou à la marge dans le champ de compétences du CG.

En limites de compétences sur la plupart de ses enjeux significatifs, le CG devra donc œuvrer à leur maîtrise collective avec les parties intéressées influentes. Ce faisant, son rôle semble devoir être notamment, d'insister auprès de ses parties intéressées, sur la prise en compte des dimensions, aspects, externalités, de nature sociale liés à cet enjeu, en cohérence avec son cœur de métier, ses connaissances, ses compétences, et ses responsabilités. Par exemple, le rôle du CG dans la maîtrise collective de l'enjeu significatif « Activités et Développement économique », s'avèrerait selon la coordinatrice de l'Agenda 21 local, devoir consister à faire valoir l'importance de la diversification des catégories socioprofessionnelles sur le territoire, qui appelle une diversification de l'habitat, des modalités et des horaires étendus de garde pour les enfants, etc.

On peut postuler que par la mise en œuvre d'une action collective d'acteurs aux compétences différentes et spécialisées autour de la gestion d'enjeux communs, la coordination stratégique *basée sur l'entrée par les enjeux*, *et non par les compétences*, souligne, exige et concrétise naturellement la transversalité. L'approche transverse que nécessite le développement durable naît ainsi notamment du croisement de regards, de compétences et de préoccupations concrètes mais différentes à propos des mêmes objets.

Il existe globalement une cohérence entre le statut des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE), dans les termes de l'analyse Influence/Dépendance : variables de commande, variables relais, variables dépendantes), et les compétences spécifiques des collectivités. Les TPE de commande correspondent à la dimension de projet, et sont plutôt du ressort des Régions et des Communautés de Communes, tandis que les enjeux dépendants correspondent aux prérogatives de gestion quotidienne des Départements et des Communes. Pour ces deux niveaux en particulier, le recours à une action collective impliquant les autres niveaux est donc essentiel afin de mettre en œuvre un projet territorial de développement durable.

2. Appropriation des enjeux significatifs par les agents et les services du CG

Il est nécessaire que le personnel du CG puisse s'approprier ces enjeux significatifs. Les agents doivent pouvoir être mobilisés sur ces enjeux dont la formulation et la portée ne font pas toujours directement écho à leurs compétences, routines et représentations. Dans l'exploitation de ces résultats il sera donc essentiel « de leur parler d'eux », selon la coordinatrice de l'Agenda 21 local, de leur rôle et de leur contribution à la maîtrise de ces enjeux en termes de développement durable, au gré d'une approche intégrée qui prenne en compte les dimensions sociales, économiques et environnementales.

3. Pertinence d'une approche par les enjeux

L'Analyse Structurelle montre bien, par ailleurs, que les enjeux sociaux sont des variables dépendantes au sein du système territorial. Leur maîtrise est conditionnée par des paramètres que l'on retrouve dans les enjeux significatifs (aménagement du territoire…). Pour ces raisons, l'approche par les enjeux et la coordination semble plus porteuse qu'une approche par les compétences. Ceci implique une pédagogie et une prise de conscience, auprès des services de Département, de la nécessité d'une coordination avec les parties intéressées.

4. Construction d'une légitimité du dialogue sur la maîtrise collective des enjeux

Au regard des retours exprimés par les participants à l'expérimentation, et en cohérence avec les attendus théoriques de notre recherche, l'outil expérimenté a parmi ses objectifs la construction d'une légitimité de la posture du CG dans le dialogue sur la maîtrise collective des enjeux avec ses parties intéressées. L'ensemble des éléments mobilisés (grilles et notes de performance, ensemble des notations) doit contribuer à la constitution d'un discours cohérent et d'une stratégie à la base du dialogue avec les parties intéressées influentes.

Le recours à une méthode « neutre », « méthodique », « rigoureuse », aboutissant à donner à un enjeu ou une problématique le statut d'« enjeu significatif », participe aux yeux du CG de la préparation et de l'organisation des échanges nécessaires avec les acteurs pour les solliciter leur contribution à l'action collective sur les enjeux, sur la base d'un processus et d'une série de critères transparents et objectifs.

La notation du niveau de compétence de la collectivité sur les enjeux significatifs a été l'occasion de constater et de rappeler que la Région est chef de file sur de nombreux enjeux significatifs (ne

serait-ce qu'à travers le SDRIF en termes d'aménagement du territoire). Le CG est donc dans l'obligation, pour développer un projet et une stratégie territoriaux de développement durable, d'organiser des transactions avec elle.

5. Pertinence et usage de l'outil expérimenté

L'expérimentation « a permis d'amorcer, dans un contexte d'élaboration de l'Agenda 21 départemental, la création d'un outil de management de développement durable qui permettra d'assurer une évaluation de la prise en compte du développement durable dans l'action départementale ».
Les *apports* de l'outil sont –

> « - l'intégration d'une dimension objective et quasi exhaustive dans la démarche opérationnelle d'élaboration d'un Agenda 21, ce qui permet d'enrichir cette dernière
> - la mobilisation des services développant les échanges et une culture commune du développement durable
> - un outil de suivi/évaluation définissant le cap à tenir pour progresser en matière de développement durable »,
>
> …tandis que ses *limites* sont que –
>
> « - l'outil qui reste encore lourd à manipuler reste à affiner pour prendre en compte les spécificités de la collectivité et du territoire
> - l'outil qui tente d'apporter de l'objectivité reste dépendant de l'appréciation des participants à la notation : les résultats sont à analyser principalement en termes de progression »[512].

Le travail mené « permet de prendre de la distance et du recul, en vue de passer d'une *gestion de l'urgence* à *une action stratégique*… Il reste en interne un gros travail de diffusion et de conviction pour faire comprendre et ancrer ce type de démarche »[513].

Lors d'une restitution finale au CG le 06/02/07, Jean Dey, Vice-président du CG77 chargé de l'Eau, de l'Air et de la Terre, a estimé que le travail mené semblait « solide dans ses bases conceptuelles ». Il y voyait « un effort important de conceptualisation vis-à-vis du processus, de la définition des niveaux de performance, et des voies de progrès proposées », qui cadrent tout à fait selon lui, avec les exigences auxquelles doit faire face le CG. Il s'agit bien pour lui « d'un système à documenter dans le temps pour piloter le projet ; c'est le type d'outils dont l'on manque jusqu'à présent ».
A l'occasion d'une présentation ultérieure de nos travaux à l'Assemblée des Départements de France, le 28/03/07, Jean Dey a expliqué avec le recul permis par le temps écoulé que « le travail mené a permis au CG de prendre conscience de la nécessité de l'ouverture aux parties intéressées et de structurer l'action collective dans le cadre de l'Agenda 21, au-delà de la seule optique institutionnelle qui présidait au sein du Département au cours de ses premières réflexions ».

L'expérimentation en Seine et Marne tend à montrer que la méthodologie SD21000 appliquée aux collectivités répond aux besoins et aux enjeux d'une structuration des processus et d'une harmonisation de la maîtrise des enjeux concernant la mise en œuvre du développement durable par les collectivités.
Pour le Conseil Général, l'outil expérimenté préfigure avant tout « un système de management et de pilotage », « pertinent » dans son ensemble pour identifier les voies de progrès. Il est « à affiner [, adapter, ancrer dans l'organisation] ; pour être utilisé tous les ans / tous les deux ans » en vue

[512] Commentaires de Laurence Caille par voie de mail en date du 27 mars 2007.
[513] Laurence Caille, Coordinatrice de l'Agenda 21 du Département, par téléphone le 12/01/07.

d'augmenter le niveau de performance sur les TPE et en particulier les enjeux significatifs ». L'augmentation de la performance sur un enjeu « devrait, en règle générale, prendre 4 ou 5 ans ».

L'outil présente pour le CG l'intérêt d'une approche plus neutre que la seule approche politique d'identification et de hiérarchisation des enjeux. Son caractère technique et rationaliste semble être de nature à offrir aux services techniques des réponses ainsi qu'une base de dialogue avec le politique, dont les choix sont parfois davantage empreints de spontanéisme et de subjectivisme, influencés par des considérations moins systématiques sur l'ensemble des enjeux, leur maîtrise, les priorités et les moyens d'améliorer la performance. Il semble participer de la mise en œuvre d'une *gouvernance éclairée*, définie par l'introduction du diagnostic expert dans le processus décisionnel.

Le cumul des fonctions potentielles de l'outil (diagnostic *ex nihilo*, suivi/amélioration en continu et pilotage, évaluation ponctuelle extérieure/audit) est possible, aux yeux de la coordinatrice de l'Agenda 21 local, et même souhaitable : en effet, pour la mise en œuvre de ces différentes fonctions, « un socle commun permet de mieux se comprendre », et d'établir une nécessaire cohérence entre elles.

Enfin, pour la coordinatrice technique de l'Agenda 21 local du Conseil Général de Seine et Marne, des possibilités de personnalisation doivent exister dans l'outil afin de permettre « son appropriation par une collectivité de base ». Il s'agit en effet d'« un produit théorique qui doit imprégner le vécu et l'histoire d'une collectivité, à compléter par les paramètres et l'utilisation locaux ». C'est dans cet esprit que nous envisageons son utilisation en continu, les différentes notations et les actions qui en découlent devant être renseignées et argumentées, ainsi que révisées dans le temps, au gré de l'évolution de la situation du territoire et de la performance de la collectivité.

4. UNE EXPERIMENTATION ORIGINALE : LE CROISEMENT DES DIAGNOSTICS ENTRE COLLECTIVITE ET ENTREPRISES DANS LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE SOULE-XIBEROA

Le déroulement de notre troisième terrain d'expérimentation et le dispositif déployé sont issus d'un partenariat qui repose sur l'intérêt de plusieurs acteurs pour une dimension clef de la méthodologie.

1. Coordination stratégique territoriale entre entreprises et collectivités. Processus et dimension substantive : la question des transactions inter-organisationnelles sur des enjeux communs de développement durable

L'un des enjeux de l'expérimentation de l'adaptation de la méthodologie SD21000 aux collectivités, consiste dans le fait de disposer entre organisations – entre collectivités, et entre collectivités et entreprises – de processus et de méthodes qui facilitent les transactions sur des enjeux communs de développement durable du territoire.

L'hypothèse est que des processus similaires et de nature au final universelle, sont applicables dans les organisations, afin d'élaborer une stratégie territoriale de développement durable et d'améliorer en continu la maîtrise des enjeux.

Dans la méthodologie, l'ouverture aux parties intéressées (nécessaire mais non suffisante), s'accompagne de porter à connaissance exogènes uniformisés puis contextualisés (Thèmes Porteurs d'Enjeux et caractérisation de la performance, liste de parties intéressées).
La gestion des parties intéressées, d'une part ; la prise en compte du diagnostic expert, d'autre part ; ainsi que la mise en œuvre de processus d'amélioration continue portant sur ces aspects, caractérisent des processus potentiellement universels (dans les entreprises, les collectivités, et d'autres types d'organisations) de prise en compte du développement durable dans les stratégies et le management.

L'harmonisation des dispositifs managériaux, reposant sur des processus similaires d'intégration des exigences du développement durable, participe également de l'amélioration des conditions de possibilité de la coordination stratégique territoriale. La similarité de ces processus est considérée comme propice à ce que soient facilitées les transactions entre acteurs pour maîtriser les enjeux. Cet aspect compose la dimension procédurale de la problématique.

On peut considérer (comme tendent à les montrer les travaux de Karen DELCHET ainsi que la présente contribution, au travers des expérimentations de terrain menées), que la coordination stratégique s'appuyant sur cette dimension procédurale, nécessite également pour permettre le rapprochement des horizons stratégiques des acteurs, que soient introduits et partagés des objectifs substantifs normalisés. Autrement dit, le *comment* faire ne peut seul aboutir, de manière spontanée ou purement constructiviste, sur le *quoi* faire pertinent : ceci est vrai à l'échelle de chaque organisation (entreprise ou collectivité), et le reste aussi pour l'action collective inter-organisationnelle.

Les méthodologies SD21000 Entreprises et « SD21000 Collectivités » introduisent donc des enjeux « universels » ainsi qu'une grille de lecture normative concernant la performance. La liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux développés pour les collectivités préserve et ménage les passerelles entre enjeux communs potentiels pour les collectivités et les entreprises. Collectivités et entreprises sont réciproquement une partie intéressée l'une de l'autre, permettant l'identification réciproque des acteurs sur des enjeux communs.

2. L'opportunité d'un partenariat multiple pour expérimenter la transaction sur les enjeux

L'idée était de mettre en oeuvre des diagnostics dans des entreprises et dans une collectivité, et d'en croiser les résultats, afin de voir si des enjeux communs émergeaient et, le cas échéant, si cela permettait d'envisager des actions communes pour améliorer la maîtrise territoriale de ces enjeux.
Les partenaires de l'expérimentation étaient : la Communauté de Communes de Soule, l'entreprise EMAC et l'entreprise HEGOA (une PME et une Très Petite Entreprise du territoire de la Soule).

Nous n'abordons dans ce compte-rendu, que l'expérimentation auprès de la CDC, ainsi que les travaux de restitution croisée (laissant de côté le détail des diagnostics menés dans les entreprises)[514].

Outre l'hypothèse de l'aide aux transactions entreprises/collectivités, il s'agissait à nouveau de tester les hypothèses selon lesquelles la méthodologie semblait pouvoir (selon nos premiers résultats et sur la base des modifications apportées suite à l'expérimentation au CG77), contribuer à –

- identifier de manière méthodique et « rationnelle » des enjeux significatifs de développement durable
- structurer le management et le pilotage du projet de développement durable
- évaluer et suivre le projet (autodiagnostic et évaluation exogène)
- rendre lisible et à organiser le passage, par les collectivités, de logiques institutionnelles à des logiques territoriales de développement durable
- constituer un support méthodologique opérationnel de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des recommandations du Cadre de Référence du MEDD

Les participants de la CDC à l'expérimentation avaient des attentes variées concernant –

- les cadres théoriques et pratiques de prise en compte du développement durable par la collectivité
- les cadres théoriques et pratiques pour identifier les enjeux significatifs de développement durable de la collectivité et de son territoire
- les cadres théoriques et pratiques permettant d'améliorer la gestion et le suivi dans le temps du projet de développement durable
- l'anticipation et l'intégration des attentes portées par le Cadre de Référence du MEDD
- l'intégration d'éléments de rationalisation des processus d'identification et de hiérarchisation des enjeux de développement durable, permettant aux directions techniques et générales des services d'introduire auprès des élus des éléments de diagnostic expert participant d'une gouvernance éclairée

3. Contexte et déroulement de l'expérimentation

Nous renvoyons à la lecture de l'ANNEXE XVII – Contexte et Déroulement Expérimentation CDC de Soule, pour prendre connaissance des éléments de présentation des partenaires, du contexte, du dispositif et du programme de cette expérimentation.

Etape 1. Notation du niveau de relation avec les parties intéressées et de leurs niveaux d'attente estimés sur les thèmes porteurs d'enjeux

La notation concernant les parties intéressées (relation / attentes) a été effectuée avant l'intervention sur le terrain (à l'aide des tableurs Excel *ad hoc*) par les participants, assez tôt avant la notation des TPE sur site pour que les résultats puissent être discutés à cette occasion. Les notations ont été réparties par TPE en fonction des prérogatives des participants.

[514] … non sans regret, car bien que n'étant pas l'objet direct de notre étude, ces diagnostics concernent deux entreprises chacune tout à fait originales, bien que très différentes, et animées par des logiques passionnantes de management et de développement (caractère coopératif et organisation du travail dans une très petite structure répondant à des contraintes externes multiples pour Hegoa ; PME aux productions très spécifiques animée par des logiques très concurrentielles et innovantes et des préoccupations sociales et environnementales remarquables pour EMAC…).

Afin de faciliter la notation des niveaux d'attente estimés des parties intéressées sur la maîtrise des TPE, un Glossaire des Thèmes Porteurs d'Enjeux a été élaboré (s'inspirant du Glossaire des Enjeux conçu par Karen Delchet / Afnor pour les entreprises, adapté et enrichi pour les collectivités) : *cf.* ANNEXE XVIII – Glossaire des Thèmes Porteurs d'Enjeux.

Les données recueillies permettent un certain nombre de constats relatifs aux niveaux de relation de la collectivité avec ses parties intéressées (1). Une analyse sommaire des données concernant les attentes des PIs sur les TPE (2), se base dans un premier temps sur les sommes des attentes estimées portant sur chaque TPE (2.1), puis sur les sommes estimées des attentes portées par chaque partie intéressée (2.2). Des priorités de dialogue peuvent alors être identifiées (3).

En guise de premier constat, on remarque qu'aucune partie intéressée n'a d'attentes estimées de niveau 1 sur tous les TPE, et que toutes ont des attentes estimées de niveau supérieur à 2 sur plusieurs TPE. La presque totalité des PIs a des attentes estimées fortes sur de nombreux TPE, ce qui souligne l'importance *a priori* d'une connaissance et d'une prise en compte de ces attentes, et suppose que pour chacune d'elles, ces attentes soient caractérisées précisément.

1. Analyse des niveaux de relation de la collectivité avec ses parties intéressées

Les niveaux de relation reflètent un bon degré d'ouverture et de dialogue de la collectivité avec ses parties intéressées, des voies de progrès et des priorités pouvant cependant être identifiés. Mais les relations sont faibles ou inexistantes avec certaines PIs ; d'autre part, certains niveaux de relation notés par les participants peuvent amener la collectivité à se poser un certain nombre de questions relatives à l'action collective sur son territoire.
Les notations mettent en évidence les difficultés et les limites de l'exercice, montrant la nécessité pour la collectivité de mieux connaître et organiser ses relations avec les parties intéressées.

→ 4 PIs avec un niveau de relation de 1 :

5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire	1
9.3. acteurs de la recherche	1
10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats…)	1
12.3 collectivités des pays en voie de développement	1

Le niveau 1 de relation avec les instances représentatives et consultatives du territoire correspond à deux niveaux de constat.
Il vise d'un côté, les instances de niveau *supra* – notamment le CD Pays Basque et les assemblées départementales. Si les relations sont suivies avec le Conseil de Développement, il s'agit davantage de sollicitations techniques ; les relations avec l'échelle départementale sont également indirectes sur un plan participatif
La CDC exprime la difficulté à suivre et à partager au sein de son équipe les décisions prises dans les instances de gouvernance territoriale et les Conseils Généraux. Ce constat pose la question de l'animation et de l'approfondissement de la gouvernance, déjà solide au Pays Basque, à laquelle il est difficile d'associer directement et systématiquement tous les échelons de collectivités[515], en dépit d'efforts remarquables entrepris de longue date sur ce territoire.
Par ailleurs, des instances représentatives au sein du territoire de lui-même (au-delà des groupes de travail qui réunissent différents types d'acteurs : CDC, Communes, entreprises…)[516] n'existent pas

[515] Ainsi que nous avons pu en discuter, *in situ*, avec les participants à l'expérimentation.
[516] Il existe en Soule des groupes de travail sur le développement économique largement ouverts à l'ensemble des acteurs, mais non des instances pérennes de représentation de la population ou de certaines de ses composantes (type agora 21, forums, conseils…).

encore. La création d'un Conseil de Développement, où soient représentées les différentes composantes de la population, les syndicats… est discutée depuis un certain temps et sera formellement étudiée en mai 2007 par les élus de la CDC.

Le faible niveau de relation avec les salariés et les employés, la main d'œuvre et leurs représentants, semble pointer la nécessité d'associer ces parties intéressées aux discussions, qui ont lieu entre la CDC, les communes du territoire et ses chefs d'entreprises. La gouvernance existante sur le plan économique, en Soule, pourrait ainsi être élargie à d'autres acteurs et thématiques.

La relation de niveau 1 avec les collectivités des pays en voie de développement s'explique par le fait que la coopération décentralisée n'est pas une priorité, dans le cadre d'une action en faveur du développement durable qui reste à formaliser en termes stratégiques, dans un contexte de développement rural où cette question pourrait certes émerger, mais plutôt à moyen terme.

→ 11 PIs avec un niveau de relation de 2 :

3.4. personnel des autres collectivités du territoire	2
6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - intervenant dans les domaines :	/
6.1. social, de la santé, de la sécurité	2
6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	2
6.5. des milieux naturels et des risques	2
6.6. autres organismes nationaux	2
8. Secteur associatif, fondations, fédérations - intervenant dans les domaines :	/
8.3. du milieu et des activités rurales	2
8.5. Social, du développement, de la coopération	2
8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable	2
10. Secteurs d'activités – Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de :	/
10.12 du capital développement et du capital risque	2
10.13 l'assurance	2
12.5 organismes de certification et de labellisation	2

Les chiffres de seulement 4 parties intéressées avec lesquelles la collectivité a des relations de niveau 1, et 11 parties intéressées seulement avec lesquelles la collectivité a des relations de niveau 2, tendent à illustrer une bonne ouverture de la collectivité vis-à-vis de ses parties intéressées.
Ces quinze catégories de parties intéressées doivent cependant faire l'objet d'une attention spécifique, et l'identification de leurs attentes nécessite un dialogue prioritaire.
Ces parties intéressées ont des attentes estimées de niveau 3 ou plus sur plusieurs TPE – à l'exception du personnel des autres collectivités du territoire.
Ce dernier constat peut être interprété comme le symptôme[517] d'un fonctionnement relativement hermétique des différentes collectivités du territoire au niveau de leur personnel, qui n'est pas sensibilisé au développement durable, ni à la nécessité d'une action conjointe des collectivités pour

Groupes de travail Economie : 7 groupes de projets. La définition du nouveau programme d'actions économiques a démarré par un séminaire à Iraty en juin 2005 qui a permis de définir le cadre et les valeurs communs aux acteurs souletins. Six domaines d'activités stratégiques ont été retenus car porteurs d'emplois et/ou d'image pour la Soule. Un groupe transversal traite des questions communes à tous les domaines d'activité. 50 élus, chefs d'entreprises et techniciens travaillent régulièrement dans ces groupes (1. Groupe « Transversal » ; 2. Groupe « Mécanique/Métaux » ; 3. Groupe « Agro-alimentaire » ; 4. Groupe « Eco-tourisme » ; 5. Groupe « Ekhigeo – Energies renouvelables » ; 6. Groupe « Espadrilles » ; 7. Groupe « Services aux personnes », www.soule-xiberoa.fr/fr/territoire-souletin/projet-de-territoire/groupes-de-travail-eco.html).

[517] …confirmé au cours de l'expérimentation auprès du CG91.

la mise en œuvre d'un projet de développement durable du territoire. L'absence de sensibilisation, ainsi que d'une culture de l'action collective et du reporting des collectivités les unes envers les autres, expliquerait cette notation.

Cette question illustre la difficulté pratique de la mise en œuvre d'un interfaçage des systèmes managériaux des différents acteurs institutionnels, dont on peut considérer qu'il nécessite l'expression et le constat partagé d'attentes réciproques qui poussent à la convergence des pratiques de management. L'absence d'attentes des personnels institutionnels (Etat et ses agences, Etat déconcentré, collectivités du territoire…) laisse augurer de la difficulté et de la nécessité des progrès à effectuer dans ce domaine[518].

Le dialogue pourrait être engagé avec l'Etat, les Ministères, les Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale, ainsi qu'avec le secteur associatif, les fondations et fédérations, lorsque les relations correspondantes n'atteignent que le niveau 2, en fonction de la pertinence et des priorités de ces relations en lien avec les spécificités du territoire.
Les relations faibles avec les acteurs économiques que sont les professionnels du capital développement et du capital risque et de l'assurance, les organismes de certification et de labellisation, demandent à être questionnées, en termes de pertinence et de priorités, en lien avec l'action déjà menée par la collectivité dans le domaine du développement économique du territoire, afin de définir si ces relations faibles relèvent de choix délibérés ou révèlent éventuellement des lacunes et des voies de progrès.

→ 16 PIs avec un niveau de relation de 3 :

2. délégataires et fournisseurs de la collectivité	3
4. Organisations des collectivités du territoire	/
4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	3
4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion…	3
4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine	3
6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - intervenant dans les domaines :	/
6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité	3
6.3. de la coopération et du développement	3
8. Secteur associatif, fondations, fédérations - intervenant dans les domaines :	/
8.1. de l'environnement	3
8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme	3
9.1. acteurs de l'éducation	3
9.2. acteurs de la formation	3
10. Secteurs d'activités – Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de :	/
10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	3
10.3 industries extractive et manufacturière	3
10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	3
11. Organismes internationaux	3
12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	3
12.4 médias	3

[518] Nous estimons dans le cadre de ces travaux, que l'interfaçage des systèmes managériaux des acteurs institutionnels présuppose une reconnaissance de la nécessité de mettre en œuvre une coordination stratégique territoriale, et fait appel à l'identification systématique des acteurs les uns par les autres, deux points auxquels la méthodologie déployée tente de contribuer (tant d'un point de vue cognitif que d'un point de vue managérial et méthodologique).

Les 16 catégories de parties intéressées ci-dessus sont connues de la collectivité, qui entretient des relations « fonctionnelles » avec elles dans le cadre de son activité. Le niveau 3 tend à refléter une relation qui peut être qualifiée d'utile, visant à remplir les obligations réciproques des parties intéressées et de la collectivité les unes envers les autres dans le cadre d'un fonctionnement quotidien / ponctuel. Il n'augure pas de relations approfondies, et chacune des parties intéressées concernées ayant des attentes estimées fortes (de niveau 3 ou plus) sur plusieurs TPE, il serait nécessaire d'approfondir le dialogue avec elles.

Concernant la validité de ces notations, on peut remarquer que les acteurs de l'éducation ont été notés au même niveau de relation que les organismes internationaux. Or, lors des réunions de notation sur les TPE, les participants ont souligné leur travail avec les premiers, tandis que les seconds n'ont jamais été évoqués. Cette « anomalie » pointe la pertinence relative de ces notations dans le cadre de cette expérimentation, ainsi que l'intérêt de les consolider collectivement afin qu'une utilisation plus fine en soit faite par la collectivité.

→ 16 PIs avec un niveau de relation de 4 :

3.1. élus des autres collectivités du territoire	4
3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	4
3.3. services des autres collectivités du territoire	4
4.4. agences, syndicats, régies, SEM...	4
4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	4
5.1. Populations du territoire	4
7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	4
7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	4
8. Secteur associatif, fondations, fédérations - intervenant dans les domaines :	/
8.2. du développement de l'activité et de l'emploi	4
8.7. divers associations	4
10. Secteurs d'activités – Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de :	/
10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	4
10.4 la construction	4
10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux	4
10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	4
10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	4
10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…)	4

Parmi ces parties intéressées avec qui les relations et les échanges sont réguliers, figurent les élus, équipes de direction et services des autres collectivités du territoire, les agences, syndicats et régies, les populations du territoire, les directions et le personnel des services déconcentrés de l'Etat, reflétant l'action de coordination que joue naturellement par son statut la CDC. Ceci reflète la volonté et la culture locales dans le sens de l'action collective – spécificité bien ancrée en Soule.
Ces éléments illustrent une « performance » très encourageante en ce qui concerne la relation aux PIs, qui demanderait à être consolidée dans le cadre d'un projet formel de développement durable du territoire (en passant notamment à une relation de niveau 5, plus systématiquement formalisée : chartes, contrats, actions et engagements collectifs autour de la maîtrise des enjeux).

Les relations fortes avec certains pans des secteurs associatif et professionnel illustrent l'action déjà entreprise par la CDC, qui mobilise de nombreux partenaires et dialogue déjà de manière importante avec un certain nombre d'entre eux.

→ 7 PIs avec un niveau de notation de 5 :

1.1. élus de la collectivité	5
1.2. services de la collectivité	5
1.3. personnel de la collectivité	5
4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	5
10. Secteurs d'activités – Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de :	/
10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	5
10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	5
12.2 collectivités des territoires voisins	5

Elus, services et personnels de la collectivité se voient attribués une note de relation de niveau 5, ainsi que les collectivités des territoires voisins. La taille de la CDC, petite structure dont le personnel et les élus se côtoient et travaillent ensemble régulièrement, l'explique largement. Au vu des notations effectuées sur les TPE, la nature, l'organisation et l'orientation de ces relations très satisfaisantes doivent maintenant être mises en perspective de manière à intégrer les préoccupations propres au développement durable (partage d'une culture du développement durable, management transverse davantage formalisé pour maîtriser les enjeux significatifs…).

Les relations de niveau 5 affichées avec les organismes pour le développement économique et l'emploi, ainsi qu'avec les professionnels et leurs organisations dans les secteurs de la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité et de la santé et l'action sociale, les services collectifs, sociaux et personnels, sont cohérentes avec l'action forte menée par la CDC dans ces domaines, où la CDC anime et pilote l'action sur le territoire avec les acteurs concernés.

2. Données statistiques concernant les attentes des parties intéressées sur les thèmes porteurs d'enjeux

2.1 Sommes des attentes sur les thèmes porteurs d'enjeux

Il est possible à partir des notations des attentes des parties intéressées vis-à-vis des TPE, de faire ressortir quelques tendances générales (considérant toutefois : – les limites des informations recueillies, qui consistent en des niveaux d'attentes estimées et en des données non consolidées ; – les limites de tout traitement de nature statistique appliqué à ce type de données).
Les sommes en colonne effectuées sur les tableaux de notation gomment les indications sur la provenance des attentes, mais indiquent la répartition globale des attentes sur les TPE.

Données de base sur les sommes des attentes par TPE :

Max	188
Min	113
Moyenne	149
Ecart-type	17,53
1er quartile	137,75
Médiane	145
3ème quartile	158

On constate une disparité relativement faible de la somme des attentes estimées des parties intéressées sur chaque TPE, qui s'exprime par un écart relativement peu important entre le minimum et le maximum et un écart-type important. Il est toutefois possible de classer les TPE par quartiles en fonction de la somme des attentes estimées dont ils sont l'objet de la part des PIs.

Le tableau ci-dessous donne les sommes des attentes estimées des parties intéressées vis-à-vis de chaque TPE (classement par ordre décroissant des TPE en fonction de la somme des attentes estimées dont ils sont l'objet et leur position par quartile (∑.a / Quart.), ainsi que leur ordre, et le rappel de l'importance (Imp.) de chaque TPE ainsi que de ceux des TPE identifiés comme enjeux significatifs par la suite (Etape 2) (/)).

Classement des TPE par quartiles en fonction des sommes des attentes estimées dont ils sont l'objet de la part des parties intéressées

N° / TPE	∑.a / Quart.	Ordre	Imp.	ES
3 Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité	188	1	4	/
7 Prise en compte des parties intéressées : attentes/influence	187	2	4	/
1 Engagement et leadership des élus et de la direction	179	3	5	/
19 Activités et Développement économique	178	4	5	/
37 Déchets	172	5	5	
15 Services publics et équipements collectifs	170	6	4	/
18 Habitat – logement	167	7	5	/
34 Air - pollution et odeurs	166	8	2	
11 Efficacité et bonne gestion	163	9	4	/
16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	161	10	5	/
21 Gestion et prévention des risques	157	11	3	
24 Agriculture, milieux ruraux et forêts	155	12	5	/
36 Energie	155	13	5	/
17 Déplacements Transports Infrastructures	154	14	1	
23 Ecologie industrielle et métabolisme territorial	154	15	1	
33 Eau	152	16	4	/
25 Tourisme	150	17	5	/
20 Travail (hygiène santé sécurité) Emploi formation (GRH du territoire)	149	18	5	/
26 Enseignement, éducation, recherche	147	19	3	
35 Gaz à effet de serre	146	20	2	
27 Santé	144	21	5	/
38 Sols - pollutions / artificialisation	144	22	3	
2 Participation, implication et motivation du personnel	142	23	4	/
14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	142	24	4	/
5 Méthodes de travail et de gestion de projet	141	25	4	/
9 Communication interne / Communication externe – sensibilisation	140	26	4	/
12 Politique d'achat / Commande publique	140	27	4	/
28 Egalité, Equité, Solidarité	140	28	3	
22 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités	139	29	2	
4 Organisation et responsabilités	138	30	4	/
8 Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques	137	31	4	/
39 Biodiversité et milieux naturels	137	32	5	
6 Systèmes de management	135	33	1	
30 Culture	135	34	5	
29 Cohésion et relations sociales	134	35	3	
10 Tableaux de bords et instruments de suivi	128	36	3	
13 Politiques de tarification/Fiscalité	128	37	4	/
40 Bruit	128	38	1	
31 Activités sportives et de loisirs	118	39	4	/
32 Coopération décentralisée	113	40	2	

Il est impossible de tirer beaucoup de conclusions de ces données dans la mesure où il s'agit d'estimations. L'écart-type entre les sommes des attentes pour chaque TPE n'est pas extrêmement

significatif ; le classement par quartile permet toutefois de distinguer des groupes de TPE faisant globalement l'objet de plus ou moins d'attentes. Mais l'utilisation pratique des données est limitée.

On constate que la somme des attentes estimées vis-à-vis de chaque TPE, et le statut d'Enjeu Significatif[519] de ces derniers, ne sont pas corrélés. On retrouve parmi les TPE cumulant le plus d'attentes (1er Quartile), deux TPE non significatifs dont l'un d'importance faible (de niveau 2). Même si de nombreuses PIs ont des attentes estimées sur un TPE, la collectivité a estimé que ce dernier ne revêtait pas une importance cruciale au regard des spécificités du territoire[520].

A contrario, on trouve parmi les TPE du dernier quartile, cinq TPE d'importance forte, dont trois enjeux significatifs. Certains TPE sont donc prioritaires aux yeux des participants, du fait d'une importance forte pour le développement durable du territoire et d'une maîtrise faible, bien que les attentes estimées des parties intéressées ne se concentrent pas sur eux[521].

Le niveau d'attentes des PIs vis-à-vis des TPE permet difficilement d'établir une hiérarchisation des TPE, du fait –

- de la grande dispersion des attentes sur l'ensemble des TPE
- de la déconnexion entre cumul des attentes sur un TPE et importance du TPE au regard des spécificités du territoire (notamment du fait de la présence de parties intéressées exogènes au territoire)
- de la déconnexion entre le statut d'Enjeux Significatif des TPE, issu du croisement Performance / Importance (notations nourries d'éléments qualitatifs argumentés issus d'un débat contradictoire entre les participants), et le cumul des attentes estimées sur ces TPE

Les deux derniers points demanderaient cependant à être comparés, afin d'en tirer des conclusions valides, à partir de données concernant un large panel de collectivités.

2.2 Somme des attentes portées par chaque partie intéressée

La très grande majorité des parties intéressées a des attentes estimées sur une majorité des TPE.
→ Les parties intéressées ayant des attentes estimées sur le plus grand nombre de TPE sont :

- les élus, les services et le personnel de la collectivité
- les populations du territoire
- le secteur associatif, les fondations, les fédérations[522]
- les acteurs de l'éducation, de la formation et de la recherche
- les professionnels et leurs organisations[523]

---

[519] *Rappel* : un Enjeu Significatif est défini comme un TPE noté d'importance forte (niveaux d'importance 4 ou 5) et de performance faible (niveau de performance 1 ou 2 dans l'un des champs de la notation).

[520] Ceci, au-delà du fait que les attentes légitimes des parties intéressées peuvent se porter sur des thématiques sociales plus larges qui ne recoupent pas les priorités spécifiques locales (exemple du TPE « 34. Air – pollutions et odeurs »), doit en partie s'expliquer par le fait que parmi les parties intéressées faisant l'objet de la notation, certaines sont extérieures au territoire, et que de par leur nature et leur fonction même, elles ont des attentes systématiquement fortes vis-à-vis de TPE particuliers, quelque soit le territoire considéré.

[521] Ce qui est le cas des TPE « 8 Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques » et « 13 Politiques de tarification/Fiscalité », vraisemblablement de par leur caractère spécifiquement managérial et technique, ainsi que du TPE « 31 Activités sportives et de loisirs » ; dans ce dernier cas, il s'agit notamment d'un Enjeu Significatif de santé publique dans la mesure où il s'agit de sensibiliser les habitants aux bénéfices de la pratique sportive… du fait qu'il ont peu conscience de son importance…

[522] *intervenant dans les domaines :* de l'environnement, du développement de l'activité et de l'emploi, du milieu et des activités rurales, du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme social, du développement, de la coopération, des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable, les associations diverses.

[523] *dans les secteurs de :* l'alimentation, l'agroalimentaire, la grande distribution, l'immobilier, la location et les services aux entreprises, les industries extractive et manufacturière, la construction, du commerce, la réparation automobile et autres appareils domestiques, la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, des transports et communications

- les salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats…)
- les collectivités des territoires voisins
- les organismes internationaux
- les acteurs du micro-crédit et de la microfinance
- les collectivités des pays en voie de développement
- les médias
- les organismes de certification et de labellisation
- les générations futures

→ Les parties intéressées ayant des attentes estimées sur un nombre plus faible de TPE sont :
- les élus, les équipes de direction, les services et le personnel des autres collectivités du territoire
- les instances représentatives et consultatives du territoire
- les délégataires et fournisseurs de la collectivité
- l'Etat, les Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale[524]
- les directions et le personnel des services de l'Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, …)

Le constat général reste que la grande majorité des PI a des attentes estimées dans une multitude de domaines. Les sommes des attentes de chaque PI indiquent le poids global de leurs attentes. Le tableau ci-dessous résume les valeurs clef portant sur les sommes des attentes de chaque PI :

Données de base sur les sommes des attentes des PIs :

Max	161
Min	49
Moyenne	116
Ecart-type	28
Médiane	112

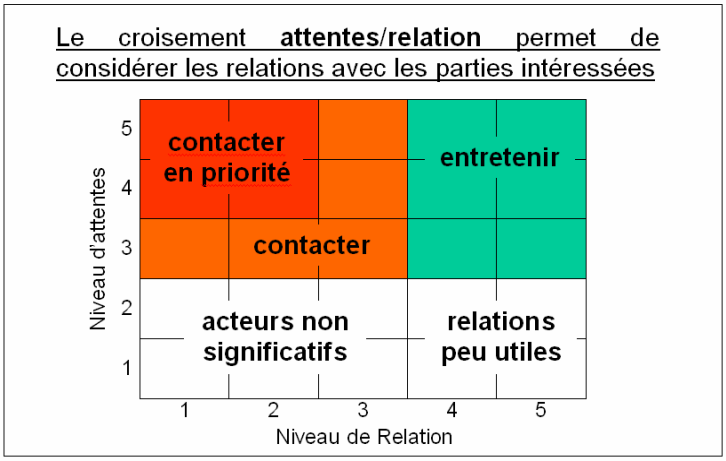
Ces résultats reflètent une certaine hétérogénéité du poids global des attentes de chaque PI. La différence entre les valeurs maximum et minimum, ainsi que l'écart-type, peuvent être considérés comme suffisamment importants pour traiter de manière distincte différentes catégories de parties intéressées, au moins en termes d'urgence dans l'identification réelle de leurs attentes. Le niveau de relation reste cependant la première donnée pertinente à prendre en compte pour identifier les priorités de dialogue, dans la mesure où il s'agit d'une donnée beaucoup plus objective.

3. Priorités de dialogue

Les priorités de dialogue avec les PIs sont fixées en fonction du niveau de relation. Le mécanisme du croisement attentes/relation suivant est retenu afin d'établir les priorités de dialogue :

(dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux, l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière, la santé et l'action sociale, les services collectifs, sociaux et personnels, des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration, du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…), du capital développement et du capital risque, de l'assurance.

[524] *intervenant dans les domaines :* social, de la santé, de la sécurité, du développement économique et du soutien à la création d'activité, de la coopération et du développement, de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction, des milieux naturels et des risques ; les autres organismes nationaux



Toutes les parties intéressées ayant des attentes estimées de niveau 3 sur plusieurs TPE, ***le niveau de relation seul suffit à établir les priorités de dialogue***.

- Relations de niveau 1 et 2 : ***contacter en priorité***
- Relations de niveau 3 : ***contacter***
- Relations de niveau 4 et 5 : ***entretenir***

Tableau des priorités de dialogue avec les parties intéressées.

	CodePI	R
	1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les services et organisations de la collectivité	
1	1.1. élus de la collectivité	5
2	1.2. services de la collectivité	5
3	1.3. personnel de la collectivité	5
	2. Partenaires de la collectivité :	
4	2. délégataires et fournisseurs de la collectivité	3
	3. Autres collectivités du territoire (Communes,CA,CDC,CU,Départements,Pays,Région...)	
5	3.1. élus des autres collectivités du territoire	4
6	3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	4
7	3.3. services des autres collectivités du territoire	4
8	3.4. personnel des autres collectivités du territoire	2
	4. Organisations des collectivités du territoire	
9	4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	3
10	4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	5
11	4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...	3
12	4.4. agences, syndicats, régies, SEM...	4
13	4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	4
14	4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine	3
	5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales	
15	5.1. Populations du territoire	4
16	5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire	1
	6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - *intervenant dans les domaines* :	
17	6.1. social, de la santé, de la sécurité	2
18	6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité	3
19	6.3. de la coopération et du développement	3
20	6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	2
21	6.5. des milieux naturels et d6es risques	2
22	6.6. autres organismes nationaux	2
	7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux,	
23	7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	4
24	7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	4

	CodePI	R
	8. Secteur associatif, fondations, fédérations - *intervenant dans les domaines* :	
25	8.1. de l'environnement	3
26	8.2.du développement de l'activité et de l'emploi	4
27	8.3.du milieu et des activités rurales	2
28	8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme	3
29	8.5. Social, du développement, de la coopération	2
30	8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable	2
31	8.7. divers associations	4
	9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche	
32	9.1. acteurs de l'éducation	3
33	9.2. acteurs de la formation	3
34	9.3. acteurs de la recherche	1
	10. Secteurs d'activités	
	10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :	
35	10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	3
36	10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	4
37	10.3 industries extractive et manufacturière	3
38	10.4 la construction	4
39	10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	3
40	10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	5
41	10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux	4
42	10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	4
43	10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	5
44	10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	4
45	10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)	4
46	10.12 du capital développement et du capital risque	2
47	10.13 l'assurance	2
48	10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats...)	1
	11. Organismes internationaux	
49	11. Organismes internationaux	3
	12. Autres Parties intéressées	
50	12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	3
51	12.2 collectivités des territoires voisins	5
52	12.3 collectivités des pays en voie de développement	1
53	12.4 médias	3
54	12.5 organismes de certification et de labellisation	2

Légende :
- Relations de niveau 1 et 2 : ***contacter en priorité***
- Relations de niveau 3 : ***contacter***
- Relations de niveau 4 et 5 : ***entretenir***

4. Difficultés, limites, conclusions concernant la notation sur les parties intéressées

La variabilité et la subjectivité des notations amène à se demander dans quelle mesure elles reflètent le vécu et/ou la culture spécifiques des participants. En effet, certains participants ont eu tendance à donner des notes toujours globalement faibles ou globalement fortes[525]. Intervient aussi la difficulté d'envisager clairement le niveau d'attentes de chaque partie intéressée en lien avec l'action de la collectivité sur son territoire, et non de manière générique vis-à-vis de toute collectivité (la distinction entre ces deux approches nécessitant parfois une réflexion approfondie). S'ajoute enfin à ces constats le tropisme que l'on peut constater entre niveau de relation et attentes des parties intéressées, certains participants semblant avoir tendance à estimer les attentes d'autant plus fortes et nombreuses qu'il s'agit de parties intéressées avec lesquels ils travaillent habituellement.

La variabilité et la subjectivité des notations (d'un participant, d'une collectivité à l'autre), pointent la nécessité d'une confrontation collective des notations, éventuellement accompagnée par un consultant[526]. Ces données doivent sont avant tout révélatrices de la nécessité d'un travail spécifique et approfondi sur la connaissance des parties intéressées et de leurs attentes.

Ce travail illustre plus particulièrement la nécessité –

- d'une prise de conscience et d'un cheminement cognitif spécifiques sur ces aspects
- de la mise en place d'outils et de méthodes adaptés
- d'un management et de choix organisationnels adaptés (réflexion, notation, renseignement, suivi, utilisation collectifs des outils, et gestion appropriée des informations qu'ils permettent de révéler et d'organiser)

Les informations recueillies peuvent permettre de discriminer un petit nombre de PIs dont les attentes sont très ciblées, et, inversement, des parties intéressées dont la faible somme de niveaux d'attentes estimés peut être révélateur de voies de progrès potentielles concernant la gouvernance, la coordination stratégique et l'action collective sur le territoire (élus, équipes de direction, services et personnel des autres collectivités du territoire ; délégataires et fournisseurs de la collectivité[527]…).

Etape 2. Notation sur les thèmes porteurs d'enjeux : Identification d'Enjeux Significatifs

Une journée a été consacrée à la notation collective des performances et des importances concernant les TPE.
De nombreux éléments qualitatifs ont pu être recueillis au-delà des notes de performance et d'importance : ils sont mobilisés à l'Etape 4. Il semble intéressant de restituer ici les observations de Philippe Arretz concernant cet exercice, dans la mesure où ils illustrent un regard extérieur :

---

[525] Des différences importantes peuvent être notées entre les deux terrains d'expérimentation, CDC et CG77 (avec par exemple des sommes d'attentes inversement fortes ou faibles pour des parties intéressées, telles que l'Etat et ses organismes, dont le niveau d'attentes est *a priori* le même sur certains TPE vis-à-vis de toutes les collectivités…).
[526] Le niveau de précision de l'outil est également concerné, du fait de la large interprétation possible de catégories de parties intéressées telles que « autres organismes nationaux », qui appellent un approfondissement, une explicitation spécifique pour chaque collectivité, et impliquent dans le cadre de nos expérimentations une intervention importante du biais induit par la grande variabilité des cultures et des connaissances des participants.
[527] Ce qui est cohérent avec les remarques des participants lors de la notation collective sur les TPE, selon lesquelles un important travail reste à accomplir auprès des autres collectivités et des délégataires et fournisseurs de la CDC pour les amener à s'emparer des préoccupations liées au développement durable.

Un Chargé de mission au CD Pays Basque [528]

« En menant ce travail sur les « thèmes porteurs d'enjeux », la communauté de communes a pu faire un état des lieux de sa prise en compte de thématiques : ce qui existe sur le territoire, ce qui est un peu laissé de côté, etc. Ainsi nous avons assisté à ce « diagnostic » et à des échanges riches entres élus et techniciens. [Les TPE] portent aussi bien sur les moyens (stratégie, organisation, tableaux de bord, veille réglementaire, tarification, etc.) que sur les finalités (déchets, eau, gestion des risques, habitat, énergie, gestion des compétences…). Parmi les sujets évoqués : le contrat de rivière, les zones inondables, les déchets de scierie, la gestion de la forêt, le travail sur une marque locale liée à l'espadrille, le centre d'enfouissement, etc. »
[…]
« L'évaluation de l'enjeu « communication interne » a été l'occasion d'un échange intéressant sur la distance entre les élus du bureau de la Communauté de communes et les autres élus, et à travers cette question celle de la prise en compte et du partage de « l'intérêt communautaire ». Autre échange cette fois sur la « communication externe » : la DGS considère qu'un mode de communication clair découle de la formulation d'une politique claire. »
[…]
« Un second temps de travail a consisté à évaluer le niveau d'importance sur ces enjeux pour la collectivité. Cet exercice permet de « relativiser » les enjeux, en lien avec l'attente actuelle de la collectivité (ses objectifs, priorités actuelles). »
[…]
« En résumé : la collectivité peut avoir tendance à ne travailler que sur des enjeux où elle est compétente… ou au contraire à focaliser sur des thèmes sur lesquels elle n'a que très peu de prise. Parfois, elle peut focaliser sur des enjeux qui ne sont pas des leviers réels du système territorial. En relativisant les enjeux clés, la collectivité mesure avec quels partenaires / parties prenantes un travail plus transversal est nécessaire pour agir sur la durabilité du territoire (à travers le domaine concerné). Puisque l'objectif est justement de contribuer au développement durable du territoire, au-delà de ses propres compétences. »

Les Enjeux Significatifs sont les TPE (ou l'un de leurs aspects) notés d'importance 4 ou 5 et de performance inférieure à 3 dans l'un des trois champs de gestion[529].

	N°	Enjeux Significatifs pour la CDC de Soule
TPE de moyen	1	Engagement et leadership des élus et de la direction
	2	Participation, implication et motivation du personnel
	3	Stratégie, politiques et objectifs
	4	Organisation et responsabilités
	5	Méthodes de travail et de gestion du projet
	7	Prise en compte des parties intéressées : attentes et influences
	9	Communication interne / Communication externe
	11	Efficacité et bonne gestion
	12	Politique d'achat/Commande publique
	13	Politiques de tarification/Fiscalité–Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions
TP	14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
	15	Services publics et équipements collectifs

[528] ARRETZ P., « *Expérimentation croisée collectivité/entreprises en Soule. Quelques éléments d'analyse et d'observation* », document de travail à destination du Conseil de Développement du Pays Basque et des partenaires.
[529] Le TPE « Ecologie industrielle et métabolisme territorial » était *a priori* techniquement et cognitivement peu accessible pour le CG77, tandis qu'il apparaît correspondre à une démarche « naturelle » pour la CDC de Soule. Ce différentiel de cultures entre une petite CDC rurale et un gros département d'Ile-de-France milite à nos yeux dans le sens de l'utilisation d'une liste de TPE « universelle ». Les expérimentations montrent la portée didactique de cet outil, sur des dimensions très différentes et parfois « inattendues » ou pour le moins peu prévisibles, au gré des terrains. Le rôle de Porté à Connaissance de l'outil apparaît clairement, à la conjonction des cultures, priorités, connaissances, préoccupations, contextes locaux, qui sont extrêmement contingents et variables.

	16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
	18	Habitat – logement
	19	Activités et Développement économique
	20	20.2 Emploi compétences formation (GRH du territoire)
	24	Agriculture, milieux ruraux et forêts
	25	Tourisme
	31	Activités sportives et de loisirs
	33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
	36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives

Le recours à l'Analyse Structurelle n'est pas nécessaire. Les notations sont suffisamment hétérogènes pour que le seul croisement Performance / Importance permette d'identifier des enjeux significatifs.

> Une présentation et une réflexion brèves autour de l'analyse structurelle (AS) a été menée avec la Directrice Générale des Services sur site, à la suite du diagnostic. L'AS générique lui a été présentée en vue d'une lecture critique (*cf.* expérimentation CG77). Le statut de plusieurs variables posait question et sans refaire l'ensemble de l'exercice, la matrice des influence / dépendance a été revue sur la base de ses commentaires.
> Apparaissaient ainsi confortés en tant que variables de commande, les TPE *Aménagement, Habitat-Logement, Développement économique, Politiques de tarification/Fiscalité, Services collectifs, Energie.*
> Ces TPE, soit font l'objet d'une maîtrise satisfaisante, soit figurent parmi les Enjeux Significatifs, confortant l'identification des Enjeux Significatifs établie sur la base du croisement Performance/Importance (empiriquement, le statut de variable de commande a tendance à transparaître parmi les TPE notés d'importance forte, bien que la corrélation ne soit pas systématique).

→ 10 TPE de moyen sur 13 acquièrent le statut d'enjeux significatifs[530], ce qui apparaît logique dans le cas d'une collectivité qui n'a pas encore tout à fait formalisé un engagement général en faveur du développement durable ni établi de stratégie de développement durable pour son territoire. L'ensemble des TPE de moyen ou presque doit donc faire l'objet d'une consolidation en termes de performance, et ce au gré des préoccupations spécifiques au développement durable (en rupture parfois avec le fonctionnement interne actuel, mais le plus souvent en formalisant et en ancrant davantage ces préoccupations et les méthodes de travail qui en découlent).

→ 11 enjeux significatifs de fin peuvent être identifiés directement sur la base du croisement Performance / Importance[531], ce qui est du d'une part, à la possibilité pour les participants de réellement hiérarchiser les importances des TPE au vu de leur connaissance du territoire et de ses fortes spécificités, et d'autre part, à l'hétérogénéité des performances données. En effet, si certains thèmes n'ont encore fait l'objet d'aucun questionnement ni d'aucun effort concret de maîtrise, le niveau de maîtrise atteint 3 ou 4 dans de nombreux cas grâce à des politiques et actions existantes, qui s'avèrent volontaristes et de bon niveau.

---

[530] Le TPE Veille Réglementaire, qui est qualifié d'ES au vu des notations, a été après discussion avec le CDC retranché de la liste des ES. Il apparaît en effet que l'évaluation de performance ne reflétait pas le niveau de maîtrise par la CDC de ce TPE, dans la mesure où la grille de performance reposait sur des critères de formalisation inadéquats au fonctionnement de la CDC au regard de la petite taille de la structure. Bien que moins formalisée que ce qu'exige au départ la grille de performance, la veille réglementaire mise en œuvre au sein de la CDC apparaît comme satisfaisante afin de répondre aux contraintes et aux exigences liées à ce TPE.

[531] Hormis le TPE Santé, identifié comme ES par le croisement Performance / Importance mais retranché de la liste des ES en raison de données spécifiques au contexte de la Soule : de nombreuses actions très volontaires sont mises en œuvre dans un contexte délicat (déficit et difficulté d'organisation de l'offre de soins en milieu rural dans la cadre d'un vieillissement démographique et de difficultés de maintien de services publics, ainsi que de faible attractivité pour les praticiens de la santé), dépassant de loin les prérogatives, les capacités et les moyens de la CDC et des autres acteurs (Région, Département, Etat… qui tentent d'agir sur cette thématique).

De nombreux TPE ont reçu une note de performance de niveau 3 dans le champ de la coordination stratégique territoriale. Cela s'explique par le rôle et l'organisation même de la CDC, qui anime l'action collective avec les parties intéressées sur de nombreux dossiers dans le cadre de compétences partagées sur le territoire, ainsi que par une forte tradition de proximité, de participation et de dialogue entre les acteurs du territoire et, enfin, un réel volontarisme en ce sens de la part de la collectivité.
Cependant, dans le cadre strict de la méthodologie proposée, ce niveau 3 demanderait à être validé et consolidé au travers de la mise en place d'un réel système de gestion systématique des relations aux parties intéressées, tel que préfiguré par le travail sur les parties intéressées.

Etape 3. Notation du niveau de compétence de la CDC sur ses enjeux significatifs ; notation et analyse de l'influence des parties intéressées sur leur maîtrise

Cette étape comprend la notation du niveau de compétence de la CDC sur ses enjeux significatifs (tels que définis lors de l'étape 2), ainsi que la notation et l'analyse de l'influence des PIs sur leur maîtrise.

Le données recueillies concernent le niveau de compétence de la CDC sur ses enjeux significatifs (1), et le niveau d'influence des PIs sur la maîtrise des enjeux significatifs (2). En analysant de manière synthétique les notations de l'influence des PIs (2.1), ainsi que les compétences de la CDC et l'influence des PIs sur chaque enjeu significatif (2.2), on peut élaborer des fiches enjeux qui récapitulent ces informations fondamentales. L'analyse de l'influence par l'entrée des PIs (2.3), et non des enjeux, peut également aider la collectivité à piloter son projet.

1. Niveau de compétence de la CDC sur ses enjeux significatifs

La notation du niveau de compétence de la CDC sur la maîtrise de ses enjeux significatifs (ES) a été effectuée à partir de ses statuts, et validée par Anne-Marie Thornary (DGS).

Les Enjeux Significatifs de moyen ne sont pas concernés par cette notation : il s'agit de problématiques organisationnelles et managériales (internes), qu'il appartient à la CDC de maîtriser. Cela n'exclut pas qu'elle se tourne vers des parties PIs ressources qui peuvent l'y aider. L'Enjeu Significatif « Politiques de tarification/Fiscalité » fait exception : d'autres acteurs institutionnels sont compétents. La CDC devra identifier les PIs ressources pouvant l'aider à mieux maîtriser ses enjeux significatifs de moyen. Pour l'Enjeu Significatif de moyen n°13 et pour l'ensemble des Enjeux Significatifs (ES) de fin, il faut identifier les PIs influentes.

Niveau de compétence de la CDC sur ses ES de moyen :

Enjeux significatifs de moyen	*Niveau de compétence*
1. Engagement et leadership des élus et de la direction	Maîtrise interne
2. Participation, implication et motivation du personnel	Maîtrise interne
3. Stratégie, politiques et objectifs	Maîtrise interne
4. Organisation et responsabilités	Maîtrise interne
5. Méthodes de travail et de gestion du projet	Maîtrise interne
7. Prise en compte des parties intéressées : attentes et influences	Maîtrise interne
8. (8.2) Veille sur les bonnes pratiques	Maîtrise interne
9. Communication interne / Communication externe	Maîtrise interne
11. Efficacité et bonne gestion	Maîtrise interne
12. Politique d'achat/Commande publique	Maîtrise interne
13. Politiques de tarification/Fiscalité–Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions	**3**

Niveau de compétence de la CDC sur ses ES de fin :

Enjeux significatifs de fin		*Niveau de compétence*
14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	**5**
15	Services publics et équipements collectifs	**3**
16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	**3**
18	Habitat – logement	**3**
19	Activités et Développement économique	**4**
20	Travail / Emploi compétences formation	**2**
24	Agriculture, milieux ruraux et forêts	**2**
25	Tourisme	**4**
27	Santé	**3**
31	Activités sportives et de loisirs	**3**
33	Eau	**3**
36	Energie	**3**

Le niveau de compétence de la CDC est moyen ou bas sur une majorité de ses enjeux significatifs. Une bonne maîtrise territoriale de ces enjeux implique donc une forte coordination stratégique avec les parties intéressées influentes. Il est donc nécessaire de faire l'analyse des notations de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs.

2. Influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs

2.1. Regard synthétique sur les notations de l'influence des parties intéressées

Les parties intéressées de niveau d'influence 4 et 5 sont *incontournables* pour une bonne maîtrise de l'enjeu ; les PIs de niveau d'influence 3 qui *doivent être associées* à la maîtrise de l'enjeu (les PIs de niveau d'influence 1 et 2, quant à elles, peuvent être laissées de côté).

Pour la quasi-totalité des Enjeux Significatifs (ES) on trouve des PIs de chaque niveau d'influence (1, 2, 3, 4 et 5) (le niveau d'influence 5 n'apparaissant pas pour les seuls ES N° 4 et N°5). Ce constat inclut les notations données par les participants à la maîtrise des ES de moyen, reflétant le fait que *s'agissant de ces derniers, la pression, les attentes, les ressources, la légitimité concernant leur droit de regard sur la maîtrise de ces enjeux, rendent de nombreuses PIs influentes sur la performance interne et managériale de la collectivité.*
Le même constat et la même conclusion ont pu être faits à propos du CG77, semblant montrer un lien entre l'ouverture aux parties intéressées en termes d'évolution des pratiques managériales et en termes de coordination stratégique territoriale.
La notation de l'influence des PIs pose beaucoup moins de difficultés à la CDC que celle des attentes.

Le tableau de notation est composé de 23 Enjeux Significatifs (en colonnes) x 55 PIs (en lignes), soient 1265 cases renseignées. On dénombre les occurrences suivantes :

50 occurrences d'influences de niveau 5 (contre 86 pour le CG77)
268 occurrences d'influences de niveau 4 (contre 138 pour le CG77)
382 occurrences d'influences de niveau 3 (contre 255 pour le CG77)

Au total, le tableau présente 700 occurrences d'une forte influence (c'est à dire de niveau 3, 4 ou 5), ce qui correspond à 55,33% des cases renseignées. Ce chiffre apparaît significatif quant à la nécessité d'une coordination stratégique : dans plus de la moitié des cas les PIs ont une influence importante (contre 37,86% pour le CG77[532]).

[532] La question étant de savoir si ces différences sont dues aux niveaux différents de collectivités concernées et à leurs contextes propres, ou aux perceptions des participants. La portée du travail réalisé ne permet pas de répondre.

On peut distinguer *deux grands cercles de parties intéressées au regard de leur influence* :

Parties intéressées du premier cercle :

- Collectivités des territoires voisins (100% d'occurrences d'influences de niveau 3,4 ou 5)
- Etat Central en tant que législateur (100%)
- Organismes internationaux (95,65%)
- Elus, services, personnels de la collectivité (72,46%)
- Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche (69,56%)
- Autres parties intéressées[533] (68,47%)
- Etat déconcentré (68,47%)
- Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales (52,17%)
- Autres collectivités du territoire (47,82%)
- Secteur privé, secteurs d'activités (44,40%)

Parties intéressées du deuxième cercle :

- Organisations des collectivités du territoire (26,08%)
- Secteur associatif, fondations, fédérations (20,49%)
- Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques à vocation nationale (16,66%)
- Délégataires et fournisseurs de la collectivité (8,69%)

Ces résultats sont propres à la CDC et *découlent en partie de la subjectivité et de la variabilité de la notation effectuée par les différents participants*. Ils présentent une hiérarchisation de l'influence générale des PIs qui peut surprendre, les collectivités des territoires voisins étant notées beaucoup plus fortes en influence que les autres collectivités du territoire elles-mêmes (incluant les Communes membres de la CDC…).
L'influence très forte des organismes internationaux peut également poser question, si l'on s'en tient strictement à l'échelle de notation de l'influence définie dans le cadre de la méthodologie, qui caractérise l'influence des PIs moins en termes de gouvernance mondiale que de leviers d'action sur la maîtrise territoriale directe des enjeux sur le territoire…
On remarquera également l'influence très forte de l'Etat central en tant que législateur, qui rappelle que les collectivités agissent dans le cadre de dispositions et d'orientations nationales de natures diverses qui restent décisives au niveau territorial.
Comme pour les autres expérimentations menées, cet exercice met directement en évidence la nécessité d'un travail plus approfondi de caractérisation de l'influence des PIs. Il a vocation à faire l'objet d'une consolidation par la collectivité.

2.2 Compétence de la CDC et Influence des parties intéressées sur les enjeux significatifs

Nous détaillons ci-dessous les notations pour chaque ES, permettant de constituer des *fiches enjeu* (remises à la collectivité) qui récapitulent les informations clefs, comme dans le cas du CG77.

Priorités en termes de coordination stratégique territoriale pour la maîtrise des ES de fin :

	Enjeux significatifs de fin	**Compétence**
	→ Coordination indispensable	
20	Travail (Hygiène Sécurité Santé) / Emploi compétences formation (GRH du territoire)	**2**
24	Agriculture, milieux ruraux et forêts	**2**
15	Services publics et équipements collectifs	**3**
16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	**3**
18	Habitat – logement	**3**
27	Santé	**3**

[533] Acteurs du micro-crédit et de la microfinance, organismes de certification et de labellisation, médias, collectivités des pays en voie de développement.

Enjeux significatifs de fin		Compétence
31	Activités sportives et de loisirs	3
33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution	3
36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives	3
→ Coordination nécessaire		
19	Activités et Développement économique	4
25	Tourisme	4
→ Coordination souhaitable		
14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	5

2.3 Analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées

a. Les parties intéressées influentes du premier cercle…

- Collectivités des territoires voisins (100%)
- Etat Central en tant que législateur (100%)
- Organismes internationaux (95,65%)
- Elus, services, personnels de la collectivité (72,46%)
- Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche (69,56%)
- Autres parties intéressées[534] (68,47%)
- Etat déconcentré (68,47%)
- Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales (52,17%)
- Autres collectivités du territoire (47,82%)
- Secteur privé, secteurs d'activités (44,40%)

… apparaissent pour chaque enjeu significatif ou presque.

Ces résultats soulignent que la maîtrise territoriale des enjeux significatifs passe par une coordination stratégique interinstitutionnelle.
La nécessité de la transversalité est soulignée à travers le besoin d'une action collective et coordonnée entre les services de la collectivité elle-même, et l'ensemble des acteurs institutionnels de différents niveaux intervenant sur le territoire.

La diversité des parties intéressées les plus influentes (on retrouve de nombreuses composantes différentes du corps social) illustre la diversité des types de dialogue et de partenariats à mettre en œuvre. Ce sont tous les différents niveaux de parties intéressées qui apparaissent, de l'échelle internationale à l'échelle locale, mettant en exergue le rôle de pilote, d'animateur et de relais d'un projet de territoire d'une structure comme la Communauté de Communes.
L'existence de trois niveaux de priorité de coordination stratégique sur les enjeux illustre la géométrie variable de l'action de la CDC, qui est tantôt directement compétente, tantôt animatrice et/ou partenaire de l'action territoriale (ce qui nécessite une gestion *ad hoc* des PIs).
Paradoxalement, la CDC de Soule apparaît au final mieux à même, en dépit de sa petite taille, de décider et d'agir pour la maîtrise d'un certain nombre d'enjeux de son territoire, que ne peuvent l'être le CG77 ou le CG91[535] (collectivités plus importantes mais moins « autonomes » en termes d'action territoriale).

La récurrence des mêmes acteurs influents souligne la nécessité d'un dialogue stratégique avec ces derniers, qui prenne place dans le cadre d'une analyse systémique des interactions acteurs/enjeux.

[534] Acteurs du micro-crédit et de la microfinance, organismes de certification et de labellisation, médias, collectivités des pays en voie de développement.
[535] Le CG91 constitue le prochain et dernier terrain d'expérimentation.

Un travail miroir à celui-ci effectué avec les acteurs concernés pourrait certainement, comme dans le cas du CG77, montrer la réciprocité de ce constat à leur niveau et renforcer celui de la nécessité d'une maîtrise coordonnée des enjeux.

Comme dans le cas du CG77, le travail effectué permet d'envisager des priorités concrètes de dialogue et représenter une aide à la décision et l'action. Il doit cependant être considéré comme une première étape et une aide à une réflexion plus approfondie par la CDC.
Le recours dans le temps à un tel outil au sein de la collectivité devrait s'inscrire dans un souci de questionnement et d'approfondissement des connaissances qu'il sollicite et tente d'organiser.

b. Restitution des notations par l'entrée des parties intéressées

La récurrence des PIs influentes appelle une restitution des notations des influences selon l'entrée « parties intéressées » parallèlement à l'entrée « enjeux significatifs » présentée ci-dessus. Dans l'organisation du dialogue avec les PIs influentes, la collectivité doit considérer cette double approche, et organiser sa connaissance des différents enjeux sur la maîtrise desquels influent chaque PI individuellement.
L'ANNEXE XIX – Tableaux de notation de l'influence des parties intéressées (CDC), est issue des tableaux de notation renseignés par les participants. Elle indique les occurrences d'une influence de niveau 3, 4 et 5 sur Enjeu Significatif pour chaque partie intéressée et permet de visualiser la répartition des priorités de coordination stratégique par enjeu et par partie intéressée.
Pour une lecture plus facile, les notes sont remplacées par une coloration des cases correspondantes (comme pour le compte-rendu d'expérimentation auprès du CG77) :

Ordre de priorité d'une action conjointe avec les PIs pour une maîtrise de l'enjeu :

5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu →

4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu →

3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu →

Etape 4. Identification de voies de progrès sur la maîtrise des enjeux significatifs de la CDC

La dernière étape de l'expérimentation (avant les étapes additionnelles de restitution et de croisement des diagnostics entre la CDC et les deux entreprises), concerne l'identification de voies de progrès pour la maîtrise des Enjeux Significatifs.
Une demie journée a été consacrée avec les participants, à récapituler pour chaque Enjeu Significatif (ES) les niveaux de performance dans les trois champs et les critères qui les caractérisaient, conjointement aux éléments qualitatifs dont nous avions pris note lors de la notation collective sur les TPE, et qui justifiaient, expliquaient et/ou illustraient les niveaux de performance retenus.

Pour chaque ES sont ainsi identifiées des actions à mettre en œuvre par la CDC afin d'assurer l'amélioration continue de leur maîtrise. Les actions sont définies en fonction du niveau supérieur de performance, afin que le plan d'action qui se trouve de la sorte ébauché permette, si il est mis en œuvre, qu'un diagnostic ultérieur identifie ou non une amélioration vis-à-vis de ces critères.
Des actions sont identifiées de manière non exhaustive (en fonction du temps et des ressources imparties pour l'exercice), dans le cas notamment où les critères constitutifs des grilles ne sont pas suffisamment explicites, précis ou contextualisés pour constituer des actions à mettre en œuvre en tant que telles, ou dans le cas où ils méritent d'être précisés ou illustrés dans le cas de la CDC.

Nous restituons en Annexe les diapositives PowerPoint qui constituent le produit fini (au moment de notre intervention) de cette étape.
Dans les diapositives, les critères des grilles de performance correspondantes sont rappelés et apparaissent en caractères de couleur bleue, tandis que les voies de progrès, actions et commentaires spécifiques à la CDC apparaissent en couleurs orange et rouge sombre.

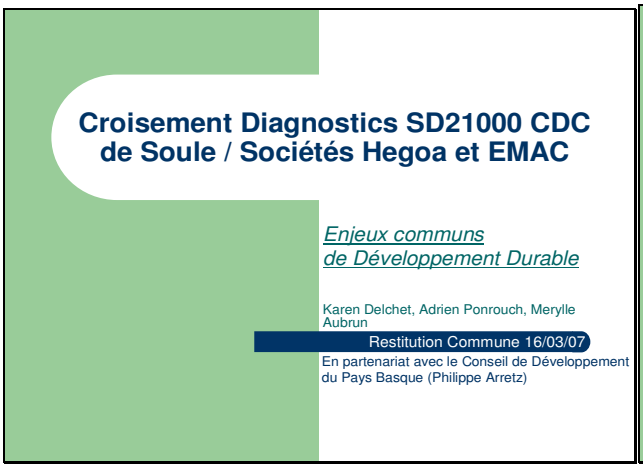
Les priorités et voies de progrès ainsi identifiées constituent *un référentiel interne spécifique à l'organisation* afin de prendre en compte les éléments normatifs que propose la méthodologie.

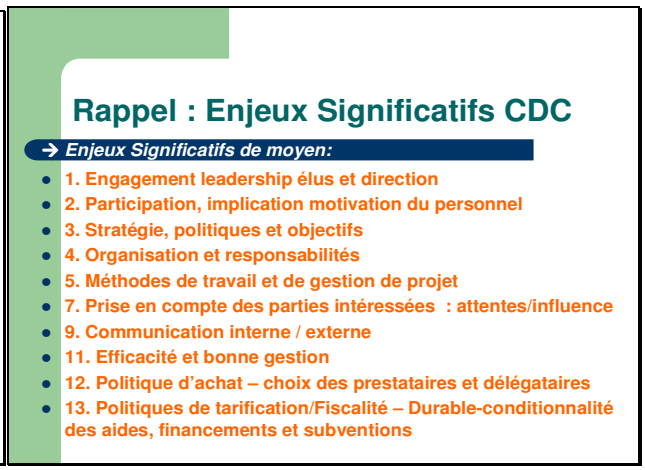
→ Voir « ANNEXE XX – Voies de Progrès CDC »

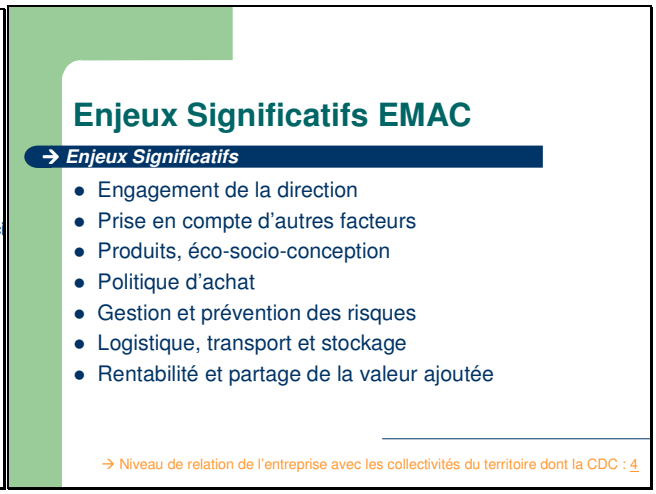
Etape 5. Restitution croisée avec la CDC et les deux entreprises, EMAC et Hegoa

A l'issue des diagnostics dans chaque structure, chacun des trois consultants mobilisés (Karen Delchet, Mérylle Aubrun et nous-mêmes), a interrogé ses interlocuteurs sur les attentes qu'il pouvait avoir vis-à-vis des autres participants sur ses Enjeux Significatifs (attentes de la collectivité vis-à-vis des deux entreprises, attente de chacune des entreprises vis-à-vis de la collectivité).

Puis l'ensemble des acteurs ont été réunis pendant une demi journée afin d'échanger sur les résultats des diagnostics et leur croisement (PowerPoint ci-dessous, utilisé lors de l'atelier).
Deux représentants étant présents pour chaque structure, et les thématiques à traiter étant nombreuses, la réunion a été organisés en deux fois deux ateliers parallèles.







Enjeux Significatifs Hegoa

→ ***Enjeux Significatifs :***

- Communication externe
- Rentabilité et partage de la valeur ajoutée
- Contrôle et pérennité
- Compétence, emploi, formation

→ Niveau de relation de l'entreprise avec les collectivités du territoire dont la CDC : 3

A première vue … :

- Un petit nombre d'Enjeux Significatifs en commun *(préoccupations « symétriques »…)*
  → A gérer en parallèle par les structures (Cf. Comptes-rendus individuels)
  → **A gérer en commun**
- **Des enjeux représentant des attentes plus larges** *(préoccupations complémentaires / « asymétriques »; impacts indirects et/ou plus globaux…) –*
  → Nécessité d'une discussion et d'une vision élargies

Objectifs

- A court terme, mettre en place des actions ayant valeur d'exemple → constitution d'ateliers thématiques
- A moyen terme, réfléchir au niveau stratégique → engagement développement durable du territoire à long terme

Les enjeux à traiter en commun

Ateliers de 14h30 à 15h00

- L'écologie industrielle – éco-conception sur le territoire
  → CDC, Hegoa, EMAC
- Politique d'achat et Transport, stockage et logistique
  → CDC, EMAC

Restitution de 15h00 à 15h30

Pause

Ateliers de 15h45 à 16h15

- Emploi, compétences, formation
  → CDC, Hegoa et EMAC
- Activités et Développement économique
  → CDC, Hegoa

Conclusions

- Bilan de l'expérimentation

Des enjeux identifiés pertinents pour les partenaires et le territoire

- Pistes et orientations stratégiques

La valeur ajoutée perçue par les participants de disposer d'une vraie stratégie collective animée par la CDC afin d'harmoniser, de systématiser, mettre en cohérence et renforcer les actions de chacun et les actions communes

Les attentes de l'entreprise Hegoa vis-à-vis de la CDC ont par ailleurs pu fait l'objet d'un compte-rendu de la part de Mérylle Aubrun. La collectivité a semblé être réceptive à ces attentes. Le travail mené a clairement permis aux partenaires de mieux se connaître et de voir l'intérêt de davantage de dialogue[536] :

- Pouvoir se regrouper : petites et très petites entreprises du territoire, et savoir qu'une personne dédiée au sein de la collectivité, est en mesure de suivre et d'accompagner les entreprises qui souhaitent monter un projet : trouver des informations, des financements possibles…et constituer ainsi un réseau d'échanges.
- Avoir une meilleure communication sur leur métier vis-à-vis de la collectivité.
- Avoir une plus grande écoute de la part de la mairie de Mauléon et de Gotein : quand de nouveaux projets immobiliers se mettent en place (marchés potentiels), ils ne sont pas informés (agrandissement de la maison de retraite…).
- Vis à vis de ces mairies également : les entreprises se sentent exclues des préoccupations des maires : pour eux le seul projet des maires est de monter des projets sociaux et ils ne s'intéressent pas à la santé économique de leurs entreprises…
- Autre idée : récupération des copeaux de bois mutualisée entre l'ensemble des ébénistes et production de bûches reconstituées grâce à l'investissement dans une machine dédiée (coût 15000€) pour alimenter les besoins en chauffage d'un bâtiment collectif (recyclage et social…).

Le diagnostic mené auprès de l'entreprise EMAC a été suivi par Philippe Arretz : il nous semble intéressant de livrer son regard et son analyse en tant que Chargé de Mission au CD Pays Basque :

Un Chargé de mission au CD Pays Basque [537] :

« Le travail mené avec l'entreprise m'est apparu beaucoup plus simple dans la méthodologie, ce qui s'explique bien entendu par le caractère beaucoup plus « micro » de la démarche d'un acteur privé, plus autocentré sur son activité. Pour autant, le diagnostic permet justement d'amener l'entreprise à se responsabiliser de façon plus « citoyenne » aux enjeux de développement durable ; et ce d'autant plus qu'elle souhaite s'inscrire dans la durée sur son territoire.

Cette prise en compte de la « durabilité » d'une entreprise semble bien plus en phase avec des entreprises (comme Emac) qui ont une réelle « culture industrielle » : un lien fort entre entreprise, hommes et territoire. Le PDG d'Emac a une conscience forte que son entreprise est attachée à la Soule, doit veiller à son insertion sociale et environnementale, et contribue à l'avenir de ce territoire. Le territoire a pour ce PDG une fonction « ressource » : il procure à l'homme (le PDG) un attachement affectif (cadre de vie, vie sociale, culture, identité…). Le PDG d'Emac semble donner le sentiment qu'il « reçoit » du territoire, et qu'il est donc amené à « donner » au territoire à son tour : engager des agriculteurs (qui ne peuvent vivre de leur seule exploitation), accueillir d'autres entreprises, participer à des réflexions collectives sur l'avenir économique de la Soule, veiller à une gestion responsable de l'eau, limiter au maximum les pollutions, encourager ses collaborateurs à venir ensemble au travail, s'adapter aux contraintes horaires des mères de famille, etc.

Nous sommes en présence d'un entrepreneur très « responsable », qui à plusieurs niveaux de son activité (process, réglementations, clients, fournisseurs…) est en « anticipation/benchmarking » quasi permanent (veille, etc.), et qui a amené son entreprise dans de nombreuses procédures de qualité, sécurité, environnement, de réduction des dépenses d'énergie, etc. Malgré toutes ces qualités, le passage en revue des 34 enjeux lui permet de faire une auto-évaluation sur chacun des sujets, voire de prendre conscience de certains sujets sous-estimés.

---

[536] L'échelle de l'expérimentation (trois partenaires) et du terrain (trois structures de petites taille, dont les acteurs partagent un territoire où les relations interpersonnelles et les possibilités de contacts sont fortes), pose la question de la systématisation du dialogue à des échelles plus importantes, nécessitant d'autres dispositifs que de petits ateliers aisément organisables ou des relations de personne à personne dont l'occasion se présente facilement.
Les attentes de l'entreprise EMAC étant plus dispersées et devant faire l'objet de futures discussions avec la CDC, nous ne les présentons pas ici.

[537] ARRETZ P., « *Expérimentation croisée collectivité/entreprises en Soule. Quelques éléments d'analyse et d'observation* », document de travail à destination du Conseil de Développement du Pays Basque et des partenaires (2pp).

Il semble que pour ce PDG très peu de thématiques sont considérées comme peu importantes car la question des ressources (hommes, conditions de sécurité, matières premières, déchets…) et du management (ISO, RTS, qualité intégrée) est au cœur de son projet d'entreprise. D'autres domaines sont plus difficilement appréhendés comme la communication (interne et externe) ou parce qu'ils paraissent peu adaptés à la réalité de l'activité ou du territoire (transfert modal, contribution aux GES…).
Le croisement avec le travail préparatoire qu'il a mené sur les parties intéressées lui permettra d'identifier le travail de relations et collaborations qu'il a à mettre en œuvre avec différents acteurs, et de mieux anticiper leurs. Tout cela allant dans le sens d'une meilleure anticipation, favorable à la pérennité de l'activité de l'entreprise sur ce territoire. »

D'importantes asymétries d'information et de perception peuvent être levées grâce à un travail de ce type, comme le fait penser la remarque suivante :

Un Chargé de mission au CD Pays Basque :

« Concernant les entreprises, les attentes de la collectivité portaient plus sur des questions de dialogue, d'échange d'informations, de transparence… Ayant participé au diagnostic à Emac, j'ai par exemple mesuré l'écart entre l'importance pour cette société de la question de l'eau et des déchets (pour lesquels l'entreprise a consenti de réels efforts financiers, des investissements)… et l'idée qu'avait la collectivité sur la prise en compte de ces enjeux par l'entreprise ».

4. Conclusions

Deux niveaux d'enseignements peuvent être tirés de l'expérimentation souletine : au niveau de la collectivité elle-même d'une part, concernant les méthodes et les processus de diagnostic / suivi-évaluation et pilotage d'un projet de développement durable du territoire (thématique centrale de la thèse), et concernant les méthodes et les réflexions sur les enjeux territoriaux partagés de développement durable entre entreprises et collectivités, d'autre part.

1. Apports et limites de la méthodologie au niveau de la collectivité

1.1 Une approche globalement pertinente

L'expérimentation valide la méthodologie proposée au niveau : des postulats fondamentaux qui président à sa conception ; du processus, du cadre conceptuel et des outils proposés ; de ses finalités. L'outil « SD21000 adapté aux collectivités » est à même de contribuer à –

- l'identification méthodique et « rationnelle » d'enjeux significatifs de développement durable
- structurer le management et le pilotage du projet de la collectivité
- l'évaluation et au suivi du projet (autodiagnostic / évaluation exogène)
- rendre lisible et à organiser le passage, par les collectivités, de logiques internes et institutionnelles à des logiques *territoriales* de développement durable
- offrir un support méthodologique opérationnel de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des recommandations du Cadre de Référence du MEDD

Tandis que l'ensemble du processus et des outils d'identification des Enjeux Significatifs de développement durable et des voies de progrès afin d'en assurer la maîtrise, apparaissent pertinents et opérationnels, les principales limites rencontrées concernent le volet parties intéressées de l'outil.
Alors que l'outil proposé (55 parties intéressées réparties dans 13 catégories) peut paraître frustre aux yeux d'une collectivité importante, il apparaît quelque peu lourd à manipuler pour la CDC de Soule compte tenu de son échelle en tant qu'organisation. Se pose donc la question de savoir si il serait à même (comme postulé au départ) de participer en l'état, d'un « système de management » des parties intéressées pour la collectivité.
Il reste toutefois pertinent afin d'établir un diagnostic général et de donner lieu à une prise de conscience, et pour faire émerger un cadre de réflexion approprié, concernant les attentes et l'influence des parties intéressées vis-à-vis du projet de développement durable du territoire.

La notation du niveau d'influence des parties intéressées s'avère beaucoup moins problématique que celle de leurs attentes estimées. La question de l'influence des parties intéressées fait beaucoup plus directement écho aux pratiques professionnelles quotidiennes des techniciens. L'approche systématique, structurée et graduée de la notation des influences marque par contre une rupture dans les pratiques, dans la mesure où elle exige un recul global qui affiche de surcroît pour finalité d'établir des priorités stratégiques en fonction de l'ensemble de ces données. Un travail supplémentaire d'adaptation de l'outil et/ou d'accompagnement peut apparaître nécessaire afin d'aller plus loin sur ce volet de la méthodologie dans le contexte de collectivités de taille réduite.

Du point de vue de la collectivité, le travail effectué a permis d'identifier des Enjeux Significatifs et des voies de progrès dans les trois champs de gestion des enjeux. Le diagnostic montre une bonne performance globale, y compris en termes d'action collective territoriale. Les voies de progrès formulées constituent un référentiel interne (qui peut être partagé avec les parties intéressées) pour l'amélioration continue du projet de la collectivité.

1.2 Appropriation des enjeux significatifs… par les communes du territoire

Le besoin est mis en exergue d'assurer mieux l'appropriation des Enjeux Significatifs par les communes que réunit la CDC. La méthodologie paraît pouvoir apporter des débuts de réponses à la CDC pour mieux coordonner l'action des communes membres autour de priorités collectives. La nécessité et la légitimité de ces priorités se trouvent renforcées par leur identification au travers d'une démarche systématique et rationnelle. Le rôle de la méthodologie en tant qu'elle cherche à rendre possibles et à favoriser les transactions sur les enjeux, est ainsi souligné à l'échelle de cette forme de coopération intercommunale.

1.3 Enjeux Significatifs, compétences, coordination… et transversalité

On peut remarquer que la liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) segmente et isole les enjeux du développement durable afin de constituer une « check-list » exhaustive et de rendre possible à la fois l'évaluation sur des items circonscrits et l'organisation de transactions sur ces items. Ce faisant, la méthodologie retenue tend de prime abord à occulter les notions de systémique et de transversalité propres au développement durable. Toutefois, en mettant en exergue le partage entre acteurs aux influences et aux compétences croisées, similaires, complémentaires, concurrentes,…, la méthode tend au final à rendre centrale la question de la transversalité de l'action des différentes parties intéressées. Apparaît ainsi à la fois le besoin d'actions transversales à plusieurs acteurs concernant les mêmes enjeux isolés, et l'existence de leviers multiples détenus sur plusieurs enjeux par les mêmes parties intéressées influentes, nécessitant bien la coordination de cette transversalité inhérente à l'organisation du système territorial.

1.4 Construction d'une légitimité du dialogue sur la maîtrise collective des enjeux… et sur la nécessité d'une stratégie

La mise en évidence d'Enjeux Significatifs par le biais du travail effectué qui participe, pour la CDC, de l'introduction d'une analyse exogène experte et d'une aide à la décision permettent d'alimenter et d'objectiver celle-ci. L'identification d'Enjeux Significatifs par le biais de la méthode participe également, pour les agents de la CDC, de la construction d'une légitimité d'un dialogue, ainsi que d'une légitimation du contenu même de ce dialogue, entre la CDC et ses communes membres.
Notamment, l'identification d'Enjeux Significatifs sur la base d'éléments perçus comme rationnels, amène la CDC à identifier et à trouver légitime et légitimée, la mise à l'ordre du jour de la nécessité d'une stratégie partagée entre communes membres à l'échelle du territoire concerné.

2. Enjeux Significatifs de développement durable du territoire, voies de progrès, transactions … : vers une stratégie territoriale de développement durable ?

Pour Mérylle Aubrun et Karen Delchet, la nécessité se fait manifeste d'adapter le diagnostic SD 21000 à l'artisanat et aux petits commerces (au vu du diagnostic mené auprès d'Hegoa). Les deux ingénieurs/consultantes Afnor identifient également le besoin de développer les méthodes de travail portant sur les enjeux communs de développement durable entre territoires et entreprises.

Le diagnostic croisé, du point de vue de l'Afnor, a permis d'identifier les leviers d'actions communs entre les acteurs et a réellement pu permettre de confronter les attentes des uns et des autres qui jusqu'alors restaient théoriques. Dans les opérations collectives SD 21000 de l'Afnor, seul l'avis de l'entreprise est pris en compte, sans retour des parties intéressées.

Les deux intervenantes remarquent toutefois les difficultés qui émergent avec ces approches, dans la mesure où même dans le cas où un enjeu est significatif pour plusieurs acteurs du territoire, son origine et sa résolution peuvent être très différentes pour les acteurs en présence (par exemple, dans ce qui a trait aux politiques d'achat des entreprises, à mettre en lien avec le développement économique du territoire et l'action des collectivités dans ce domaine).

Le travail croisé avec les entreprises visait à l'origine, à définir des actions collectives concrètes afin d'améliorer la maîtrise des enjeux communs à la collectivité et aux entreprises (enjeux significatifs territoriaux de développement durable). Compte tenu de la forte tradition de dialogue et de travail coordonné des acteurs en présence, il s'avère que les actions potentielles ont soit été déjà définies, soit ne l'ont pas été en raison d'obstacles majeurs. La faculté de processus similaires (SD21000 déployé en parallèle dans les entreprises et dans la collectivité), à amener les organisations à identifier des enjeux communs et à travailler collectivement à leur maîtrise, semble constituer une hypothèse valide qu'il s'agirait de mettre à l'épreuve sur d'autres terrains (et notamment auprès d'acteurs qui n'entretiennent pas de dialogue sur le développement de leur territoire).
La conclusion qui paraît ressortir du dernier atelier collectif collectivité / entreprises organisé dans le cadre de l'expérimentation est ainsi d'un autre ordre, plus stratégique, *qui confirme et prolonge* le diagnostic établi auprès de la CDC de Soule. La CDC a en effet entrepris de nombreuses actions dans une perspective de développement durable et paraît bien avancée dans ce domaine. Au regard des éléments de diagnostic (notamment sur ses enjeux managériaux internes), la prochaine étape consisterait donc à *formaliser* l'ambition d'une *stratégie territoriale de développement durable* et à assurer son portage et sa diffusion par tous les élus et dans l'ensemble des politiques. Ceci correspondrait également à la demande et à la vision des entreprises présentes, qui sont en attente d'un cadre stratégique commun et partagent le diagnostic actuel et prospectif sur le territoire.

C'est l'intérêt ainsi soulevé, de la définition formelle au niveau du territoire d'un cadre stratégique dans lequel situer l'action future des partenaires, qui apparaît comme l'apport le plus significatif du travail croisé mené entre la collectivité et les entreprises. Ce constat semble déboucher, de la part de la CDC, sur un questionnement concernant la pertinence et l'opportunité de la définition d'un Agenda 21 local, en cherchant sa reconnaissance au niveau national. L'intérêt consisterait notamment dans l'articulation et l'affichage d'une totale cohérence avec le Projet Pays Basque 2020, qui vient d'être reconnu par le MEDD en tant que projet territorial de développement durable.
Le travail mené fournit dores et déjà à la collectivité, dans cette optique, un diagnostic et des éléments de progrès totalement compatibles avec le Cadre de Référence. L'un des éléments qui manque *a priori*, et qui a été identifié à l'occasion du travail sur les parties intéressées, en vue d'une reconnaissance en tant qu'Agenda 21 local, consisterait dans la mise en place de processus participatifs élargis par rapport aux groupes de travail qui existent actuellement sur les problématiques économiques et de développement du territoire (rejoignant les réflexions qui existent déjà sur la création d'un Conseil de Développement à l'échelle de la CDC).

5. UN DERNIER TERRAIN : LE CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE, UNE DEMARCHE AVANCEE EN COURS DE RE-INTERROGATION

Contexte et déroulement de l'expérimentation

Nous renvoyons le lecteur à la lecture de l'ANNEXE XXI – Contexte et Déroulement Expérimentation CG91, pour prendre connaissance des éléments clef qui situent le contexte de cette dernière expérimentation.

Etape 1. Notation du niveau de relation avec les parties intéressées et de leurs niveaux d'attente estimés sur les thèmes porteurs d'enjeux

Les données recueillies permettent un certain nombre de constats relatifs aux niveaux de relation de la collectivité avec ses parties intéressées (1). Une analyse sommaire des données statistiques concernant les attentes des PIs sur les Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) (2), se base dans un premier temps sur les sommes des attentes estimées portant sur chaque TPE (2.1), puis sur les sommes estimées des attentes portées par chaque partie intéressée (2.2). Des priorités de dialogue peuvent alors être identifiées (3).

Les notations reflètent un très bon degré d'ouverture et de dialogue de la collectivité avec ses parties intéressées. Des voies de progrès et des priorités de dialogue peuvent toutefois être identifiées.
Presque toutes catégories de PIs ont des niveaux d'attente estimés de niveau supérieur à 2 sur une majorité des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE). La presque totalité des parties intéressées (PI) a donc des attentes estimées fortes sur la majorité des TPE. Chaque TPE fait inversement l'objet d'attentes estimées fortes de la part d'une majorité des PIs.

1. Analyse des niveaux de relation de la collectivité avec ses parties intéressées

Le niveau de relation du CG avec les PIs a été noté par cinq Directions différentes. Il était demandé aux participants de noter le niveau de relation aux parties intéressées *dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local*, et non dans le cadre des activités particulières de chaque Direction[538].

Il n'existe aucune catégorie de PI avec lesquelles le CG affiche une relation de niveau 1, point particulièrement positif. Les notations mettent en évidence les difficultés et les limites de l'exercice, et de la connaissance et de l'organisation des relations aux parties intéressées. Ceci pose la question du cadre organisationnel et méthodologique que requiert cette gestion des relations avec les PIs.

Les données recueillies devant être consolidées, nous concentrons l'analyse sur un certain nombre de points qui paraissent représentatifs ou symptomatiques, afin d'amorcer une réflexion plus avancée.

---

[538] Dans les autres expérimentations, les notations des PIs étaient réparties par TPE en fonction des compétences des interlocuteurs. Ici, chaque Direction a fait l'ensemble du travail de notation. En effet, la DDDS comptait dès le début de l'expérimentation, utiliser l'outil de manière opérationnelle et faire en sorte que l'ensemble de la méthode soit appropriée par les principales Directions, fortement impliquées et/ou sollicitées dans le renouvellement de l'Agenda 21 départemental. La question se posait donc de savoir comment gérer, sur le volet des parties intéressées, un projet global de manière transversale. Pour réduire en une note synthétique les 5 notations différentes effectuées par les Direction impliquées, nous avons fait la moyenne arithmétique des cinq notations pour chaque partie intéressée, puis arrondi la note obtenue. Nous avons effectué les moyennes en ne conservant que la première décimale. Lorsque la décimale est inférieure à 5, nous avons arrondi à la note inférieure ; lorsqu'elle est supérieure à 5 nous avons arrondi à la note supérieure. Dans le cas où la décimale est égale à 5 nous avons arrondi, par défaut, à la note inférieure.

→ Un niveau 2 de relation avec 9 PIs :

Catégorie (Rappel)	*Parties intéressées*
3. Autres collectivités du territoire (Communes, CA, CDC, CU, Départements, Pays, Région...)	
	3.4. personnel des autres collectivités du territoire
10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :	
	10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution
	10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises
	10.3 industries extractive et manufacturière
	10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques
	10.12 du capital développement et du capital risque
	10.13 l'assurance
11. Organismes internationaux	
	11. Organismes internationaux
12. Autres Parties intéressées	
	12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance

Ces 9 PIs doivent faire l'objet d'une attention spécifique et nécessitent l'établissement d'un dialogue prioritaire. Chacune d'elles a des attentes estimées de niveau 3 ou plus sur plusieurs TPE – à l'exception du personnel des autres collectivités du territoire, comme dans le cas de la Soule[539].

Les relations faibles avec les acteurs économiques que sont les professionnels et leurs organisations dans les six secteurs concernés par une relation de niveau 2 demandent à être questionnées : relèvent-elles de choix délibérés de la part du CG ou révèlent-elles des lacunes et des voies de progrès ? Ces secteurs représentent des acteurs aux impacts importants (ne serait-ce que par les modes de production et de consommation : agroalimentaire, grande distribution, immobilier, location et services aux entreprises, industries extractive et manufacturière, commerce…).
La faible relation avec les organismes internationaux peut indiquer la nécessité pour le CG de dialoguer davantage avec ces acteurs (réseaux internationaux : ICLEI, Villes Durables Européennes…), afin de profiter des ressources qu'ils représentent et de situer son action dans une perspective internationale (enjeux globaux, benchmarking international, échanges sur les bonnes pratiques…).
Quant aux acteurs du micro-crédit et de la microfinance, ils peuvent être des PIs importantes dans le cadre de l'Agenda 21 de l'Essonne, tant au niveau du territoire lui-même (soutien à la micro-entreprise) que dans une perspective de coopération décentralisée.
Ces notations doivent donc faire l'objet d'un regard critique, en termes de pertinence et de priorités, afin de définir si les relations faibles reflètent des urgences de dialogue.

→ Un niveau 3 de relation avec 17 parties intéressées :

Catégorie (Rappel)	*Parties intéressées*
3. Autres collectivités du territoire (Communes, CA, CDC, CU, Départements, Pays, Région...)	
	3.3. services des autres collectivités du territoire
4. Organisations des collectivités du territoire	
	4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion…

[539] Nous avancions que ce constat pouvait être interprété comme le symptôme (explicitement confirmé par la Déléguée Générale au Développement durable et solidaire au CG91) d'un fonctionnement relativement hermétique des différentes collectivités du territoire au niveau de leur personnel, qui n'est pas sensibilisé au développement durable, ni à la nécessité d'une action conjointe des collectivités pour la mise en œuvre d'un Agenda 21 territorial. L'absence de sensibilisation et d'une culture de l'action collective et du reporting des collectivités les unes envers les autres expliqueraient cette notation. Cette question illustrait selon nous la difficulté pratique de l'interfaçage des systèmes managériaux des acteurs institutionnels, dont on peut considérer qu'il nécessite le constat partagé d'attentes réciproques qui poussent à la convergence des pratiques de management. L'absence d'attentes des personnels des parties intéressées institutionnelles (Etat et ses agences, Etat déconcentré, collectivités du territoire…) laisse ainsi augurer de la difficulté et des progrès à effectuer dans ce domaine.

6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - *intervenant dans les domaines* :	
	6.1. social, de la santé, de la sécurité
	6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité
	6.3. de la coopération et du développement
	6.6. autres organismes nationaux
7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, …)	
	7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat
8. Secteur associatif, fondations, fédérations - *intervenant dans les domaines* :	
	8.3. du milieu et des activités rurales
	8.7. divers associations
9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche	
	9.2. acteurs de la formation
10. Secteurs d'activités – *professionnels des secteurs de :*	
	10.4. la construction
	10.8. l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière
	10.10. des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration
	10.11. du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…)
	10.14. salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats…)
12. Autres Parties intéressées	
	12.3. collectivités des pays en voie de développement
	12.5. organismes de certification et de labellisation

Les PIs ci-dessus sont connues de la collectivité, qui entretient avec elles des relations « fonctionnelles », ponctuelles, non soutenues. Le niveau 3 tend à refléter une relation utile, qui vise à remplir des obligations réciproques sans qu'un dialogue spécifique sur le développement durable ait été mis en place. Etant donné que chacune de ces PIs a des attentes estimées fortes (de niveau 3 ou plus) sur plusieurs TPE, il serait nécessaire de les contacter dans l'optique spécifique de mieux connaître leurs attentes en termes de développement durable.
Pour chacune de ces PIs il est avant tout nécessaire pour le CG de se demander si la relation est satisfaisante. Toutes ces PIs peuvent en effet sembler incontournables en ce qui concerne certains enjeux, que ce soit sous l'angle de la prise en compte de leurs attentes ou d'une action commune à mener avec elles (par exemple, les acteurs de la formation, en lien avec la nécessité de sensibilisation et de formation des prestataires et délégataires de la collectivité).

→ Un niveau 4 de relation avec 27 PIs :

Catégorie (Rappel)	*Parties intéressées*
1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les élus, services et le personnel de la collectivité	
	1.2. services de la collectivité
	1.3. personnel de la collectivité
2. Partenaires de la collectivité :	
	2. délégataires et fournisseurs de la collectivité
3. Autres collectivités du territoire (Communes, CA, CDC, CU, Départements, Pays, Région...)	
	3.1. élus des autres collectivités du territoire
	3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)
4. Organisations des collectivités du territoire	
	4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités
	4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi
	4.4. agences, syndicats, régies, SEM...
	4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale
	4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine
5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales	
	5.1. Populations du territoire
	5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire

6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - *intervenant dans les domaines* :	
	6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction
	6.5. des milieux naturels et des risques
7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, …)	
	7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat
	8.1. de l'environnement
8. Secteur associatif, fondations, fédérations - *intervenant dans les domaines* :	
	8.2. du développement de l'activité et de l'emploi
	8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme
	8.5. Social, du développement, de la coopération
	8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable
9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche	
	9.1. acteurs de l'éducation
	9.3. acteurs de la recherche
10. Secteurs d'activités – *professionnels des secteurs de :*	
	10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité
	10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux
	10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels
12. Autres Parties intéressées	
	12.2 collectivités des territoires voisins
	12.4 médias

→ Un niveau 5 de relation avec 1 PI :

Catégorie (Rappel)	*Partie intéressée*
1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les élus, services et le personnel de la collectivité	
	1.1. élus de la collectivité

Le CG entretient un niveau de relation très satisfaisant avec les 28 catégories de PIs ci-dessus dans le cadre de son Agenda 21 local. Ces relations fortes illustrent à la fois le fonctionnement normal du CG et en particulier de la Délégation au Développement durable et solidaire, et le niveau important d'avancement de sa démarche, qui implique des acteurs du territoire. Des PIs telles que les délégataires et fournisseurs de la collectivité entrent dans le cadre du fonctionnement quotidien de la collectivité, tandis que le fort niveau de relation avec d'autres PIs illustrent l'action déjà menée par le CG dans le cadre de son Agenda 21 local.

La relation soutenue entre les pilotes du projet au sein de la collectivité et les différents services, ainsi que le personnel et les élus, illustre le portage dont bénéficie l'Agenda 21 local. Ce portage semble également illustré par le fort niveau de relation avec les élus des autres collectivités du territoire et leurs équipes de direction, ainsi qu'avec les collectivités des territoires voisins. Le dialogue soutenu avec ces PIs est représentatif du fait que le CG cherche à travailler en coordination avec les autres collectivités du territoire.
Ces efforts de mobilisation transparaissent aussi dans la relation forte avec les associations, fédérations et réseaux de collectivités, les organismes pour le développement économique et l'emploi, les agences, syndicats, régies, SEM..., les organismes et dispositifs d'aide sociale et de protection de l'environnement et du patrimoine – autant de partenaires essentiels avec lesquels la relation illustre les choix d'action déjà opérés par le CG.
Le dialogue est établi avec les institutions nationales intervenant dans l'aménagement du territoire, l'équipement et la construction, les milieux naturels et les risques, les directions des services déconcentrés de l'Etat. Le CG fait preuve d'un bon degré d'ouverture avec ses parties intéressées institutionnelles.

La relation forte avec les populations et les instances représentatives et consultatives du territoire montre bien que l'on se situe dans le cadre d'une démarche participative. Ceci semble également illustré par les relations fortes avec le secteur associatif, les fondations et fédérations intervenant dans les domaines de l'environnement, du développement de l'activité et de l'emploi, du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme, du social, du développement, de la coopération, ainsi qu'avec les acteurs ressources pour les collectivités en matière de développement durable.

La relation avec les acteurs de l'éducation et de la recherche, à relier avec la spécificité du Département, est également positive[540]. La relation avec les secteurs d'activités de la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, des transports et communications, NTIC et réseaux, de la santé et de l'action sociale, des services collectifs, sociaux et personnels, ainsi qu'avec les médias, sont également illustratifs du volontarisme et des domaines d'action couverts par le CG dans son Agenda 21 local. A cet égard, comme nous l'avons vu plus haut, *d'autres acteurs économiques mériteraient peut-être de faire l'objet d'un dialogue aussi soutenu.*

Pour tous ces acteurs, lorsque la relation est de niveau 4, il serait pertinent de se demander si elle ne devrait pas se situer au niveau supérieur, le niveau 5 reflétant une collaboration formalisée ou étroite. Il s'agirait, ainsi que le CG en exprime la volonté dans le cadre de son second plan d'Agenda 21, de passer d'un dialogue actif et régulier à une coordination effective (action collective s'inscrivant dans des chartes, plans d'actions, avec des moyens et des objectifs partagés, etc.).

2. Attentes des parties intéressées sur les thèmes porteurs d'enjeux : données statistiques

Quelques traitements statistiques simples font ressortir des tendances générales concernant les attentes estimées des PIs[541].

2.1 Somme des attentes sur les thèmes porteurs d'enjeux

Les sommes des attentes par TPE gomment les indications sur leur provenance en fonction des PIs mais indiquent leur répartition globale sur les différents TPE.

Données de base sur les sommes des attentes par TPE :

Max	222
Min	81
Moyenne :	156
Ecart-type :	42
1er quartile :	119,5
Médiane :	158
3ème quartile :	192,25

On constate une disparité relativement importante de la somme des attentes estimées des PIs sur chaque TPE, qui s'exprime par un fort écart entre le minimum et le maximum et un fort écart-type. On peut classer les TPE par quartiles en fonction de la somme des attentes estimées.
Cette forte disparité est à comparer avec la disparité faible observée sur les mêmes données concernant la CDC de Soule et du CG77. Cette différence entre les notations du CGCG91 et celles des autres collectivités ayant participé aux expérimentations, sont-elles dues au niveau d'avancement de la démarche de ces différentes collectivités, la démarche du CG91 étant plus avancée et aboutie que celles des deux collectivités précédentes ? Ou cette différence est-elle due au seul point de vue

[540] Le Département de l'Essonne est l'un des principaux pôles de recherche en France.
[541] Considérant: – les limites des informations recueillies, qui consistent en des niveaux d'attentes *estimés* et en données non consolidées ; – les limites de tout traitement de nature statistique appliqué à ce type de données.

des participants, les attentes étant estimées dans tous les cas ? S'il est difficile d'avancer une réponse, cela illustre la nécessité d'identifier *réellement* le niveau d'attente des PIs.

Le tableau ci-dessous donne les sommes des attentes estimées des PIs vis-à-vis de chaque TPE (classement par ordre décroissant des TPE en fonction de la somme des attentes estimées dont ils sont l'objet et leur position par quartile (∑.a / Quart.), ainsi que leur ordre, et le rappel de l'importance (Imp.) de chaque TPE ainsi que de ceux des TPE identifiés comme enjeux significatifs lors de l'Etape 2 suivante (/)).

Classement des TPE par quartiles en fonction des sommes des attentes estimées de la part des PIs

N° / TPE	∑.a / Quart.	Ordre	Imp.	ES
17 Déplacements Transports Infrastructures	222	1	5	/
18 Habitat – logement	218	2	5	
21 Gestion et prévention des risques	208	3	3	
1 Engagement et leadership des élus et de la direction	207	4	5	/
19 Activités et Développement économique	206	5	5	/
16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	204	6	5	/
29 Cohésion et relations sociales	204	7	5	/
3 Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité	201	8	5	/
28 Egalité, Equité, Solidarité	201	9	5	
15 Services publics et équipements collectifs	199	10	4	/
26 Enseignement, éducation, recherche	190	11	4	
27 Santé	179	12	4	
30 Culture	179	13	3	
14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	178	14	3	
20 Travail (hygiène santé sécurité) Emploi formation (GRH du territoire)	172	15	3	
40 Bruit	172	16	3	
8 Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques	168	17	3	
37 Déchets	167	18	5	/
7 Prise en compte des parties intéressées : attentes/influence	163	19	5	
23 Ecologie industrielle et métabolisme territorial	158	20	1	
33 Eau	158	21	5	/
2 Participation, implication et motivation du personnel	157	22	4	/
35 Gaz à effet de serre	157	23	5	/
22 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités	156	24	2	
36 Energie	156	25	5	/
24 Agriculture, milieux ruraux et forêts	146	26	3	
25 Tourisme	146	27	3	
34 Air - pollution et odeurs	142	28	4	/
9 Communication interne / Communication externe - sensibilisation	133	29	3	
38 Sols - pollutions / artificialisation	120	30	4	/
4 Organisation et responsabilités	118	31	4	/
39 Biodiversité et milieux naturels	114	32	5	
12 Politique d'achat / Commande publique	107	33	3	
13 Politiques de tarification/Fiscalité	102	34	5	/
10 Tableaux de bords et instruments de suivi	99	35	3	
11 Efficacité et bonne gestion	98	36	4	/
5 Méthodes de travail et de gestion de projet	89	37	4	/
32 Coopération décentralisée	88	38	2	
6 Systèmes de management	85	39	3	
31 Activités sportives et de loisirs	81	40	3	

On constate que la somme des attentes estimées et le statut d'Enjeu Significatif des TPE ne sont pas corrélés. On retrouve parmi les TPE cumulant le plus d'attentes (1er Quartile), trois TPE non significatifs (mais aucun d'importance inférieure à 4). Même si de nombreuses PIs ont des attentes estimées sur un TPE, les participants à l'expérimentation estiment dans certains cas qu'il ne revêt pas une importance cruciale pour le territoire.
A contrario, on trouve parmi les TPE du dernier quartile, cinq TPE d'importance forte, dont quatre enjeux significatifs. Certains TPE sont donc prioritaires aux yeux des participants, du fait d'une importance forte pour le développement durable du territoire et d'une maîtrise faible, bien que les attentes estimées des PIs ne se concentrent pas majoritairement sur eux.

Une lecture visuelle du tableau compilant les notations, facilitée par la coloration des cases de la matrice en fonction des niveaux d'attentes (attentes fortes, 5 et 4 : *rouge* ; attentes moyennes : 3 : *orange* ; attentes faibles, 2 et 1 : *vert clair*), révèle trois catégories de TPE définies par la prédominance d'attentes estimées fortes, moyennes ou faibles[542]. Cette démarche est illustrée par la matrice qui suit (*cf.* plus loin, « Distinction visuelle de catégories de TPE en fonction de la dominance du type d'attentes »). Les trois catégories ainsi constituées sont composées des TPE suivants :

→ TPE à dominante d'attentes fortes :

1 Engagement et leadership des élus et de la direction
2 Participation, implication et motivation du personnel
3 Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité
14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
15 Services publics et équipements collectifs
16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
17 Déplacements Transports Infrastructures
18 Habitat – logement
19 Activités et Développement économique
20 Travail (hygiène santé sécurité) Emploi formation (GRH du territoire)
21 Gestion et prévention des risques
26 Enseignement, éducation, recherche
27 Santé
28 Egalité, Equité, Solidarité
29 Cohésion et relations sociales
30 Culture

→ TPE à dominante d'attentes moyennes :

7 Prise en compte des parties intéressées : attentes/influence
8 Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques
9 Communication interne / Communication externe – sensibilisation
10 Tableaux de bords et instruments de suivi
11 Efficacité et bonne gestion
12 Politique d'achat / Commande publique
13 Politiques de tarification/Fiscalité
22 Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
23 Ecologie industrielle et métabolisme territorial
24 Agriculture, milieux ruraux et forêts

[542] Les ensembles ainsi formés ne recoupent pas les listes des TPE réparties entre les différentes Directions pour effectuer la notation, leur constitution ne pouvant donc être imputée à la manière différente d'effectuer la notation qu'auraient eues ces dernières.

25 Tourisme
33 Eau
34 Air – pollution et odeurs
35 Gaz à effet de serre
36 Energie
37 Déchets
38 Sols - pollutions / artificialisation
39 Biodiversité et milieux naturels
40 Bruit

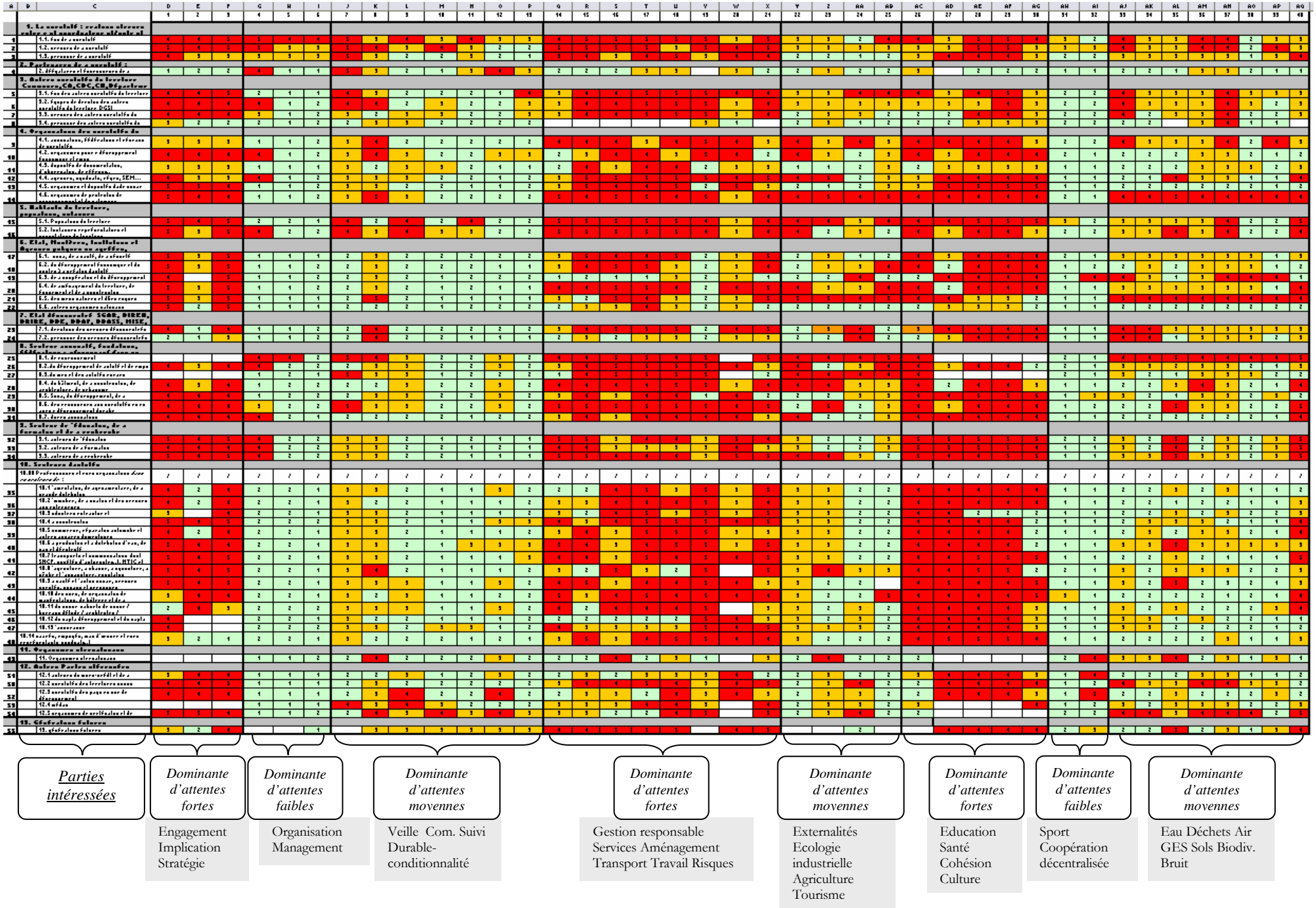
→ TPE à dominante d'attentes faibles :

4 Organisation et responsabilités
5 Méthodes de travail et de gestion de projet
6 Systèmes de management
31 Activités sportives et de loisirs
32 Coopération décentralisée

Les deux classements des TPE ainsi effectués en fonction des sommes des attentes estimées de la part des parties intéressées, le premier par quartiles, l'autre par distinction visuelle de trois catégories, se recoupent presque totalement : les TPE à dominante d'attentes fortes selon le classement visuel sont tous distribués dans le premier et le second quartile[543] ; les TPE à dominante d'attentes moyennes selon le classement visuel se retrouvent tous dans la fin du second quartile, le troisième quartile et le début du quatrième quartile ; les TPE à dominante d'attentes faibles selon le classement visuel se retrouvent tous en fin de quatrième quartile, à l'exception de l'un d'entre eux qui arrive en tête du quatrième quartile.

[543] A l'exception du TPE N° 2 « Participation, implication et motivation du personnel », qui se retrouve dans la tête du troisième quartile (du fait d'attentes fortes majoritairement de niveau 4 et non de niveau 5).

Distinction visuelle de catégories de TPE en fonction de la dominance du type d'attentes



Il n'est pas possible de tirer beaucoup de conclusions à partir de ces données, dans la mesure où il s'agit de niveaux d'attentes estimés. L'écart-type entre les sommes des attentes pour chaque TPE est important ; le classement par quartile permet de distinguer des groupes de TPE faisant globalement l'objet de plus ou moins d'attentes. Mais l'utilisation pratique de ces données apparaît limitée avant qu'elles ne soient consolidées par le biais d'un dialogue effectif avec les parties intéressées.

Ces données tendent à montrer que le niveau d'attentes des PIs permet difficilement d'établir une hiérarchisation des priorités (et donc l'identification d'Enjeux Significatifs), du fait[544] –

- de la grande dispersion des attentes sur l'ensemble des TPE (au-delà de la disparité relativement importante des sommes des attentes estimées pour chacun d'eux, qui resterait à valider avec des données collectées grâce à un dialogue réel avec les parties intéressées)
- de la déconnexion entre cumul des attentes sur un TPE et importance du TPE au regard des spécificités du territoire selon la collectivité (notamment du fait de la présence de parties intéressées exogènes au territoire)
- de la déconnexion entre le statut d'Enjeux Significatif des TPE, issu du croisement Performance / Importance (notations nourries d'éléments qualitatifs argumentés issus d'un débat contradictoire entre les participants), et le cumul des attentes estimées sur ces TPE

2.2 Somme des attentes portées par chaque partie intéressée

Au contraire de l'expérimentation auprès de la CDC de Soule, il est difficile de distinguer des PIs dont les attentes estimées porteraient plus spécifiquement sur certains TPE. Autant on distingue clairement des TPE qui concentrent plus d'attentes que d'autres, autant une lecture horizontale de la matrice ci-dessus ne permet pas d'observations tranchées, si ce n'est à propos de 4 PIs qui se distinguent par des attentes estimées sur un très faible nombre de TPE.
Ces attentes estimées portant sur un très faible nombre de TPE semblent illustrer :

- l'absence d'attentes autres que celles liées à leur activité quotidienne, de la part des délégataires et fournisseurs, qui ont plutôt tendance à subir les exigences liées à la responsabilité sociale des organisations,
- la faible sensibilisation du personnel des autres collectivités du territoire vis-à-vis des rôles interreliés de chaque collectivité en lien avec l'Agenda 21 local (voir *supra*),
- la difficulté à spécifier les attentes des organismes internationaux (catégorie *a fortiori* large), *mais qui ne doit pas occulter l'existence d'attentes réelles de la part de ce type de parties intéressées* (pouvant amener le CG à une ré-estimation des niveaux d'attentes de cette catégorie de PIs).

Le constat général reste que la grande majorité des PI a des attentes estimées dans une multitude de domaines. Le tableau ci-dessous résume les valeurs clef sur les sommes des attentes :

Données de base sur les sommes des attentes portées par les PIs :

Minimum	68
Maximum	152
Moyenne	114
Médiane	116
1er Quartile	104
3ème Quartile	123
Ecart-type	17,69

[544] les deux derniers points demanderaient à être comparés, afin d'en tirer des conclusions valides, à partir de données concernant un panel plus large de collectivités.

Ces résultats reflètent une certaine hétérogénéité du poids global des attentes de chaque PI. La différence entre les valeurs maximum et minimum est importante, mais l'écart-type est toutefois relativement faible.
Le classement par quartiles permet de visualiser ces données et d'en tirer parti, ne serait-ce qu'afin de s'interroger sur les ordres relatifs de chaque PI et sur la pertinence de l'estimation effectuée, sur les facteurs qui peuvent expliquer ce classement.

Ces données peuvent aider à fixer des priorités de dialogue, mais de ce point de vue, le niveau de relation reste la première donnée pertinente à prendre en compte. Il s'agit en effet d'une donnée davantage objective (de plus, rien ne justifie de négliger une PI du simple fait que ses attentes portent sur un nombre limité de TPE ou que la somme de ses attentes est relativement faible…).

Classement des PIs par quartiles en fonction des sommes de leurs attentes estimées sur les TPE

N°	***PI***	∑.a / Quart.	Ordre
1	1.1. élus de la collectivité	152	1
2	1.2. services de la collectivité	149	2
14	4. Organisations des collectivités du territoire: 4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine	144	3
15	5.1. Populations du territoire	143	4
34	9.3. acteurs de la recherche	136	5
30	8. Secteur associatif, fondations, fédérations, intervenant dans les domaines : 8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable	136	6
16	5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire	135	7
5	3.1. élus des autres collectivités du territoire	132	8
32	9.1. acteurs de l'éducation	132	9
6	3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	129	10
21	6. Institutions publiques à vocation nationale intervenant dans les domaines: 6.5. des milieux naturels et des risques	128	11
40	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	125	12
9	4. Organisations des collectivités du territoire: 4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	124	13
12	4. Organisations des collectivités du territoire: 4.4. agences, syndicats, régies, SEM...	123	14
26	8. Secteur associatif, fondations, fédérations, intervenant dans les domaines : 8.2.du développement de l'activité et de l'emploi	123	15
33	9.2. acteurs de la formation	121	16
7	3.3. services des autres collectivités du territoire	120	17
20	6. Institutions publiques à vocation nationale intervenant dans les domaines: 6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	120	18
25	8. Secteur associatif, fondations, fédérations, intervenant dans les domaines : 8.1. de l'environnement	120	19
3	1.3. personnel de la collectivité	119	20
23	7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	119	21
38	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.4 la construction	119	22
41	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux	119	23
43	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	118	24
50	12.2 collectivités des territoires voisins	118	25
28	8. Secteur associatif, fondations, fédérations, intervenant dans les domaines : 8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme	117	26
10	4. Organisations des collectivités du territoire: 4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	117	27
44	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	116	28
29	8. Secteur associatif, fondations, fédérations, intervenant dans les domaines : 8.5. Social, du développement, de la coopération	114	29

42	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	114	30
17	6. Institutions publiques à vocation nationale intervenant dans les domaines: 6.1. social, de la santé, de la sécurité	113	31
13	4. Organisations des collectivités du territoire: 4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	112	32
31	8.7. divers associations	111	33
18	6. Institutions publiques à vocation nationale intervenant dans les domaines: 6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité	111	34
54	12.5 organismes de certification et de labellisation	110	35
39	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	108	36
45	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…)	108	37
35	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de : 10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	106	38
52	12.3 collectivités des pays en voie de développement	106	39
48	10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats…)	106	40
55	13. générations futures	104	41
47	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.13 l'assurance	104	42
36	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	103	43
37	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.3 industries extractive et manufacturière	99	44
19	6. Institutions publiques à vocation nationale intervenant dans les domaines: 6.3. de la coopération et du développement	97	45
51	12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	97	46
24	7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	97	47
11	4. Organisations des collectivités du territoire: 4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion…	96	48
27	8. Secteur associatif, fondations, fédérations, intervenant dans les domaines : 8.3.du milieu et des activités rurales	91	49
46	10.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de: 10.12 du capital développement et du capital risque	90	50
22	6. Institutions publiques à vocation nationale intervenant dans les domaines: 6.6. autres organismes nationaux	88	51
4	2. délégataires et fournisseurs de la collectivité	85	52
53	12.4 médias	85	53
49	11. Organismes internationaux	74	54
8	3.4. personnel des autres collectivités du territoire	68	55

3. Priorités de dialogue

Les priorités de dialogue avec les parties intéressées peuvent être fixées directement en fonction du niveau de relation (voir expérimentions précédentes), toutes les PIs ayant des attentes estimées de niveau 3 sur plusieurs TPE.

Cf. ANNEXE XXII – Priorités de dialogue avec les parties intéressées (CG91).

4. Difficultés, limites, conclusions

Par rapport aux autres terrains d'expérimentation, les données collectées sur les attentes des PIs et le niveau de relation semblent plus solides en raison de leur provenance de 5 Directions différentes impliquées dans l'Agenda 21 local depuis 3 ans, et du niveau d'avancement du CG91 en termes de démocratie participative et d'ouverture aux PIs. Son niveau de relations élevé avec ses PIs laisse augurer d'une connaissance ou d'une estimation de leurs attentes moins aléatoire et intuitive.

La Déléguée au Développement Durable et Solidaire nous a fait part de ses commentaires suite à cette première étape. De prime abord perplexe devant le travail demandé, elle s'est facilement adaptée à la méthode et a renseigné son tableau en 1 h 3o (certains participants ont effectué ce travail en 2 h 3o, pas toujours d'un seul tenant). Ce travail lui est apparu « intéressant de par sa nature systématique », le fait qu'il lui a « fait découvrir de nouvelles parties intéressées », et l'a amenée à « se poser des questions vis-à-vis de parties intéressées et de Thèmes Porteurs d'Enjeux qu'elle ne s'était pas posées auparavant ».
Précédemment, lors de la 2ème réunion de présentation méthodologique en Comité Technique, notre intervention prenait suite à des discussions sur l'organisation des forums citoyens et de l'enquête filmée[545] qui devait être l'un de leurs principaux supports d'introduction et de débat.
A la suite de débats difficiles sur cette « matière molle et subjective », le travail de notation proposé sur les parties intéressées « est passé comme une lettre à la poste », de par sa nature « scientifique » et « rationnelle », systématique et « normalisée », aux yeux de la Délégation au Développement Durable et Solidaire (DDDS). La suite de l'expérimentation a confirmé le besoin et l'intérêt du CG vis-à-vis de la conjugaison de ces différents types d'approche.

Les participants à l'expérimentation au sein du CG ont toutefois fait état de difficultés de plusieurs ordres pour effectuer les notations sur le niveau d'attentes des PIs et le niveau de relation.

La notation du niveau de relation, effectuée de la part de participants issus des différentes Directions, demande à être validée dans le sens où il leur était demandé d'évaluer la relation *dans le cadre de l'Agenda 21 local du Département*, ce qui fait appel à une connaissance de la relation qu'entretiennent plusieurs Directions, et en particulier la Délégation au Développement durable et Solidaire. Il s'agit donc dans certains cas d'une estimation (qui a parfois fait l'objet d'une concertation entre plusieurs participants). *Ceci pointe en particulier la difficulté d'un management transversal de la connaissance des PIs et des relations avec elles, ainsi que d'un management qui permette la centralisation et la rationalisation de cette connaissance et de ces relations en lien direct avec l'Agenda 21 local.*

Etant donné le niveau d'avancement de la démarche de développement durable du CG91, une limite importante est induite par le niveau de précision de l'outil utilisé, du fait de la large interprétation possible des catégories de parties intéressées (PIs) proposées, qui appellent un approfondissement et une explicitation spécifique pour chacune d'elles. Dans des collectivités moins avancées, le niveau de généralité de l'approche proposée posait dans une certaine mesure les mêmes questions, mais permettait un premier état des lieux auquel ce niveau de généralité convenait.
Les différentes catégories de PIs proposées impliquent également dans le cadre de nos expérimentations (dont les temporalités courtes ne permettent pas un travail approfondi sur la base de ces premiers résultats), une intervention importante du biais induit par la variabilité des cultures et des connaissances des participants. Les participants ont bien souligné la difficulté et la subjectivité, ainsi que l'intérêt limité en termes d'utilisation des résultats, d'une notation qui demande souvent d'établir une « moyenne » du niveau de relation avec les nombreux acteurs qui composent la réalité de chaque catégorie de PIs.
Dans une soixantaine de cas (soit moins de 3% du nombre de question posées, ce qui reste marginal), les participants n'ont pas su donner de note : soit qu'ils ne connaissent pas les PIs concernées, soit qu'ils s'estiment incapables de noter leur niveau d'attente. Ceci montre bien que la démarche proposée représente un effort de réflexion et de projection, de la part des participants, qui a parfois des limites et illustre celles de la connaissance et de la gestion des PIs par la collectivité.

[545] Un film a été élaboré par un prestataire, composé d'interviews auprès d'un panel voulu représentatif de la population essonnienne. Les questions portaient sur le bilan du premier Agenda 21 local, le développement durable et les aspirations des habitants pour le second plan d'Agenda 21.

Ces difficultés pointent la nécessité d'une consolidation collective des notations, sur la base d'un support plus précis spécifiant les acteurs que recouvrent les différentes catégories et parmi eux, ceux avec lesquels le dialogue doit être mis en place de façon prioritaire.
Elles sont avant tout révélatrices de la nécessité d'un travail plus approfondi sur la connaissance des PIs et de leurs attentes, afin de donner corps à la volonté de la collectivité de s'ouvrir à ses PIs, d'organiser ses relations avec elles et d'intégrer leurs attentes vis-à-vis de la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire.
Ce travail renvoie plus particulièrement à la nécessité, comme dans nos autres cas d'étude –

- d'une prise de conscience et d'un cheminement cognitif spécifiques sur ces aspects
- de la mise en place d'outils et de méthodes adaptés
- d'un management et de choix organisationnels adéquats (réflexion, notation, renseignement, suivi, utilisation collectifs des outils, gestion et partage appropriés des informations qu'ils proposent d'organiser).

Cette nécessité, reconnue par la DDDS et les participants des autres directions, débouche sur un travail interne d'identification, de spécification et de centralisation des informations sur les PIs au niveau de la DDDS.
Le but est d'identifier de manière systématique, les interlocuteurs des principales Directions impliquées, afin que ces dernières rationalisent cette information et la partagent avec la DDDS. En parallèle doit intervenir un travail d'identification des parties intéressées manquantes et des priorités de dialogue. L'enjeu est de parvenir à une gestion de la relation aux parties intéressées cohérente et organisée entre plusieurs Directions, afin de piloter l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de l'Agenda 21 local en se basant sur un management opérationnel de ces aspects.

Etape 2. Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : identification d'Enjeux Significatifs

Le groupe de participants à la notation collective sur les Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) n'a pas eu de difficultés à identifier des performances contrastées, en se basant sur le travail déjà accompli dans le cadre de l'Agenda 21 local et sur leur conscience des points forts et des lacunes présents et à venir. Les notations, suffisamment hétérogènes, ne rendent pas nécessaire le recours à un outil tel que l'Analyse Structurelle afin d'identifier des Enjeux Significatifs.
Le croisement Performance / Importance[546] aboutit ainsi aux Enjeux Significatifs suivants :

Enjeux Significatifs	
De moyen	
1	Engagement et leadership des élus et de la direction
2	Participation, implication et motivation du personnel
3	Stratégie, politiques et objectifs
4	Organisation et responsabilités
5	Méthodes de travail et de gestion du projet
11	Efficacité et bonne gestion
13	Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions
De fin	
15	Services publics et équipements collectifs
16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

[546] Afin de faciliter la notation en Importance et son homogénéité, notamment du fait que les notes étaient soumises et validées au-delà du groupe de notation, une échelle *ad hoc* a été réalisée avec les participants : « La maîtrise du Thème Porteur d'Enjeu est, pour la collectivité et le développement durable de son territoire –

5. Fondamentale
4. Importante
3. Importante mais non prioritaire
2. Marginale
1. Sans importance »

17	Déplacements Transports Infrastructures
19	Activités et Développement économique
29	Cohésion et Relations sociales
33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
34	Air – pollution et odeurs
35	Gaz à Effet de Serre
36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
37	Déchets
38	Sols – pollutions/artificialisation

4 « points de vigilance », sont également identifiés, notion introduite opportunément au cours de cette expérimentation, dans la mesure où certains TPE étaient globalement bien notés mais où un de leurs aspects faisait l'objet d'une maîtrise non satisfaisante pour le CG :

Points de vigilance sur les TPE[547] :

27	Santé
28	Egalité, Equité, Solidarité
39	Biodiversité et milieux naturels
26	Enseignement, éducation, recherche

Ces résultats soumis au Comité Technique, la DDDS et les Directions présentes ont souhaité les compléter sur deux points :

> - Le TPE de moyen « Prise en compte des parties intéressées : Attentes / Influence » a été ajouté à la liste des ES. Si la démarche du CG est assez solide pour être notée 3 sur ce TPE, il représente pour ce dernier une préoccupation majeure. Le CG estime donc ne pouvoir se satisfaire de sa performance actuelle, et devoir mettre en place des outils (tels que la méthodologie expérimentée et les voies de progrès proposées) qui lui assurent de remplir son ambition vis-à-vis des parties intéressées.
>
> - Le TPE « Habitat – Logement », bien que faisant l'objet d'efforts importants de maîtrise de la part du CG (correspondant à un niveau 3 de performance), est jugé absolument fondamental pour le CG au regard de ses compétences qui portent avant tout sur le social et des problématiques de son territoire. Il n'est pas envisageable pour ces raisons qu'il ne figure pas parmi les Enjeux Significatifs.

Le travail de notation sur les TPE permet aux participants une prise de recul globale sur la performance du CG représente une aise à l'agencement de ses priorités. Devant le nombre et la portée des attentes et des thématiques mises en avant par les processus participatifs en place, la liste des TPE a été pour le CG un outil pertinent afin –

> - d'introduire des enjeux et des aspects absents des débats et des travaux alors en cours
> - d'avoir une vision globale et rationalisée sur ses priorités en fonction du niveau de maîtrise (caractérisé de manière homogène pour chaque TPE) et de la performance.

La prise nécessaire de recul permise par cette étape méthodologique est appréciée par le CG. Le Directeur adjoint de l'Insertion, de la Lutte contre les Exclusions et de l'Emploi, note ainsi que –

> « Même si certaines thématiques touchent peu les compétences du Département, j'ai pu les noter avec un fort enjeu [Importance] car en tant que collectivité le Département porte un projet global en matière de développement durable »[548].

---

[547] *Cf.* ANNEXE XXIV – Voies de Progrès CG91.
[548] Par retour de mail le 26 Février 2007.

Etape 3. Notation du niveau de compétence du CG91 sur ses enjeux significatifs ; notation et analyse de l'influence des parties intéressées sur leur maîtrise

Cette étape comprend la notation du niveau de compétence du CG91 sur ses enjeux significatifs, ainsi que la notation de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise de ces enjeux.

1. Niveau de compétence du Conseil Général sur ses enjeux significatifs

Les enjeux significatifs (ES) de moyen ne sont pas concernés par cette notation.

Niveau de compétence du CG sur ses 8 ES de moyen

Enjeux significatifs de moyen	Niveau de compétence
1. Engagement leadership élus et direction	**Maîtrise interne**
2. Participation, implication motivation du personnel	**Maîtrise interne**
3. Stratégie, politiques et objectifs	**Maîtrise interne**
4. Organisation et responsabilités	**Maîtrise interne**
5. Méthodes de travail et de gestion de projet	**Maîtrise interne**
7. Prise en compte des parties intéressées : Attentes / Influence	**Maîtrise interne**
11. Efficacité et bonne gestion	**Maîtrise interne**
13. Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions [du CG]	**Maîtrise interne[549]**

Niveau de compétence du CG sur ses 12 ES de fin

Enjeux significatifs de fin		Niveau de compétence
15	Services publics et équipements collectifs	**3**
16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	**2**
17	Déplacements Transports Infrastructures	**3**
18	Habitat – Logement	**3**
19	Activités et Développement économique	**2**
29	Cohésion et Relations sociales	**2**
33	Eau	**3**
34	Air – pollution et odeurs	**2**
35	Gaz à Effet de Serre	**2**
36	Énergie	**2**
37	Déchets	**3**
38	Sols – pollutions/artificialisation	**1**

On peut également inclure dans l'analyse la biodiversité, TPE dont l'aspect « comptabilité environnementale » constitue un point de vigilance (la compétence du CG est de niveau 4).

Le niveau de compétence du CG est moyen ou bas sur une majorité de ses enjeux significatifs de développement durable. Ceci signifie qu'une bonne maîtrise de ces enjeux au niveau territorial implique une forte coordination stratégique de la collectivité avec les parties intéressées influentes pour maîtriser ces enjeux.

Il est donc nécessaire de faire l'analyse des notations de l'influence des parties intéressées.

[549] Le CG considère l'enjeu comme relevant de la maîtrise interne étant donné qu'il recouvre à travers les seuls politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions du Département, de très nombreux aspects et leviers d'action. Le CG considère qu'il doit d'abord faire l'analyse de l'enjeu et progresser sur sa maîtrise en tant qu'institution, avant de travailler à la coordination stratégique avec ses partenaires sur cette thématique.

2. Influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs

2.1. Regard synthétique sur les notations de l'influence des parties intéressées

Pour la totalité des Enjeux Significatifs de fin, des PIs de chaque niveau d'influence sont identifiées. Les notations de niveau 1 et 2 sont minoritaires. On trouve également des PIs d'influence 3 et 4 sur les Enjeux Significatifs (ES) de moyen « Méthodes de travail et de gestion de projet », « Prise en compte des parties intéressées : attentes/influence », et « Efficacité et bonne gestion » (et non sur les ES de moyen « Engagement et leadership des élus et de la direction », « Participation, implication et motivation du personnel », « Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité », et « Organisation et responsabilités »). Ce constat reflète le fait que la pression, les attentes, les ressources, la légitimité de nombreuses PIs rendent ces dernières influentes sur la performance interne et managériale de la collectivité. L'ouverture aux PIs semble donc importante en matière d'évolution des pratiques managériales, autant qu'en matière de coordination stratégique territoriale (le même constat était dressé au CG77 et avec la CDC de Soule).

Le tableau de notation est composé de 20 Enjeux Significatifs (en colonnes) x 55 PIs (en lignes), soient 1100 cases renseignées. Sur cet ensemble on dénombre les occurrences suivantes :

Notations d'influences de niveau 5 : 249 occurrences (86 pour le CG77, 50 pour la CDC)
Notations d'influences de niveau 4 : 168 occurrences (138 pour le CG77, 268 pour la CDC)
Notations d'influences de niveau 3 : 197 occurrences (255 pour le CG77, 382 pour la CDC)

Au total, le tableau présente 614 occurrences d'influences fortes (niveau 3, 4 ou 5) sur la maîtrise des enjeux. Ce qui correspond à 55,81% des cases renseignées, chiffre significatif quant à la nécessité d'une coordination stratégique. Dans plus de la moitié des cas les parties intéressées ont une influence importante (contre 37,86% pour le CG77 et 55,33 pour la CDC[550]).

On peut distinguer deux grands cercles de parties intéressées au regard de leur influence :

<u>Parties intéressées du premier cercle :</u>

- Elus, services, personnels de la collectivité (90%)
- Etat Central en tant que législateur[551] (80%)
- Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques à vocation nationale (75%)
- Etat déconcentré (65%)
- Autres collectivités du territoire (63,75%)
- Organisations des collectivités du territoire (59,16%)
- Secteur associatif, fondations, fédérations (57,85%)
- Délégataires et fournisseurs de la collectivité (55%)
- Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales (55%)
- Collectivités des territoires voisins (55%)
- Secteur privé, secteurs d'activités (49,64%)
- Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche (46,66%)

<u>Parties intéressées du deuxième cercle :</u>

- Autres parties intéressées (32,50%)
- Organismes internationaux (20%)

[550] La question étant à nouveau de savoir si ces différences sont imputables aux niveaux différents de collectivités concernées ou à la perception et à la notation des participants…

[551] Nous avons introduit cette catégorie dans la notation de l'influence des PIs à partir de l'expérimentation en Soule. Elle était absente auparavant (Conseil de Développement du Pays Basque, Seine et Marne).

Le premier cercle (caractérisé par des occurrences d'influences fortes supérieures à 40% des notations effectuées), est de loin le plus fourni : la grande majorité des PIs est considérée comme très ou relativement influente par le CG sur la maîtrise de ses enjeux significatifs, les PIs jugées peu influentes étant numériquement marginales (et constituées d'acteurs lointains : organismes internationaux et/ou très spécifiques : acteurs de la microfinance, collectivités des pays en voie de développement …). Ces résultats sont propres au CG et *découlent de la notation en partie subjective effectuée par les participants*.

On remarque l'influence forte de l'Etat central en tant que législateur (qui rappelle que les collectivités agissent dans le cadre de dispositions et d'orientations nationales de natures diverses qui restent décisives au niveau territorial), de l'Etat et de ses agences, et de l'Etat déconcentré, ainsi que des autres collectivités du territoire et de leurs organisations. La coordination stratégique interinstitutionnelle apparaît à nouveau comme une priorité à travers cette expérimentation.

On peut émettre l'hypothèse que la forte propension des participants à identifier des niveaux d'influence élevés de la part des PIs sur les enjeux (par rapport aux précédents terrains)[552], reflète d'une part, leur expérience plus ancienne de la difficulté concrète de mettre en œuvre une action territoriale coordonnée avec les acteurs concernés, et d'autre part, la projection plus forte de la nécessité et des difficultés pressenties à ce faire dans le cadre d'un projet qui se fixe tout à fait prioritairement cet objectif. Comme pour les autres expérimentations menées, l'exercice a vocation à être consolidé par la collectivité.

2.2 Compétence du CG et Influence des PIs sur les enjeux significatifs

Comme lors des expérimentations précédentes, des Fiches Enjeux Significatifs ont été constituées et remises à la collectivité, dans lesquelles figurent les mêmes informations.

2.3 Analyse de l'influence par l'entrée des parties intéressées

Un regard sur les notations d'influence par l'entrée des PIs apporte les informations suivantes :

a. Les parties intéressées influentes du premier cercle…

- Elus, services, personnels de la collectivité (90%)
- Etat Central en tant que législateur (80%)
- Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques à vocation nationale (75%)
- Etat déconcentré (65%)
- Autres collectivités du territoire (63,75%)
- Organisations des collectivités du territoire (59,16%)
- Secteur associatif, fondations, fédérations (57,85%)
- Délégataires et fournisseurs de la collectivité (55%)
- Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales (55%)
- Collectivités des territoires voisins (55%)
- Secteur privé, secteurs d'activités (49,64%)
- Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche (46,66%)

… apparaissent pour chaque enjeu significatif ou presque.

Comme déjà mentionné, ces résultats soulignent que la maîtrise territoriale des enjeux significatifs passe en premier lieu par une coordination stratégique interinstitutionnelle. La nécessité de la transversalité est aussi soulignée à travers le besoin d'une action coordonnée entre les services de la collectivité elle-même, et l'ensemble des acteurs institutionnels intervenant sur le territoire.

[552] Bien que les résultats présentés ici ne puissent faire l'objet d'un réel travail quantitatif, tant en raison du nombre très restreint de terrains que de la faible capacité des données recueillies à refléter une réalité objective.

La diversité des PIs les plus influentes (on retrouve de nombreuses composantes différentes du corps social) illustre la diversité des types de dialogue et de partenariats à mettre en œuvre. Ce sont tous les différents niveaux de PIs qui apparaissent, de l'échelle internationale à l'échelle locale, mettant en exergue le rôle de pilote, d'animateur et de relais d'un projet de territoire du CG.
L'existence de plusieurs niveaux de compétence du CG sur les enjeux illustre la géométrie variable (compétences partagées, animation, partenariat) des formes de son action (nécessitant une gestion *ad hoc* des parties intéressées).

La récurrence des mêmes acteurs influents souligne la nécessité d'un dialogue stratégique avec ces derniers, qui prenne place dans le cadre d'une analyse systémique des interactions acteurs/enjeux.
Comme dans les autres cas d'étude, un travail miroir à celui-ci effectué avec les acteurs concernés pourrait certainement montrer la réciprocité de ce constat et renforcer celui de la nécessité d'une maîtrise coordonnée des enjeux.

Le travail effectué permet d'identifier des priorités de dialogue et représente pour le CG une aide à la décision et l'action. Il est perçu comme une première étape de réflexion et comme un stimulateur de la connaissance des PIs, de leurs rôles respectifs potentiels dans le projet du CG.

b. Restitution des notations par l'entrée des parties intéressées

La récurrence des parties intéressées influentes appelle une restitution des résultats des notations des influences selon l'entrée « parties intéressées ».
Dans l'organisation du dialogue avec les PIs influentes sur la maîtrise des enjeux, la collectivité doit en effet organiser sa connaissance des différents enjeux sur la maîtrise desquels influent chaque PI individuellement.

Comme dans les cas précédents, l'ANNEXE XXIII – Tableaux de notation de l'influence des parties intéressées (CG91) reprend les notations effectuées et indique la répartition des priorités de coordination stratégique par enjeu et par partie intéressée.

Etape 4. Identification de voies de progrès sur la maîtrise des enjeux significatifs du CG

Des voies de progrès sont identifiées pour la maîtrise des enjeux significatifs. Elles sont basées sur les justifications données par le groupe de participants lors de la notation de la performance sur les TPE, et sur les critères qui caractérisent le niveau de performance supérieur à atteindre dans les grilles de performance générique et spécifiques d'évaluation.

Dans un premier temps nous avons soumis des voies de progrès suggérées par les éléments recueillis lors de la réunion de notation de la performance. Ces voies de progrès ont été soumises à la DDDS, qui a elle-même sollicité les Directions concernées (toutes représentées dans le groupe de notation). Une réunion de travail spécifique a été consacrée avec les membres de la DDDS, à identifier plus précisément les voies de progrès, en particulier concernant les enjeux de moyen. Ces éléments ont été soumis au Comité Technique lors d'une réunion de restitution finale le 30/03/07.

Comme dans les cas précédents, ce travail est restitué dans l'ANNEXE XXIV – Voies de progrès CG91. Dans les diapositives constituant l'Annexe, les critères caractérisant le niveau supérieur à atteindre figurent en bleu, des remarques additionnelles apparaissent en couleur orange, et les propositions d'actions en rouge. Les voies de progrès prioritaires concernant un enjeu étant celles relatives aux champs où la note de performance est inférieure à 3, elles sont soulignées par leur position dans des bulles de fond orange dans les diapositives.

Conclusions

Les conclusions tirées des expérimentations de terrain précédentes, sauf lorsqu'elles sont spécifiques à chaque collectivité, sont confortées par ce dernier terrain de recherche-intervention.

1. Les outils : entre simplicité salvatrice et imperfections

En ce qui concerne les « outils », c'est à dire chaque composante du processus soumis à nos partenaires locaux, les constats qui peuvent être dressés *a posteriori* de leur usage oscillent entre utilité salvatrice et imperfections.

Les échelles utilisées : niveaux de relation, d'attente, d'influence, de compétence, satisfont aux buts qui leur sont assignés et sont accueillies très favorablement.
L'échelle d'importance des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) élaborée *in situ* afin de rendre davantage explicites et homogènes les choix collectivement débattus et effectués[553], s'avère fonctionnelle et semble pouvoir être validée. Elle est simple, mémorisable et lisible ; les notations en importance, quoiqu'il en soit, impliquent une hiérarchisation et une explicitation qui sont l'objet de débats nécessaires à l'établissement d'un consensus. Il nous apparaît que plus simple est l'échelle proposée, plus riches sont les processus cognitifs qui alimentent la réflexion collective que nécessite l'exercice.

Les échelles de notation présentent au final un apport méthodologique significatif, car elles permettent une évaluation et une hiérarchisation homogènes et normées (sans non plus constituer un carcan normatif qui assujettirait évaluateur et évalués à des critères par trop stricts et draconiens). Il en va de même des grilles d'évaluation de la performance. La grille générique s'avère constituer une matrice et une référence précieuse en la matière.

On a pu cependant noter avec le Conseil Général, des hiatus entre bonnes notations dans les trois champs pour certains TPE, et performance moyenne sur le terrain. Ceci s'explique par le fait que la notation effectuée reflète *la qualité du processus de maîtrise de l'enjeu*, et non pas directement *des résultats substantifs*.
Toutefois, l'approche théoriquement retenue était de coupler l'appréciation procédurale et substantive de la performance. En effet, si l'on s'en tient *stricto sensu* à la grille de performance générique, les performances de niveau 3, 4 et 5 impliquent la définition de dispositifs adéquats de mesure, et l'amélioration continue de ces dispositifs et des résultats. Cette grille d'évaluation n'a pas, dans les faits, été suivie à la lettre : les évaluations expérimentales menées ont été indulgentes sur la question de la présence d'indicateurs opérationnels de suivi de la performance.

La DDDS souligne l'importance d'un travail ultérieur de validation et de consolidation collectives des notations, avant la diffusion et l'utilisation plus larges qu'elle souhaite faire des résultats.
La mobilisation collective interne pour les notations est, pour le CG, une étape très importante et positive : elle met en œuvre la *transversalité*, au travers d'échanges riches au sein du groupe de notation. Il est frustrant pour l'organisation – ainsi que pour l'intervenant – de ne pas avoir eu la latitude de l'étendre à toutes les Directions avec lesquelles, dans l'absolu, il est jugé souhaitable par le CG (comme par nous-mêmes) de valider le travail effectué.

---

[553] « La maîtrise du Thème Porteur d'Enjeu, pour la collectivité et le développement durable de son territoire, est –
5. Fondamentale
4. Importante
3. Importante mais non prioritaire
2. Marginale
1. Sans importance »

Il semble que ce type d'exercice possède un véritable potentiel d'harmonisation des référentiels collectifs explicites ou implicites au sein de l'organisation, et permette (même en un laps de temps réduit, comme nous l'avons constaté) un alignement des perceptions et des valeurs des participants vis-à-vis des objectifs du projet de la collectivité.

La liste des parties intéressées constitue une bonne base de travail, même dans ce cas où la collectivité a déjà mené un travail important d'identification et de dialogue concernant les acteurs de son territoire. Son effet pédagogique est souligné, et comme dans les autres cas d'étude, elle amène immanquablement à l'*ouverture et à l'élargissement à d'autres PIs*. Cette liste ou « check-list » joue ainsi un rôle important de Porter à Connaissance.
L'exercice reste difficile puisque les différents acteurs sont pris en charge, en termes opérationnels, par des Directions et des services différents. Ceci a mis en exergue la nécessité d'organiser la relation aux parties intéressées au niveau du pilotage de l'AG21. Il s'agit pour la DDDS d'identifier et de suivre au sein du CG, *qui est en relation avec qui*. La DDDS n'a pas toujours de connaissances sur cet aspect, même concernant les PIs connues et « naturelles » (usagers des services du CG dans le cadre de ses compétences…).

La liste de TPE joue le même rôle, simple et néanmoins fondamental, de Porter à Connaissance, à travers les TPE « inconnus », non pris en compte, non formalisés comme tels, par la collectivité. A cet égard, au-delà de certains aspects des enjeux proposés (intégration territoriale des activités économiques et gestion des externalités par exemple), l'écologie industrielle et le métabolisme territorial remportent toujours le même « succès », en attisant la curiosité et l'intérêt des participants. Ces thématiques, plus que d'autres, ont un effet didactique de par l'explication qu'elles nécessitent, et de par le cadre conceptuel nouveau et approprié au développement durable qu'elles offrent.

Par contre, il ressort de cette expérimentation une critique importante sur les outils proposés, qui avait déjà été émise par le CG77. Il s'agit de la sous-représentation des aspects sociaux parmi les TPE (personnes âgées, handicapés, insertion…). Principalement tirés du Cadre de Référence, les éléments présents demandent donc à être étoffés en fonction de l'ensemble des problématiques et des enjeux sociaux potentiels d'un territoire[554].

2. Enjeux Significatifs et orientations stratégiques

La capacité de la méthodologie, dans son ensemble, à faire émerger des Enjeux Significatifs de façon transparente et méthodique, constitue pour le CG une aide précieuse à la décision. L'adhésion à l'ensemble du processus par les participants est acquise.
La notation en importance des TPE *au regard du développement durable du territoire* (et non au regard de la seule action de la collectivité), revient bien à mettre en valeur des domaines d'action hors ou en limites de compétences, orientant les priorités d'action vers un *projet global de territoire* et la *coordination stratégique*.

Il s'agit *in fine*, pour la DDDS, d'une bonne base technique à valider avec d'autres acteurs. En l'espèce, des forums étant organisés juste à la suite de notre intervention, la DDDS a émis le souhait de valider plus largement les notations sur les TPE, en parallèle (et plus largement, *in itinere* en vue d'un pilotage dans le temps), afin de bénéficier d'éléments complémentaires de diagnostic et d'orienter sa future stratégie. Les résultats de l'expérimentation devront également faire l'objet d'un croisement (sur la base par exemple, d'une analyse des convergences / divergences), avec le bilan

[554] La question se pose ainsi de savoir si le Cadre de Référence lui-même n'offre pas un déficit de ce point de vue, au moins pour ses lecteurs à l'échelle départementale …

alors en cours du précédent plan d'Agenda 21. La synthèse de ces différents éléments représente une préoccupation majeure pour les pilotes de ce projet « de seconde génération ».

La coordination stratégique interinstitutionnelle apparaît, encore une fois, comme une priorité pour la maîtrise territoriale des enjeux significatifs de développement durable du Département. La notation de l'influence des PIs est, de ce point de vue, une réelle aide au pilotage. La DDDS a ainsi émis l'idée de faire évaluer la maîtrise des Enjeux Significatifs par les Parties intéressées fortement influentes, tant dans l'optique d'une validation par ces dernières du diagnostic ainsi effectué, que d'organiser avec elles sur ces bases rationnelles des transactions sur la maîtrise des enjeux.

Les pistes d'action définies pour concrétiser les voies de progrès représentent également pour le CG et en particulier la DDDS, pilote de l'Agenda 21 départemental, un exercice positif à élargir (en raison des limites de leur définition en comité restreint). Ici aussi le travail effectué constitue une base à étoffer et à (re)négocier, mettant à nouveau l'accent sur le rôle de la méthodologie en termes d'organisation des transactions en interne.

Les attentes estimées des parties intéressées, nombreuses et dispersées, confirment l'hypothèse que le mécanisme de pondération de l'importance des enjeux en fonction des attentes des parties intéressées n'est pas valide dans le cadre d'une collectivité et de son territoire.

3. Usages et inscription de l'outil dans l'organisation …et au-delà

Les usages envisagés de la méthodologie par le CG relèvent du diagnostic stratégique autant que du pilotage. Une fois le premier diagnostic établi, il constitue un référentiel interne à suivre, communiquer et mettre à jour. La taille de la collectivité, le nombre de participants, la complexité des processus en cours et le niveau d'avancement de la démarche du CG, posent ainsi de vraies questions managériales et interrogent l'inscription de la méthodologie dans l'organisation.

L'appropriation de l'outil requiert du temps et un minimum d'investissement de la part des techniciens ; elle nécessite également un accompagnement. La question est donc centrale des conditions de mise en œuvre ponctuelle (temps, configuration), et des modalités possibles d'intégration en continu dans le management des collectivités.
Quatre mois après la fin de notre intervention, la Déléguée au Développement Durable et Solidaire a pu nous confirmer ses limites et ses apports. Les voies de progrès proposées sont utilisées comme référence par la DDDS dans la réflexion avec les directions du CG. Avec le recul, l'ensemble du travail mené reste pertinent à ses yeux dans la forme et dans le fond.
Une difficulté réside néanmoins dans le fait que lorsque les résultats sont mobilisés, il est nécessaire de ré-expliquer leur origine, et donc l'ensemble de la méthodologie. Cet écueil nous paraît inévitable concernant la mobilisation d'outils « techniques » par l'organisation. Il serait peut-être atténué si la démarche était plus largement partagée en amont, et bénéficiait d'une reconnaissance externe.

Cette expérimentation a été présentée, conjointement avec celle auprès du Conseil Général de Seine et Marne, à l'Assemblée des Départements de France (ADF). La méthodologie et les résultats présentés ont été très positivement accueillis, au regard notamment des hypothèses centrales testées sur le terrain[555].

[555] La méthodologie SD21000 adaptée aux collectivités peut contribuer à – identifier de manière méthodique et « rationnelle » des enjeux significatifs de développement durable ; – structurer le management et le pilotage du projet de développement durable ; – évaluer et suivre le projet (autodiagnostic et évaluation exogène) ; – rendre lisible et à organiser le passage, par les collectivités, de logiques institutionnelles à des logiques territoriales de développement durable ; – constituer un support méthodologique opérationnel de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des recommandations du Cadre de Référence du MEDD.

L'idée a pu être discutée avec les deux collectivités volontaires, le BTE et l'ADF, que l'entrée par les enjeux semblait pertinente et nécessaire afin d'assurer la prise en compte de la dimension globale et territoriale des projets de développement durable des collectivités, dans leur élaboration et leur évaluation. Une évaluation centrée sur les compétences, et non sur la qualité des processus de maîtrise de TPE pré-identifiés, est moins à même de mettre en exergue la nécessité d'une coordination stratégique territoriale, et d'amener la collectivité à l'organiser. Ceci n'est pas exclusif d'un travail d'adaptation de l'outil aux Conseils Généraux, qui consisterait dans la définition plus précise des niveaux de performance, des bonnes pratiques, résultats et voies de progrès liés spécifiquement à l'exercice de leurs compétences propres.

Une autre perspective a été évoquée spontanément au sein du CG91 et par les participants à la réunion de présentation de nos résultats à l'ADF. Elle concerne l'importance de disposer d'un système commun aux Conseils Généraux de diagnostic, d'évaluation et de suivi des projets. Les participants constataient que l'absence d'un tel « cadre commun » représentait une lacune, que la méthodologie proposée semblait à même de combler, au moins partiellement.
L'ADF et nos deux Conseils Généraux remarquaient que dans l'absolu, la méthodologie pourrait intervenir de manière appropriée afin de participer au benchmarking entre organisations départementales.
Il s'agirait d'établir un recensement et une mise à jour, pour chaque niveau de performance concernant chaque TPE, des pratiques correspondantes. Cette perspective, valable pour tout type de collectivité, s'applique bien à l'outil dans la mesure où il constitue naturellement un « métasystème de management » propice à l'ordonnancement des informations qu'il mobilise et qu'il organise (enjeux, parties intéressées, performances, compétences, influences, priorités…).

Conclusions Générales

La réflexion sur la problématique du développement durable met constamment au défi l'intelligence, posant le problème de savoir si la globalité des interactions qu'elle suppose de prendre en compte ne conduit pas à une impasse cognitive… Il faut certainement voir dans le développement durable une injonction constante à l'humilité et à la prudence.
Nos travaux sur le SD21000 appliqué aux collectivités se situent à la convergence entre évaluation, normalisation, approches volontaires, porter à connaissance stratégique, aide au management public territorial, pilotage et introduction du diagnostic expert dans la prise de décision locale.

Dans l'environnement propre de la thèse (MEDAD, collectivités), notre tâche consistait dans la traduction de concepts et d'outils, en vue de leur appropriation par les acteurs qui se trouvent en situation de faire de la régulation (MEDAD, ADF). Cela impliquait de constituer des passerelles entre théorie et pratique, et entre réflexions et pratiques d'acteurs des secteurs public et privé, dans le cadre des processus mis en lumière par la théorie de la traduction, en sociologie de l'innovation.

Nous avons proposé, afin de contribuer à la question de la reconnaissance et du suivi-évaluation des démarches de développement durable des collectivités, une méthodologie d'autodiagnostic accompagné, fondée sur une approche normalisée des enjeux et des acteurs. Par le biais d'une série de notations, les collectivités identifient leurs enjeux significatifs de développement durable, des priorités de dialogue avec leurs parties intéressées (afin de prendre en compte leurs attentes), des priorités en termes d'action collective territoriale, et des voies de progrès concernant la maîtrise des enjeux.

Nos conclusions portent sur les apports et limites de la méthodologie proposée aux collectivités, sur le positionnement de l'outil développé par rapports aux autres outils et démarches d'évaluation des collectivités, sur la coordination et les transactions entre collectivités et entre collectivités et entreprises, et sur le rôle de l'Etat, les processus collectifs et la normalisation.

1. Apports et limites de la méthodologie proposée aux collectivités

Notre premier terrain, le Conseil de Développement du Pays Basque (CD Pays Basque), a fait l'objet d'une expérimentation exploratoire qui visait à soumettre les éléments non encore stabilisés de la méthodologie. Le CD Pays Basque était à la recherche d'outils d'animation du territoire auprès des collectivités et des entreprises. Les notations ont porté sur un petit nombre de parties intéressées et d'enjeux, permettant de clarifier le cadre conceptuel. Il a été mis en évidence que la méthodologie s'appliquait bien à des collectivités territoriales, mais était moins adaptée à un organe d'animation sans compétences propres.

L'expérimentation au Conseil Général de Seine et Marne (CG77) a pris place en parallèle au diagnostic et à la définition des enjeux du premier Agenda 21 local du Département. Elle a mis en exergue l'intérêt d'un travail systématique sur les enjeux et les parties intéressées, positionnant la méthodologie comme un diagnostic expérimental complémentaire. Le diagnostic réalisé soulignait la nécessité de l'ouverture aux parties intéressées, et le fait que les enjeux significatifs étant pour la plupart en marge des compétences du CG, ce dernier serait amené à prendre en compte la coordination stratégique territoriale (notamment interinstitutionnelle, avec la Région et les collectivités du territoire) dans le cadre de son Agenda 21 local.

Le troisième terrain offrait l'intérêt d'une expérimentation croisée collectivités / entreprises, des diagnostics ayant été menés en parallèle auprès de la Communauté de Communes (CDC) de Soule-Xiberoa, en Pays Basque, et dans deux entreprises du territoire (menés par l'AFNOR). Le diagnostic a mis en évidence l'intérêt d'une stratégie formalisée de développement durable du territoire (le

développement durable étant une réelle préoccupation pour la CDC, mais ne faisant pas encore l'objet d'un affichage et d'un portage politique clairs). La validation et l'élaboration formelle d'un cadre stratégique commun, empiriquement accepté et voulu par les acteurs en présence, est ainsi apparue comme la prochaine étape afin de progresser dans la mise en oeuvre du projet de territoire, et dans son articulation sous l'angle du développement durable avec le projet Pays Basque 2020.

Le dernier terrain a consisté en un diagnostic auprès du Conseil Général de l'Essonne (CG91), dans le cadre de la définition de son second plan d'Agenda 21 local. Un travail important a été mené depuis plusieurs années par cette collectivité. Le diagnostic a vocation à s'articuler avec les résultats des forums participatifs en cours et avec le bilan du précédent plan d'Agenda 21 local. La méthodologie a été sollicitée par le CG91 dans la mesure où l'organisation de la relation aux parties intéressées et la définition d'actions collectives territoriales sont des préoccupations majeures des pilotes de ce projet « de seconde génération ». La taille de la collectivité, le nombre de participants et la complexité des processus en cours ont posé de vraies questions en termes d'inscription de la méthodologie dans l'organisation. En particulier, des actions visant à concrétiser les voies de progrès identifiées vis-à-vis des enjeux significatifs de moyen ont été collectivement définies et soumises aux collaborateurs.

Ces terrains, variés en termes de types de collectivités et de territoires, et de niveaux d'avancement des projets, ont permis de mettre en évidence les apports de la méthodologie proposée à différents stades des projets. Ils montrent notamment que la pertinence de ces apports est indépendante de ces stades d'avancement. Le niveau de conscience et de mise en oeuvre vis-à-vis de la coordination stratégique territoriale sont également apparus indépendants de la taille des collectivités et de leur niveau d'avancement dans la mise en oeuvre d'un Agenda 21 local.

1.1. Un outil opérationnel, complémentaire d'autres approches

Une adaptation du processus mis en œuvre dans les entreprises concerne le volet des parties intéressées et son rôle dans l'identification des enjeux significatifs. Les expérimentations montrent qu'une difficulté importante réside, pour les collectivités, dans l'identification et le suivi systématiques des parties intéressées, de leurs attentes et de leur influence.
Par ailleurs, l'adaptation et le transfert de la méthodologie nécessitent de prendre en compte les divergences profondes entre entreprises et collectivités. Contrairement à la finalité des entreprises qui consiste dans leur propre valorisation, celle des collectivités réside dans le service public et la préservation de l'intérêt général. Si les entreprises peuvent légitimement, au regard de leur finalité et de leurs intérêts, établir une hiérarchisation de leurs parties intéressées, les principes démocratiques et d'égalité interdisent une telle démarche aux collectivités. Le nombre étendu de parties intéressées et la dispersion de leurs attentes sur un grand nombre de thèmes porteurs d'enjeux, amènent également à écarter le mécanisme de pondération de l'importance des enjeux au regard des attentes des parties intéressées. Tout au moins le recours à ce mécanisme reste-t-il limité : il peut représenter une aide à la hiérarchisation mais ne peut être utilisé de manière automatique.
Une limite majeure reste par ailleurs que le niveau d'attente des parties intéressées a été *estimé* par les collectivités, comme c'était le cas lors des expérimentations du guide SD21000 au sein des entreprises (DELCHET, 2006, *op. cit.*). Le travail sur les parties intéressées souligne l'importance de disposer au sein des collectivités, d'outils appropriés de gestion et de suivi de la relation aux acteurs.

Les collectivités semblent avoir tendance à estimer que leurs parties intéressées ont des attentes très dispersées sur une grande variété de thématiques. Or, c'est par l'entrée environnementale et les enjeux que cette dernière recouvre, que la nécessité de l'ouverture aux parties intéressées et la légitimité des processus redditionnels a été mise à l'ordre du jour.
On voit ainsi que l'environnement tend à agir comme un domaine précurseur d'évolutions sociétales et organisationnelles plus larges, touchant à l'ensemble des champs environnementaux,

sociaux et économiques. Extension de la responsabilité, obligations redditionnelles, ouverture aux parties intéressées, nécessité de processus collectifs d'identification et de gestion des enjeux, s'imposent en effet de plus en plus à l'ensemble de ces champs, auxquels sont transférées les innovations et les nouvelles modalités d'action collectives apparues pour faire face aux enjeux environnementaux. L'environnement jouerait ainsi un rôle moteur, par « contagion », dans les progrès en termes de gouvernance (tant des organisations que des territoires).

La notation de l'influence des parties intéressées et du niveau de compétence des collectivités sur les enjeux significatifs (identifiés sur la base d'une liste « universelle » de thèmes porteurs d'enjeux), permet d'identifier des priorités en termes de coordination stratégique territoriale. La valeur ajoutée de l'outil réside bien dans le recours à une liste unique de thèmes porteurs d'enjeux, quelle que soit la collectivité concernée et ses compétences propres.
Selon nos partenaires, les différentes composantes de l'outil représentent un système de management et de pilotage pertinent dans son ensemble pour identifier des voies de progrès. Il répond ainsi à l'ambition de structurer l'amélioration continue des projets de manière normalisée.
Le cumul des fonctions de l'outil (diagnostic *ex nihilo*, suivi/amélioration en continu et pilotage d'un projet existant, évaluation ponctuelle extérieure, support pour une future procédure d'audit) est envisageable et souhaitable, au vu de nos résultats et aux yeux de nos partenaires : ces fonctions apparaissent inter-reliées et leur mise en cohérence autour d'une rationalité commune apparaît comme une attente et une plus-value réelles. Ce constat fait d'ailleurs écho au contenu de la Circulaire de la Ministre de l'Environnement aux Préfets de régions en date du 11 mai 1999, qui stipule que « l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie »[556].

De manière générale, l'aide à la décision s'appuie sur des modèles clairement explicités (tels que la méthode que nous avons expérimentée, qui n'est qu'un exemple à un niveau particulier). Elle aide à obtenir des éléments de réponse aux questions que pose un processus de décision. Elle concourt à éclairer la décision et à prescrire, ou simplement à favoriser, un comportement. Elle consiste à chercher à ce que ce comportement accroisse la cohérence entre, d'une part, l'évolution du processus, et d'autre part, les objectifs et le système de valeurs au service desquels se trouve ce processus.
La décision s'élabore de façon plus ou moins chaotique, sur la base d'une confrontation permanente des préférences des différents acteurs (consultant, chercheur, techniciens, élus, parties intéressées…) au cours d'interactions concomitantes et/ou successives entre eux au sein du champ où ils agissent.

L'outil que nous avons proposé et ses apports sont complémentaires d'autres approches. Les Agendas 21 locaux mettent en relief toute l'importance des jeux d'acteurs et le caractère contingent de l'action locale. Ce sont donc des démarches qui sont loin d'une démarche purement experte et managériale, d'un processus qui s'apparenterait à un « super-système de management » permettant seul de révéler les enjeux significatifs. L'outil proposé dans le cadre de nos travaux concerne la dimension experte et managériale ; il amène avant tout à organiser et à mobiliser des connaissances particulières selon une approche préétablie. L'outil expérimenté a ainsi vocation à s'articuler avec d'autres approches et outils (dans le cas où ces derniers sont mobilisés par une collectivité) : débats et ateliers avec la population, travaux participatifs, exercices de prospective… Les critères caractérisant les niveaux de performance sur les domaines que couvre l'outil proposé intègrent d'ailleurs ces dimensions.

L'identification d'enjeux significatifs de développement durable d'un territoire est complexe et nécessite des approches complémentaires. L'outil développé a le statut d'aide à la réflexion et à la

[556] *Cf.* ANNEXE II – Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires.

décision. Son objectif est l'apport, dans la prise de décision, d'une rationalité et de Porter à Connaissance extérieurs (sous la forme notamment de thèmes porteurs d'enjeux normalisés, dont certains ne sont pas identifiés localement, et des aspects qui les composent). Il encourage les collectivités à justifier leurs choix vis-à-vis de ces éléments, que la décision finale les retienne ou non. La prise de décision des acteurs locaux est soumise à des aléas nombreux : elle est amenée par la méthodologie proposée dans la thèse, à prendre en compte les éléments concernés (thèmes porteurs d'enjeux, niveaux de performance, priorités de dialogue et de coordination avec les parties intéressées, enjeux significatifs, voies de progrès) et à se justifier par rapport à eux.
La prise de décision est généralement un processus assez largement constructiviste, dans lequel peuvent être intégrés des « valeurs » ou éléments de connaissance externes. De par, notamment, le caractère non fractal du développement durable, on est devant la nécessité d'avoir recours à des dispositifs qui assurent une déclinaison localement pertinente de préoccupations globales. Du fait de la complexité qu'il est nécessaire de contraindre à des représentations simplifiées afin de pouvoir agir, il n'existe pas *a priori* de solutions théoriques et pratiques parfaites pour identifier les enjeux significatifs de développement durable d'une collectivité et de son territoire. Un diagnostic territorial partagé (combinant expertise extérieure et connaissances locales) devrait hiérarchiser les enjeux ou plus précisément les composantes clés de ces enjeux. Il faudrait pour ce faire disposer sur chaque TPE du diagnostic pertinent. Ceci permettrait qu'ait lieu une discussion sur les enjeux significatifs qui s'appuierait sur des éléments substantifs.

Le caractère opérationnel de l'outil proposé dépend de l'ambition qui lui est associée. Toutes ses composantes n'atteignent pas le même niveau d'achèvement, et nous avons vu qu'il pouvait viser plusieurs objectifs. A ce stade, l'outil s'avère opérationnel pour :

- identifier, de manière autoportante ou conjointe avec d'autres méthodologies, des enjeux significatifs de développement durable,
- fixer des critères d'amélioration de la performance (voies de progrès),
- identifier le niveau d'avancement et le « profil » des projets,
- piloter leur amélioration continue sur l'ensemble des aspects concernés,
- évaluer les projets au regard des critères du Cadre de Référence, déclinés et approfondis dans l'outil.

Les limites de l'outil se trouvent au niveau managérial, notamment en ce qui concerne la gestion des parties intéressées. La « check-list » de parties intéressées joue son rôle en termes de questionnement, mais ne peut offrir telle quelle un reflet fidèle de la réalité. Elle a vocation à être détaillée et spécifiée au gré des contextes locaux. Les listes de parties intéressées et de thèmes porteurs d'enjeux, associées à des niveaux de performance, de relation et d'influence, ont en dépit de leur simplicité, un rôle didactique fondamental. La question restant de savoir comment intégrer un tel outil – dont le besoin est par ailleurs évident – au management des collectivités.
Le principal travail ultérieur de développement à mener concernerait les grilles de performance spécifiques de certains thèmes porteurs d'enjeux, qu'il serait nécessaire de préciser, d'approfondir et de valider, dans le cadre de comités experts compétents sur les thématiques concernées.

L'outil est toutefois opérationnel au niveau stratégique, l'ensemble du processus concourant positivement à ce résultat. Globalement, l'outil semble adapté à un usage stratégique et managérial de suivi des projets, ce qui correspond à une demande pressante et récurrente des directeurs et des techniciens.
L'enjeu est d'articuler ce type d'approches expertes avec le niveau politique et avec la dimension participative de la prise de décision. Dans nos expérimentations, les résultats du travail mené informaient principalement les techniciens (sauf dans le cas de la Communauté de Communes de Soule), posant la question de leur appropriation par les élus (et éventuellement par la population, dans le cas où des dispositifs participatifs structurés existent (Conseil Générale de l'Essonne).
On se situe bien dans le cadre où des processus normalisés peuvent venir à l'appui de la décision politique, afin d'intégrer à la prise de décision et au projet politique un certain nombre de facteurs,

dans la perspective d'une *gouvernance éclairée*, qui désigne la prise en compte du diagnostic expert et de la dimension cognitive dans le processus décisionnel (BRODHAG, 2004b, *op. cit.*).

1.2. Apports conceptuels de la méthodologie

Toute technique « décrit implicitement une organisation, ne serait-ce que sous la forme d'un 'mode d'emploi' qui prescrit nécessairement un comportement et des règles de travail » (DAVID et Al., *op. cit.*). L'outil proposé, en tant que dispositif technique, prescrit explicitement par ses recommandations normatives, une organisation ou au moins une rationalité particulière présidant à l'organisation.
L'outil proposé cherche à dépasser les lacunes des OQADD, qui n'interviennent généralement que de manière ponctuelle et circonscrite. Il permet aux collectivités la formalisation d'un questionnement qui traduit un cadre conceptuel précis. Ceci participe à faire des collectivités des organisations apprenantes, dans l'optique d'en faire – et au-delà d'elles, des territoires – des organisations stratèges, corollaire de ce premier but.

Les 3 champs de gestion des enjeux:

- le champ de la prise en compte des enjeux *en interne* par la collectivité ;
- le champ de la prise en compte des enjeux *dans la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité* (qui amène notamment à rechercher synergies et externalités entre ces dernières, dans une perspective intégrée) ;
- le champ de *la coordination stratégique territoriale* (qui vise la maîtrise collective des enjeux par la collectivité et ses parties intéressées sur son territoire),

… sont bien appropriés par les acteurs et permettent de clarifier l'approche de l'évaluation, de la mise en œuvre et du suivi des projets de développement durable des collectivités. Des distinctions portant sur cet aspect avaient déjà été faites, qui ne se recoupaient pas (COMBE, 2003, THUILLIER, 2005, *op. cit.*) et qu'il nous paraissait possible d'améliorer.
Il paraissait incontournable de préciser, de définir et d'expliciter ces différents champs dans le cadre de nos travaux. La distinction et la définition de ces trois champs de gestion des enjeux permettent d'améliorer la lisibilité en termes de recherches et de pratiques à venir sur ces questions.
Ceci souligne l'importance de la dimension cognitive de l'évaluation. Ces 3 champs représentent un "métacadre" qui permet d'appréhender n'importe quelle thématique (biodiversité, transport, plan climat, bilan carbone, etc), aidant la collectivité à piloter son projet sur l'ensemble des thématiques. De la même manière, les Systèmes de Management Environnemental ou de la Qualité peuvent participer à la maîtrise d'un certain nombre d'enjeux dans un, deux ou trois champs, permettant de qualifier l'outil (qui caractérise la qualité globale des processus de maîtrise des enjeux) de « métasystème de management ».
La distinction de ces trois champs de gestion est notamment une contribution à la problématique de l'identification des profils des projets de développement durable des collectivités (internes, institutionnels, stratégiques et territoriaux). Disposer d'outils qui permettent d'appréhender le degré d'investissement de ces trois profils par les collectivités est en effet une question récurrente des tierces parties, et qui s'est posée avec acuité au sein du Comité de Pilotage National Agendas 21 locaux animé par le MEDAD.
Une utilisation de l'outil développé, qui associerait par exemple des niveaux de performance minimum à atteindre dans le champ de la coordination stratégique territoriale, et une vérification du travail mené sur l'influence des parties intéressées concernant les enjeux significatifs, est ainsi envisageable.

Par ailleurs, les expérimentations montrent la pertinence de l'entrée par les enjeux, et non par les compétences, afin d'établir une stratégie et un plan d'action territoriaux de développement durable. L'entrée par les enjeux permet le mécanisme de traduction et les transactions sans que chacun ne se

sente concerné que par ses compétences. Les limites d'une démarche de nature « institutionnelle » vis-à-vis des enjeux du territoire sont mises en relief, et l'accent est mis sur la nécessité d'une coordination stratégique territoriale.
A travers la nécessité de l'action coordonnée d'acteurs aux compétences différentes pour la maîtrise d'enjeux communs, la coordination stratégique fondée sur l'entrée par les enjeux semble exiger et concrétiser « naturellement » la transversalité. L'approche transverse du développement durable naît ainsi du croisement de compétences et de préoccupations inter-organisationnelles concrètes mais différentes, à propos d'un même enjeu territorial. Le champ de la coordination stratégique, auquel sont associés un contenu substantif et un processus adaptés, s'apparente beaucoup à un cadre de mise en œuvre rationnelle des *compromis managériaux* identifiés par Michel CASTEIGTS (2005, *op. cit.*).
Le processus cherche à créer des conditions de délibération et de dialogue, c'est à dire de coordination nécessitant une série de transactions entre acteurs. La coordination stratégique territoriale vient ainsi en appui stratégique et managérial à la gouvernance des territoires.

L'outil présente en interne aux collectivités, l'intérêt d'une approche plus neutre et technique d'identification des enjeux, que la seule approche du niveau de décision politique. Son caractère technique et rationaliste offre aux techniciens une base de dialogue avec le politique, dont les choix sont parfois davantage empreints de spontanéisme et de subjectivité, et influencés par des considérations moins systématiques. Il participe ainsi de la mise en oeuvre d'une *gouvernance éclairée*.
Le recours à une approche « méthodique », « rigoureuse », aboutissant à donner à un enjeu le statut d'« enjeu significatif », participe de l'organisation des échanges avec les acteurs pour solliciter leur contribution à l'action territoriale. L'outil joue ainsi pour la collectivité un rôle préalable à la construction de sa légitimité en vue des transactions avec ses parties intéressées.
L'outil proposé s'inscrit dans le phénomène de la production de "normes-pratiques" locales de développement durable, faisant appel à la rationalité procédurale qu'exige la gouvernance territoriale, ceci tout en se plaçant dans une perspective normative qui cherche à encadrer de manière souple ce processus, en termes de forme et de fond.
Même si la méthode doit être améliorée, les 3 terrains en ont validé la faisabilité. La thèse a permis de valider par le terrain une approche enjeux/acteurs normalisée, qui se distingue par exemple de l'approche constructiviste Mactor de Michel GODET. Il nous semble également avoir validé l'hypothèse, vérifiée au niveau des entreprises, que la prise en compte des attentes des parties intéressées est *une condition nécessaire mais pas suffisante*, afin d'intégrer les enjeux du développement durable dans les stratégies et le management des collectivités.

1.3. L'ancrage dans l'organisation, du diagnostic au pilotage

La méthodologie expérimentée entre dans la catégorie très large des Outils de Gestion : ces derniers répondent à la limitation des capacités cognitives, augmentent la capacité d'expertise et cherchent à améliorer la coordination des activités et à rationaliser des problèmes ciblés, quand la taille d'un système dépasse un certain seuil. Le champ d'application des outils de gestion est très vaste et recouvre tous les niveaux de gouvernement d'une organisation ; leurs formes concrètes sont très variées. Une des difficultés pour l'approche gestionnaire réside dans la représentation des activités : les outils sont des synthèses, avec une part de convention, toujours imparfaits. La liberté est restreinte par le nombre de variables qu'on peut utiliser (MOISDON, *op. cit.*), comme nos travaux l'illustrent. On ne peut « gérer la complexité qu'en la découpant en éléments maîtrisables, ce faisant on perd la compréhension d'ensemble. Du fait des rétroactions multiples entre les composants, les acteurs et les actions, il y a une difficulté irréductible d'imputation de l'action dans un système complexe, difficulté que la modélisation ne peut combler qu'en partie » (BRODHAG, 2000c, *op. cit.*). Les outils de gestion sont toujours structurés et limités en fonction du contexte de l'activité et des finalités qui leur sont assignées.

Les expérimentations menées, ponctuelles, ne permettent de valider l'usage de l'outil qu'en termes d'autodiagnostic accompagné et d'aide ponctuelle à la décision. Une série d'expérimentations plus large et sur un plus long terme permettrait de questionner son ancrage dans les organisations locales, en tant qu'outil managérial d'aide au pilotage (les expérimentations menées tendant à rendre valide cette hypothèse). Nos observations montrent une demande d'animation et de suivi collectif des projets autour de l'outil : la question serait de savoir comment en assurer en pratique l'ancrage dans les collectivités.

Des supports *ad hoc* resteraient à développer, ayant une plus grande ergonomie que les supports Excel et Word utilisés. Le volet des parties intéressées est encore une fois concerné au premier chef par cette problématique. Les services ne savent pas avec quelles parties intéressées les autres services sont en relation, ce qui illustre le fonctionnement sectoriel qu'exige de dépasser le développement durable (par exemple, afin d'identifier les attentes d'une partie intéressée en particulier sur plusieurs thèmes porteurs d'enjeux dont la gestion incombe à différents services …).
Rendre objective cette connaissance sur les relations n'est pas trivial, car ces dernières correspondent à une forme de pouvoir.
Le développement d'un support informatique permettant un accès en réseau aux composantes interactives de l'outil par plusieurs Directions, permettrait de croiser les entrées par les enjeux, les parties intéressées, et les directions concernées. De manière générale, on observe dans les collectivités un déficit chronique à combler, en outils informatiques et managériaux de gestion et de suivi de la performance sur chacun des aspects de la méthodologie proposée ici.

La problématique des approches collectives rendues nécessaires par le développement durable a été soulevée par certains acteurs depuis longtemps, comme on l'a vu avec l'analyse de la proposition du Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio. Sa mise à l'ordre du jour de l'action publique et collective, ainsi que des préoccupations méthodologiques dans une visée évaluative, est en comparaison récente et balbutiante, attestant de l'inertie qui caractérise parfois l'action institutionnelle comme la recherche.
L'Agenda 21 local s'inscrit dans une réflexion sur le management des territoires, en réponse notamment à la complexité et aux limites de l'organisation territoriale. Une question est de savoir si les outils, méthodes, changements de culture et d'approche, peuvent rendre le local apte à répondre aux défis de demain, ou si ces outils et ces changements restent des pis-aller, des rustines, sur les failles intrinsèques d'une organisation territoriale à réformer, dont les limites sont ainsi mises en évidence.

2. Coordination et transactions entre collectivités et entreprises et approches volontaires

Une coordination stratégique apparaît nécessaire au niveau des territoires pour mettre en œuvre le développement durable : cet aspect concerne la *coordination stratégique territoriale*. Plus globalement, la problématique en termes d'action collective est de coordonner autour d'un certain nombre d'enjeux l'action de différents acteurs à plusieurs niveaux (international, national, local ; public, privé…). La coordination stratégique nécessite des outils nouveaux, parmi lesquels figurent les normes et référentiels collectifs. Le développement d'un outil d'adaptation du Guide SD21000 X30 023, et de mise en œuvre des recommandations de l'Accord SD21000 X30 022 et des recommandations du Cadre de Référence, s'inscrit dans ce contexte général de la recherche de dispositifs nouveaux, qui répondent aux besoins issus d'une nouvelle gouvernementalité où le pilotage et la coordination sont des préoccupations centrales.
Il semble que la pertinence, l'acceptabilité et la légitimité de ces nouveaux outils, passe très largement par leur production au travers de processus multi-acteurs. Tout comme l'identification des enjeux et la recherche de solutions dans des forums hybrides, la production de ces outils fait appel – la méthodologie expérimentée en est un exemple – à des réseaux d'acteurs hétérogènes, où utilisateurs finaux, puissance publique, réseaux associatifs et militants, chercheurs, consultants (et dans notre cas, les instances de normalisation) sont mobilisés. Ce constat est cohérent avec la

remise en cause du statut de l'expertise et la crise du modèle rationnel-légal, qui caractérisent le contexte contemporain et définissent en partie le développement durable. Le politique et la société oscillent entre confiance aveugle dans le scientifique et remise en cause radicale de l'expert, au nom de l'équivalence des connaissances détenues à tous les niveaux de la société (BRODHAG, 2007, *op. cit.*). Dans ce contexte, des solutions originales doivent être trouvées, garantissant l'expression du constructivisme nécessaire à la pertinence locale des choix et des décisions, en même temps que la prise en compte de données issues de l'analyse scientifique experte, et d'enjeux plus larges participant de l'intérêt général.

La définition et la garantie de l'intérêt général constituent bien, *in fine*, la vraie problématique. La méthodologie proposée met l'accent sur, et illustre, le constat dressé par Aurélien BOUTAUD (2004, *op. cit.*), que le développement durable implique une inflation de la responsabilité (ouverture à des parties intéressées et à des enjeux nouveaux). Elle prend acte de, et illustre, *la réciprocité et l'entremêlement des responsabilités* individuelles et collectives. On peut comprendre comme légitime la réticence des élus qui sont d'autant moins prêts à être évalués sur leurs résultats qu'ils n'ont pas le contrôle de tout ce qui se passe sur leur territoire[557]. Comme le faisait remarquer l'un de nos interlocuteurs,

> « Dans certains agendas 21 il y a des actions qui dépassent les compétences de la collectivité. La collectivité va se mettre en position de responsabilité vis-à-vis de ses parties prenantes sur des domaines où elle n'a aucun levier. Je voudrais qu'on m'explique quel intérêt a une organisation quelle qu'elle soit à se positionner sur un sujet qui n'est pas le sien et pour quel résultat. Je ne vois pas comment la structure va pouvoir agir, sauf à alerter les parties prenantes autour d'elle. Je trouve qu'à un moment donné on devient un peu schizophrène »[558].

Nos travaux éclairent le fait que de plus en plus, les collectivités auront à rendre compte d'un rôle nouveau qu'elles ont à jouer, d'identification, d'animation et de mise en œuvre des responsabilités des acteurs de leur territoire. En effet, « le développement durable n'est pas un domaine à part, mais une approche intégratrice, un cadre pour une évaluation stratégique qui englobe l'ensemble des projets et programmes. […] Le cadre politique de la gouvernance est multipartenarial, il implique en effet l'ensemble des parties intéressées et élargit le cadre de l'évaluation des politiques publiques, pour englober aussi des actions menées en partenariat privé/public » (BRODHAG, 2000c, *op. cit.*).
Ceci pose en fait la question du leadership politique, et renvoie au constat que le territoire le plus pertinent est le territoire de projet (et non telle maille politico-administrative *a priori*).
Subsiste cependant la difficulté de distinguer les résultats, des efforts de coordination que peut mener une collectivité, à laquelle le refus d'autres acteurs de s'inscrire dans une action stratégique collective à l'échelle du territoire ne peut être imputée. Les efforts volontaires de coordination territoriale, de la part d'une collectivité, rentrent bien dans le cadre des actions dépassant les exigences réglementaires, qu'amène à prendre en compte le développement durable, en termes d'action et d'évaluation.
Ces efforts de coordination passent à la fois par une volonté politique de s'inscrire dans un projet stratégique de territoire, et par la mise en œuvre de dispositifs techniques qui permettent de dépasser le stade de « l'expression phénoménologique des problèmes » (LOINGER, 2000, *op. cit.*). Il s'agit de comprendre la réalité des processus, et d'intégrer dans les diagnostics des Agendas 21 locaux la connaissance des processus réels : ceci semble à nos yeux nécessiter le recours à des processus de coordination portant sur la maîtrise d'enjeux collectifs identifiés et explicités, ainsi que le recours aux compromis managériaux qui peuvent ainsi avoir lieu, en conséquence, entre les

[557] BRODHAG ; PICHERAL, cités dans Mairie d'Angers, *op. cit.*, p135.
[558] Intervention de Philippe OURSIN, Vice-Président de Rhône-Alpes Qualité Publique, lors d'un séminaire organisé par RAQP, in PIERRE X., PONROUCH A., 2007, « *Action collective, développement durable et territoires : contribution croisée de deux doctorants pratiquant la recherche-intervention* », actes du séminaire de Rhône-Alpes Qualité Publique (RAQP) organisé dans les locaux de Rhônalpénergie-Environnement, Lyon, juin 2007.

acteurs concernés. Le travail mené avec les collectivités sur la coordination stratégique territoriale est la prémisse à l'existence d'un management territorial stratégique.

L'outil adapté aux collectivités, semble pouvoir contribuer dans ce cadre à l'interfaçage des systèmes de management, entre collectivités et entre collectivités et entreprises. Plus globalement, l'approche développée dans les entreprises et dans les collectivités, largement similaire, renvoie à la similitude des processus de prise de décision en lien avec les enjeux du développement durable et dans un environnement complexe et incertain. Un processus « universel » semble ainsi se dégager. Il consiste à la fois dans l'itération entre décision et action (amélioration continue), et dans l'ouverture durant la phase de diagnostic (qui apparaît de plus en plus comme un processus chemin faisant), à des enjeux et à des parties intéressées supplémentaires, et à une analyse experte organisée autour de thématiques incontournables. Dans ces conditions, l'inflation d'information rend nécessaire de disposer de moyens, qui s'avèrent assez proches, de hiérarchiser les choix et les priorités. Le recours à une liste de thèmes porteurs d'enjeux incontournables nous apparaît comme un moyen de participer à la *traduction* et à l'harmonisation des préoccupations entre acteurs, améliorant les conditions de possibilité de l'action collective.
De ce point de vue, et dans le contexte de la convergence des principes de management entre organisations publiques et privées que nous avons observée, il était donc pleinement légitime de poursuivre le travail entamé à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint Etienne concernant le référentiel SD21000 pour l'entreprise.

3. Mise en perspective par rapport aux autres outils et démarches d'évaluation des collectivités

La méthodologie développée doit être appréhendée au regard des autres outils existants ou à venir. Les résultats de nos expérimentations montrent bien que les thèmes porteurs d'enjeux de moyen, ou les seules attentes des parties intéressées, ne suffisent pas à garantir au niveau territorial la prise en compte de tous les enjeux de développement durable. Comme dans le cas de l'entreprise, qualité du système de management et ouverture aux parties intéressées sont donc nécessaires mais non suffisants pour assurer la prise en compte du développement durable dans la stratégie et le management des collectivités.
Ces constats concourent à alimenter les réflexions sur la future norme ISO26000 portant sur la responsabilité sociétale de toutes les organisations (publiques et privées). Ils renforcent la posture française qu'incarnent le SD21000 et le Cadre de Référence, basée sur la nécessité de la prise en compte conjointe des parties intéressées et d'un certain nombre d'enjeux incontournables.

Le dernier modèle d'évaluation des collectivités développé par l'AFNOR[559] fin 2007, *1000NR Territoires*, est un autre exemple de transfert méthodologique de l'entreprise vers les collectivités. A l'origine basé sur une notation du mécanisme PDCA sur les pratiques et les indicateurs, ce modèle a nécessité des adaptations comparativement plus conséquentes que le SD21000. Intégrant les éléments du Cadre de Référence, il met en exergue l'intérêt de l'articulation avec le SD21000. Il porte sur l'existence d'une stratégie ainsi que sur les pratiques et les modalités de pilotage (déploiement et suivi d'indicateurs), mais n'inclut pas une évaluation du processus de hiérarchisation des enjeux. Les deux outils, SD21000 et 1000NR, semblent complémentaires, le premier intervenant à un niveau davantage stratégique, le second à un niveau davantage managérial.

En ce qui concerne les indicateurs, le Bureau des Territoires et de l'Ecoresponsabilité du MEDAD a pour ambition d'engager en 2008 un travail qui consistera à identifier avec les partenaires des indicateurs portant notamment, dans le cadre des projets de développement durable des

[559] Nous avons contribué auprès de l'AFNOR, aux réflexions et au développement du modèle 1000NR Territoires.

collectivités, sur le suivi de données agrégées au niveau territorial (type empreinte écologique, IDH…), et sur le suivi d'indicateurs-types par enjeux.
L'outil « SD21000 collectivités » développé dans la thèse se prête à l'agencement d'indicateurs définis par ailleurs, correspondant aux différents niveaux de maîtrise des différents thèmes porteurs d'enjeux dans les différents champs d'évaluation. L'utilisation d'indicateurs localement pertinents, définis par les collectivités ou identifiés dans le cadre de processus collectifs plus larges ou d'études expertes, fait partie des critères de qualité du processus de maîtrise de l'enjeu retenus dans la méthodologie. Des indicateurs existent déjà, qui entrent tout à fait dans ce cadre. Le Grenelle de l'environnement a abouti, fin 2007, à ce que dans le cadre de la LOLF le suivi des politiques publiques intègre des indicateurs de développement durable, illustrant l'actualité du travail qui reste à fournir dans ce domaine.
Il est également envisageable avec les partenaires locaux, d'identifier pour chaque thème porteur d'enjeux et niveau de performance, les pratiques correspondantes, permettant ainsi à la fois d'organiser les remontées d'expériences et de capitaliser des éléments permettant le benchmarking des collectivités.

4. Rôle de l'Etat, processus collectifs et normalisation

Le Cadre de Référence représente une étape importante dans l'élaboration de références collectives facilitant la coopération entre acteurs et la convergence des visions et des horizons stratégiques. Le MEDAD a ainsi mené une action exemplaire de pilotage d'un outil de traduction au sens de la sociologie de l'innovation. D'autres acteurs (comme les agences de notation extrafinancière) seront amenés à prendre en compte les références ainsi construites, même si des logiques compétitives subsistent et peuvent être vecteurs d'innovations par ailleurs. L'Etat dans ce cadre, apparaît légitime dans ses efforts pour faire converger les différentes perspectives[560].

Dans le cadre du développement durable, la normalisation et les processus qui se basent sur les mêmes principes, se présentent comme un vecteur d'innovation et comme une modalité de Porter à Connaissance, aux côtés de l'action publique traditionnelle. Il en va ainsi du Cadre de Référence du MEDAD.
L'outil proposé dans le cadre de nos travaux s'inscrit dans une logique où le chercheur vient, en aval d'un processus de production collective d'un référentiel et en partenariat avec les acteurs de terrain et la puissance publique, mettre en œuvre une méthodologie support. Ainsi la méthodologie s'efforce-t-elle de traduire un référentiel dont l'élaboration a été pilotée par l'Etat agissant à l'instar d'une instance normalisatrice, et n'aurait pu être développée sans le concours d'une diversité de partenaires. Elle vient alimenter les réflexions du MEDAD, mobilisant des outils produits en amont par l'instance nationale de normalisation et la recherche, dans le cadre de l'entreprise. Cette « percolation » est ainsi faite d'allers-retours des problématiques, connaissances et outils dans un réseau hétérogène dont la diversité des acteurs assure la pertinence. L'Assemblée des Départements de France a ainsi inclus dans ses propositions faisant suite au Grenelle de l'environnement, le développement et la valorisation de la méthodologie développée dans la thèse[561], et sollicite tant l'AFNOR que le MEDAD et des chercheurs, pour trouver les traductions opérationnelles à ses préoccupations gestionnaires liées au développement durable.

La posture de l'Etat dans ces processus émergents n'est pas fixe ni univoque. Différentes figures de l'Etat interviennent au contraire de concert, schématiquement de manière réglementaire et

[560] … ainsi que pour assurer la transparence, les outils privés existant par ailleurs (notation extrafinancière…) étant la plupart du temps des « boîtes noires » qui permettent difficilement de savoir avec précision d'où sont issus les résultats qu'ils produisent.
[561] Assemblée des Départements de France, « *Guide de l'action Durable* », Version 1 présentée aux entretiens territoriaux de Strasbourg par Christian Riquelme, Adjoint au Directeur Général, le 5 Décembre 2007, 60pp.

régalienne pour la plus grande part, ainsi qu'à travers le pilotage de dispositifs volontaires tournés vers l'innovation. Etat interventionniste et Etat réflexif cohabitent et cherchent à se compléter – une difficulté résidant dans la mise en cohérence, l'articulation et la définition des poids respectifs de ces figures distinctes et complémentaires.
On peut se demander si la coexistence de ces figures de l'Etat permet à certains acteurs d'agir en éclaireurs, et de produire les innovations qui auront vocation à devenir la norme au bénéfice du plus grand nombre, jouant ainsi un rôle fondamental dans leur production et leur diffusion, ou si au contraire, la nature marginale et volontaire de ces processus ne les rend pas inaptes à garantir globalement l'intérêt général (au regard notamment, de l'urgence qui caractérise la plupart des enjeux).
La capacité de l'Etat à rester crédible et légitime pour être chef de file dans ces approches collaboratives et négociées, est en tout cas mise en cause. Les acteurs attendent en effet de sa part une expertise contextualisée (tant sur les enjeux globaux et territoriaux que sur les méthodes de suivi-évaluation), ainsi qu'une mise en cohérence de son action (conseil, ingénierie, réglementation…) qui aille au-delà des grands diagnostics, de l'injonction et des approches sectorisées. La question de son exemplarité en termes d'action concertée, globale et stratégique, est également posée.
Crédibilité et légitimité de l'Etat, dans ce contexte, constituent une problématique de poids pour l'avenir. Son rôle de stratège-évaluateur nécessite qu'il soit davantage apte à mettre à disposition des acteurs locaux des connaissances expertes, méthodologiques et substantives. Ceci pose la question de l'articulation de son expertise entre niveau national (central) et local (déconcentré) : il s'agit en effet autant de son rôle dans la gouvernance territoriale, en termes d'intercession territoriale (rappel des enjeux, définition de l'intérêt général, mise à disposition d'éléments normalisés de méthode), que de son rôle ponctuel d'ingénierie dans les projets des collectivités.

Dans le cadre de notre étude, l'importance des processus collectifs d'élaboration de référentiels et de suivi de la diffusion de l'innovation par la puissance publique est mise en avant. Ces processus permettent la création de repères collectifs et de sens. Dans ce cadre, la collaboration et la perméabilité entre des acteurs publics et privés semblent nécessaires.
La nécessité d'établir des Porter à Connaissance est mise en exergue par notre travail. Ce rôle incombe à l'Etat stratège (qui devrait accompagner l'Etat réflexif), et apparaît comme une condition de la définition et de la préservation de l'intérêt général. L'existence de processus (*dimension procédurale*) et de connaissances (*dimension substantive*) *ad hoc* doit donc venir à l'appui des démarches comme les Agendas 21 locaux. Aujourd'hui relativement absent et peu coordonné, l'Etat doit progresser sur ce sujet. Les thèmes porteurs d'enjeux utilisés dans notre méthodologie, peuvent à cet égard constituer une matrice d'ordonnancement de connaissances substantives, sous forme de diagnostics qu'il s'agirait de produire et de mettre à disposition aux différentes échelles (nationale, régionale, locale) sur chaque thème. L'existence de telles connaissances permettrait de fonder la hiérarchisation locale des enjeux (par le croisement *importance/niveau de maîtrise*) sur des connaissances stratégiques objectives et partagées, permettant la convergence des initiatives en termes de priorités et de finalités. Le processus que nous avons proposé dans cette thèse constitue un début de réponse et comprend des pistes de travail en ce qui concerne la dimension procédurale de cette problématique.

Références bibliographiques

ABRASSART C, AGGERI F, 2002, « *La naissance de l'éco-conception – Du cycle de vie du produit au management environnemental "produit"*», Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris. Article pour la revue Responsabilité et environnement (15 janvier 2002).

ADDISON Skye, 2002, « *Alternative paradigms leading towards sustainability* », Sustaining our Communities – International Local Agenda 21 Conference, Manly Council, 21/03/2002.

ADEME, 2002, « *Le PEC – Présentation à l'usage des élus* », 12pp.

AFNOR, 2003, « *FD X 30-021 – Fascicule de documentation SD 21000, Développement durable - Responsabilité sociétale des entreprises. Guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise* ».

AFNOR, 2004, « *Accord AFNOR AC X30-022 – Guide SD21000 version collectivités locales* ».

AFNOR, 2006, « *FD X 30-023 – Développement durable - responsabilité sociétale - document d'application du Guide SD 21000 - guide pour l'identification et la hiérarchisation des enjeux de développement durable* ».

AGGERI Franck, 1999, « *Environmental policies and innovation: A knowledge-based perspective on cooperative approaches* », in Research Policy 28, pp699–717.

AGGERI Franck, 2000, « *Les politiques d'environnement comme politiques de l'innovation* », Gérer et Comprendre, juin 2000, pp40–52.

AGGERI Franck, 2002, « *Développement Durable et gouvernement de l'environnement : la formation d'un nouvel espace d'action collective* », Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable, Lille, 20 juin 2002.

AGGERI Franck, 2004, « *Les entreprises françaises et le développement durable* », in Regards sur l'actualité, la Documentation Française, numéro spécial sur le développement durable, juillet 2004, pp57–65.

ALVERGNE Christel et TAULELLE François, 2002, « *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire* », Paris : Presses Universitaires de France, 304pp.

AMHERDT C.H. et Al., 2000, « *Compétences collectives dans les organisations, émergence gestion et développement* », Les presses de l'Université de Laval, cité dans BRODHAG et Al., 2004, « *Dictionnaire du développement durable* », AFNOR, Saint-Denis-La Plaine, 283pp.

ARRETZ P., « *Expérimentation croisée collectivité/entreprises en Soule. Quelques éléments d'analyse et d'observation* », document de travail à destination du Conseil de Développement du Pays Basque et des partenaires.

ARRETZ Philippe, 2006, « *Les enjeux d'une construction territoriale durable en Pays basque : entre identité et développement* », Diplôme d'université de 3E cycle Développement durable et organisations, Université Paris-Dauphine, Sous la Direction de Pierre MACLOUF, 164pp.

ARVESON Paul, 1998, « *What is the Balanced Scorecard ?* », The Balanced Scorecard Institute, Rockville, USA, www.balancedscorecard.org, consulté en avril 2004.

ASCHER F., BEHAR D., ETCHEGOYEN A. et FRAISSE R., 1998, « *Ville et développement, le territoire en quête de sens* », Paris, Textuel.

Assemblée des Départements de France, « *Guide de l'action Durable* », Version 1 présentée aux entretiens territoriaux de Strasbourg par Christian Riquelme, Adjoint au Directeur Général, le 5 Décembre 2007, 60pp.

Association 4D, 2002, « *Le développement durable des territoires français et européens. Note documentaire et bibliographique – Rapport final* », Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Centre de Documentation de l'Urbanisme, 177pp.

Association 4D, 2007, « *Facteur 4D N°35* », février/mars 2007, 8pp.

Associations CLCV (Consommation Logement et Cadre de vie), 2002, « *Contrats de ville et d'agglomérations : Agendas 21 locaux – 2000-2006 : les habitants s'engagent pour le développement durable* », pp 18 à 21, in Conseil National des villes, 2000, « *La place des habitants dans la politique de la ville* », communication de Février 2000, cité dans « *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux - Dossier documentaire No 3 - Parole aux acteurs* », MEDD, Avril 2003, pp43–46.

ASTLEITHNER F. and HAMEDINGER A., 2003, « *Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and Potentials in the Case of Vienna* », Innovation Vol. 16, No. 1, pp51–75.

AVENIER M-J., 1997, « *La stratégie « chemin faisant »* », Economica.

BALME R., FAURE A. et MABILEAU A. (Dir.), 1999, « *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique* », Paris : Presses de Sciences-po, 486pp.

BANNER Gerhard, 2002, « *La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales* », Revue internationale des sciences sociales, UNESCO, juin 2002

BARJOLLE Dominique, BOISSEAUX Stéphane, DUFOUR Martine, 1998, « *Le lien au terroir - Bilan des travaux de recherche* », Institut d'économie rurale - Antenne romande, Lausanne.

BARON Valérie, 1999, « *Pratiquer le management environnemental - ISO 14 001* », Afnor, Paris.

BARTHELEMY J. R., FAUDRY D., RIGAUD M., 2001, « *Effets indésirables sur l'environnement des politiques municipales. Recherche exploratoire* ». Rapport pour le Ministère de l'Environnement / D4E, Janvier 2001.

BAVAY Francine, 2003, « *Forum Européen des Autorités Locales Contribution finale de l'atelier Développement durable et solidaire des territoires* », 19 novembre 2003, http://francinebavay.info, consulté en novembre 2006.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 1999, « *L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?* », Les Annales de la Recherche Urbaine no 82.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 2001, « *L'Etat, entre territoire national et gouvernance territoriale* », in « *L'état de la France : un panorama unique et complet de la France 2001-2002* », Paris, La découverte.

BEHAR Daniel, 2002a, « *Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local* », in FLOQUET Charles (Dir.), 2002, « *Pour en finir avec la dé-centralisation* », Paris, L'Aube, Bibliothèque des territoires.

BEHAR Daniel, 2002b, « *Les élus locaux et le ministère de l'Equipement* », Paris, Rapport Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction des Affaires Scientifiques et Techniques.

Bernard Brunhes Consultants, 2002, « *Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ? Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales* », Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes, Septembre 2002, N° 10, 64pp (p21), www.brunhes.com, consulté le 28/04/06.

BILLOIR P., 2003, « *Élaboration d'une démarche de progrès en développement durable dans les organisations : outils, perspectives et application à la ville de Bourbourg et au centre de formation CEPA* », Rapport de DESS, Université des Sciences et Technologies de Lille (France), Faculté des sciences économiques et sociales, 61pp.

BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E., 1999, « *Le nouvel esprit du capitalisme* », Paris, Gallimard.

BOURGUINAT H., 2003, « *Quand les biens « publics » deviennent « globaux »* », Sociétal n° 39, 1er trimestre 2003.

BOUTAUD Aurélien, 2003, « *Élaboration de Critères et Indicateurs de Développement Durable (CIDD) pour les collectivités locales* », Rapport ADEME n. 3, Lyon, ADEME, 102pp.

BOUTAUD Aurélien, 2004, « *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un*

changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser », thèse de doctorat (ENMSE, Centre SITE), 416pp.

BOUTAUD Aurélien, 2005, « L*es Outils de Questionnement et d'Analyse des politiques et projets en matière de Développement Durable (OQADD). Bilan et analyse : quelques éléments de synthèse à l'attention des praticiens et des acteurs publics* », Terr(e)itoires, 42pp.

BOYER R., 2002, « *Postface à l'édition 2002* », in BOYER R. et SAILLARD Y. (Dir), « *Théorie de la régulation - l'état des savoirs* », La Découverte, Paris, 541pp.

BRODHAG Christian, 1997, « *Le développement durable, un enjeu majeur pour les systèmes d'information* », Conférence « Informatique pour l'environnement », Strasbourg.

BRODHAG Christian, 1999, « *Les enjeux de l'information en langue française sur le développement durable* », Université d'Eté Francophone développement durable et systèmes d'information, Saint-Etienne, France, 5-9 juillet 1999.

BRODHAG Christian, 2000a, « *Evaluation, rationalité et développement durable* », colloque de la Société Française d'Evaluation, Rennes juin 2000.

BRODHAG Christian, 2000b, « *Information, gouvernance et développement durable* », International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 21, No. 3, CyberPolitics in International Relations. CyberPolitique et relations internationales (Jul., 2000), pp311–327.

BRODHAG Christian, 2000c, « *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable* », Atelier gouvernance, Colloque : Europe villes et territoires, Lille, 3–4 novembre 2000.

BRODHAG Christian, 2003, « *Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques* », in DA CUNHA A. & RUEGG J. (Ed), Développement durable et aménagement du territoire (pp 29–45). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

BRODHAG Christian, 2004a, « *Ville durable : de la stratégie à l'opérationnel* », Pôle de compétence en urbanisme à Lyon, Séance Ville durable (support PowerPoint), CERTU, 24 mars 2004.

BRODHAG Christian, 2004b, « *De l'éducation à l'environnement au développement durable* », Colloque sur l'Éducation à l'Environnement vers un Développement Durable (EEDD), Muséum d'Histoire Naturelle, Paris, 14 et 15 avril 2004.

BRODHAG Christian, 2004c, *Intervention conclusive* lors du colloque sur les stratégies d'adaptation de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), le 30 septembre 2004.

BRODHAG Christian, Délégué interministériel au Développement durable, 2007, « *Les attentes du Délégué interministériel au développement durable par rapport aux sciences sociales* », Les Annales de Mines, Responsabilité et Environnement n°48 - Octobre 2007, pp10–16.

BRODHAG, GONDRAN, BREUIL, HUSSEINI (Agora21), 2001, « *Glossaire du développement durable* ».

BRODHAG, GONDRAN, DELCHET, 2004, « *Du concept à la mise en oeuvre du développement durable: les lignes directrices SD 21000* ».

BURLAUD A. et LAUFER R., 1980, « *Management public. Gestion et légitimité* », Dalloz, Paris.

CAILLOSSE Jacques, « *Le territoire en représentation(s) juridique(s)* », in DEABRDIEUX Bernard, VANIER Martin (Dir), « *Ces territorialités qui se dessinent* », Éditions de l'Aube, DATAR, 2002, 267pp (pp111–124).

CAILLOSSE Jacques, 2005, « *Quand l'analyse des politiques publiques se place côté "droit"* », commentaire critique de l'ouvrage de MORAND Charles-Albert, « *Le droit néo-moderne des politiques publiques* », Paris, LGDJ, coll. "Droit et Société", 1999, 224pp, disponible sur le site du Réseau Européen Droit et Société (www.reds.msh-paris.fr, consulté le 01/03/05).

CALAME Pierre, 1996, « *Le principe de subsidiarité active – Concilier unité et diversité* », note d'analyse. Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance (une initiative de la Fondation Charles Léopold Meyer), www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html, consulté le 04/07/06.

CALAME Pierre, 1998, « *Critères et méthodes pour l'action dans un monde complexe* », Exposé au Grand Atelier MCX, Futuroscope de Poitiers, 21 Novembre.

CALAME Pierre, 2001, « *La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain* », conférence prononcée le 23-24 juin 2001 au Congrès de l'Association des Maires de Chine, in MEDD (Ed.), 2001, « *Villes et développement durable : des expériences à échanger - Troisième recueil* », 157pp (pp7–12).

CALAME Pierre, 2001, « *La ville et le territoire au cœur de la gouvernance de demain* », Conférence prononcée les 23-24 juin 2001 à l'occasion du Congrès de l'Association des Maires de Chine, retranscrite in MATE, 2001, « *Villes et développement durable, Des expériences à échanger* », Troisième recueil, MATE, 157pp.

CALLON M. et RIP A., 1991, « *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement* », Environnement, Science et Politique, Cahiers du GERMES, pp227–238.

CALLON Michel, LASCOUME Pierre, BARTHE Yannick, 2001, « *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique* », Le Seuil, Paris, 358pp.

CALLON Michel, LATOUR Bruno, AKRICH Madeleine, 2006, « *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs* », Presses de l'Ecole des mines de Paris, 308pp.

CASTEIGTS Michel, 1999, « *La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires* », Communication pour les 3e rencontres Ville Management, Bayonne, 9-10 sept. 1999.

CASTEIGTS Michel, 2002a, « *Les Réseaux territoriaux de savoirs* », Colloque du PESOR - Les réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles.

CASTEIGTS Michel, 2002b, « *Le Design organisationnel territorial. Le territoire comme organisation : biens collectifs, économies externes et compétitivité* », GREFIGE. 3ème colloque : La métamorphose des organisations, 23–25 octobre 2002, Nancy/Vittel.

CASTEIGTS Michel, 2003a, « *Le management territorial stratégique* », in SEDJARI A. (Dir.), « *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle* », Paris, L'Harmattan.

CASTEIGTS Michel, 2003b, « *Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales* », Forum de la Régulation, 9–10 octobre 2003, Paris.

CASTEIGTS Michel, 2003c, « *La Gouvernance Urbaine entre science et idéologie* » Communication. Rencontres Internationales sur la Démocratie et le Management local, Ecole nationale d'administration publique, Québec, 20–23 mai 2003.

CASTEIGTS Michel, 2003d, « *Transports urbains : la gouvernance territoriale face aux défis du développement durable* », Congrès INRETS Environnement & transports, Avignon, 19–20, juin 2003.

CASTEIGTS Michel, 2003e, « *Développement durable, gouvernance et transactions territoriales* », Colloque CRESS & AISLF : Gouvernance et transactions sociales, Université Marc Bloch, Strasbourg, 5–6 décembre 2003.

CASTEIGTS Michel, 2004b, « *Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales* », Forum de la Régulation, 9–10 octobre 2003, Paris.

CASTEIGTS Michel, 2005, **«** *Développement durable et reconfigurations de l'action collective: de la coopération public-privé au management territorial stratégique* », Conférence de l'IISA, Berlin 2005, Administration publique et entreprise privée : coopération, concurrence et régulation. Groupe de travail n°1 : *Coopération et partenariat entre le secteur public et l'entreprise privée : opportunités économiques, obstacles politiques et incidences constitutionnelles.*

CASTEIGTS, 2004a, « *Management du développement durable et articulation des échelles territoriales* », Colloque Développement durable et territoires, Châteauroux, juin 2004.

CAVALLIER Georges, 1998, « *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne* », Luxembourg, OPOCE, 76pp.

CAVALLIER Georges, 1999, « *Introduction à la notion de gouvernance* », Journée d'études « Territoires et Sécurité », Promotion Averroès – ENA, Paris, 23 novembre 1999, www.ena.fr, consulté le 15 juillet 2005.

Centre de Documentation de l'Urbanisme, 2002, « *Synthèse. Développement durable des territoires français et européens* », Note de Synthèse, Ministère de l'Equipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, 35pp.

CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), Catalogue, www1.certu.fr/catalogue, consulté le 11 octobre 2005.

CHALAS Yves, 2002, « *Mouvement, incertitude et inachèvement des territoires urbains contemporains* », in DEBARDIEUX Bernard, VANIER Martin (Dir.), « *Ces territorialités qui se dessinent* », Editions de l'Aube, DATAR, 2002, 267pp.

CHARVOLIN Florian, 2003, « *L'invention de l'environnement en France* », Paris, La Découverte, 134pp.

CNUED (1992), CNUED, 1992, « *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement* » (ou Agenda 21), Rio de Janeiro

COASE R., 1960, «*The problem of social cost*», Journal of Law and Economics, 1–44.

COCHOY Franck, 2000, « *De l'AFNOR à NF ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle* », La fabrication des normes, Réseaux n°102.

COLLERETTE et AL, 2001, « *Managing Organisational Change - Part One: Change In Turbulent Times* », ISO Management Systems, ISO, Genève, Octobre 2001.

COMBE Hélène, 2003, « *Le développement durable induit-il le renouvellement des référentiels d'action des Collectivités locales dans les champs normatifs, cognitifs et relationnels ?* », Mémoire de DEA Changement social, Université des Sciences et Technologies de Lille 1, 169pp.

COMELIAU Laurent et HOLEC Nathalie (Association 4D), 2000, « *Aperçu du processus agendas 21 locaux en Europe* », www.association4d.org, consulté en juin 2005.

COMELIAU Laurent, HOLEC Nathalie et PIECHAUD Jean-Pierre (Association 4D), 2001, « *Repères pour l'Agenda 21 local* », 136pp.

Comité 21, 2003, « *Territoires et Développement Durable - Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable* Tome 1», 52pp.

Commission Européenne, 1999, « *Évaluer les programmes socio-économiques. Conception et conduite d'une évaluation* », Collection MEANS, vol. 1, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 239pp.

Commission Européenne, 2003, « *Document de Consultation - L'intégration des aspects environnementaux dans la normalisation européenne - Invitation à présenter des observations* », Bruxelles, 25 juin 2003.

Conseil de Développement du Pays Basque, 2006, « *Mise en oeuvre et évaluation du développement durable dans les collectivités et les entreprises. Expérimentation croisée collectivité/entreprises, menée sur le territoire de Soule (Pays Basque, France), dans le cadre de la démarche Pays Basque 2020 – Dossier de préparation* ». Dossier réalisé sous la direction de ARRETZ Philippe avec la contribution de DELCHET Karen et PONROUCH Adrien.

Conseil Général de l'Essonne, 2003, « *Agenda 21 Départemental - Agir ensemble pour une Essonne durable et solidaire* », Annexe à la délibération n° 2003-02-0027 du 20 octobre 2003.

CORBETT Charles et RUSSO Michael, 2001, « *L'impact d'ISO 14001 - ISO 14001: inutile ou inestimable ?* », ISO Management Systems, ISO.

CREMER M. et MONTEIL B., 1975, « *Principes de management* », Montréal, Presses Universitaires de l'Université du Québec.

CROZIER Michel (Dir.), 1992, « *La décentralisation, réforme de l'Etat* », Boulogne-Billancourt : Editions Pouvoirs Locaux, 220pp.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, « *L'acteur et le système* », Seuil, Paris, 500pp.

DAVID Albert, HATCHUEL Armand, LAUFER Romain (Dir), 2001, « *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management* », FNEGE, Vuibert, 251pp.

DEABRDIEUX Bernard et VANIER Martin, 2002, « *Introduction – Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale: une actualité? une prospective?* », in DEABRDIEUX Bernard et VANIER Martin (Dir), 2002, « *Ces territorialités qui se dessinent* », Editions de l'Aube, DATAR, 267pp.

DELCHET Karen, 2006, « *La prise en compte du développement durable par les entreprises, entre stratégies et normalisation. Etude de la mise en œuvre des recommandations du guide Afnor SD21000 au sein d'un échantillon de PME françaises* », thèse de doctorat EMSE/CapAFNOR, 274pp.

DELCHET Karen, GONDRAN Natacha, BRODHAG Christian, 2008, « *La prise en compte des parties intéressées : une condition nécessaire de la responsabilité sociétale des entreprises mais non suffisante dans une perspective de développement durable. Analyse des résultats des expérimentations du guide Afnor SD21000 auprès de 78 entreprises* », Revue internationale PME, à paraître.

DELEAU M., NIOCHE J-P., PENZ P., POINSARD R., 1986, « *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisations* », Rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques » du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 180pp.

DEMEESTERE René, 1997, « *Vers un management des collectivités locales* », Cahiers du CFPC N° 22, mai 1997.

DEQUIEDT Frédérique, ALBERT Emmanuelle (Etd), 2003, « *Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux. Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les agendas 21* », MEDD (Ed.), 2004.

DERYCKE P.H. (Ed), 1992, « *Espace et dynamiques territoriales* », Paris, Economica.

DEYON Pierre, « *De Pluviose An VIII à l'An 2000 : l'évolution de la fonction préfectorale* », Pouvoirs locaux N°44, I/2000 (mars), pp22–28.

DIEBOLT Wanda, HELIAS Annick, BIDOU Dominique et CREPEY Georges, 2005, « *Les inégalités écologiques en milieu urbain* », rapport au MEDD, 27 avril 2005, 71pp.

DUPUIS Jean-Claude, 2007, « *La responsabilité sociale gouvernance partenariale de la firme ou gouvernance de réseau ?* », GEMO (Groupe de recherche en Économie et Management des Organisations), Electronic Working Paper Series n° 2007–02.

DUPUIS Jean-Claude, 2006, « *Les insuffisances de l'analyse de la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise comme traduction de l'incomplétude de l'approche contractuelle de la firme* », GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2006–04.

DUPUIS Jean-Claude, HANED Naciba, LE BAS Christian, 2006, « *La Responsabilité sociale des entreprises (RSE) en Rhône-Alpes. Premiers résultats d'une enquête auprès des PME régionales* », GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2006–02.

DUPUIS J.-C., LE BAS C., 2005, « *La « responsabilité sociale des entreprises » comme institution : L'apport des approches institutionnalistes* », GEMO-ESDES, Electronic Working Paper Series n° 2005–04.

DUPUIS Jean Claude, 2005, « *Le management responsable comme modèle de gestion de l'obsolescence morale* », GEMO, Electronic Working Paper Series n° 2005–02.

Documentation Française, 2005a, Dossier en ligne « *La modernisation de l'Etat* », site Internet Vie Publique de La Documentation Française, www.vie-publique.fr/politiques-publiques/, consulté le 18/01/06.

Documentation Française, 2005b, Dossier en ligne « *La décentralisation* », site Internet Vie Publique de La Documentation Française, www.vie-publique.fr/politiques-publiques/, consulté le 18/01/06

DRIRE / DIREN PACA, 2007, « *La Lettre DRIRE / DIREN, Bimestriel d'information de la Direction Régionale de l'Environnement et de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur* », Numéro 6 Janvier–Février 2007.

DUPUY Jean-Pierre, 2003, « *Le problème théologico-scientifique et la responsabilité de la science* », d'après la conférence donnée en ouverture des Premières Rencontres « Science et Décideurs », intitulées Prévenir et gérer les risques, sous l'égide du Ministère de la recherche et des nouvelles technologies au Futuroscope de Poitiers, le 28 novembre 2003 (Conseil Scientifique du Réseau intelligence de la Complexité (MCX-APC)), www.mcxapc.org, consulté en Mars 2005.

ECKERBERG Katarina, « *Sweden. Problems and prospects at the leading edge of LA21 implementation* », in LAFFERTY William M. (Ed.), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp (pp15–39).

ELLIN N., 1995, « *Advocacy Planning, Participation, Environmentalism, And Feminism* », in Postmodern Urbanism, Cambridge, Blackwell.

ELLIOTT Chris (Director, Forests For Life, WWF International), 2001, « *A WWF perspective on ISO 14001* », ISO Management Systems, ISO, Geneva, December 2001.

EMBLETON Thomas, 2005, « *L'Agenda 21 local, outil pertinent pour des villes durables ? Premier bilan dans les collectivités locales françaises* », Institut Français d'Urbanisme, Paris 8, DESS Urbanisme et Aménagement, 251pp.

EMELIANOFF Cyria, 1999, « *La ville durable, un modèle émergent. Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)* » Thèse de Géographie, Université d'Orléans, 766pp.

EMELIANOFF Cyria, 2003, « *Avancées et limites des agendas 21 locaux en Europe. Note préparatoire pour l'Atelier 5 du Forum des Autorités Locales* », Association 4D.

ERKMAN Suren (ICAST, Genève), 2005, « *Introduction à l'écologie industrielle – De l'avenir du système industriel* », *Sélection de transparents pour polycopié*, Mastère d'Ingénierie et de Gestion de l'Environnement, ISIGE - ENSMP / Fontainebleau, 27 janvier 2005.

ERKMAN Suren, 2004, « Vers une écologie industrielle. Comment mettre en pratique le développement durable dans une société hyper-industrielle », 2ème édition enrichie, Editions Charles Léopold Meyer, Paris.

Etd, 2002, « *L'agenda 21 Local - la traduction opérationnelle du développement durable pour un territoire* », i MEDD, 2002, « *Outils et projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux – Ateliers et échanges d'expériences* ».

Etd, 2005, « *Bilan d'étape de l'étude sur les éléments de méthodes pour une démarche de développement durable MEDD – Etd* », mars 2005, 5pp.

European Union, « *Case studies from the European Database on Good Practice in Urban Management and Sustainability* », http://europa.eu.int/comm/urban/casestudies

EVANS Bob & THEOBALD Kate, 2003, « *LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe* », in Journal of Environmental Planning and Management, 46(5), pp781–794, September 2003.

FADEEVA Zinaida, 2003, « *Exploring Cross-Sectoral Collaboration for Sustainable Development - A Case of Tourism* », Doctoral Dissertation, The International Institute for Industrial Environmental Economics.

FAUROUX Roger et SPITZ Bernard, 2000, « *Notre Etat : le livre vérité de la fonction publique* », Paris, Laffont, 802pp.

FAVEREAU O., 1999, « *Salaire, emploi et économie des conventions* », Cahiers d'économie politique, n°34, pp163–194.

FLOQUET Charles (Dir.), 2002, « *Pour en finir avec la dé-centralisation* », Paris, L'Aube, Bibliothèque des territoires.

FREBAULT Jean, 2003, « *La Décentralisation et le rôle de l'Etat* », intervention au colloque franco-hongrois, Budapest, 31 mars 2003. CDU/DGUHC, www2.urbanisme.equipement.gouv.fr, consulté le 03/07/05.

FROIS Pierre et LE MASNE Pierre, 2003, « *Développement Durable et Organisation des Collectivités Territoriales Européennes: Évaluation de la Méthodologie Respect* », Rencontres internationales Démocratie et Management local, Québec 20–23 Mai 2003.

GALLAND Jean-Pierre, 2001, « *Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexions* », Les notes du centre de prospective et de veille scientifique, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

GASCHET René, 1998, « *Le management socio-économique des collectivités territoriales* », La Lettre du cadre territorial, 373pp.

GHORRA-GOBIN C. (Dir), 1994, « *Penser la ville de demain: qu'est-ce qui institue la ville ?* », actes du colloque organisé les 21 et 22 Octobre à Paris, l'Harmattan.

GIBERT Patrick, 1987, « *Réflexions sur le management communal* », Cahiers du CFPC N0 22, 1987.

GODARD Olivier, 1997, « *La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines* », in Pouvoirs locaux N°34 111/1997, in actes du 5ème forum des acteurs du développement durable, MATE, Lille, France, 23 mai 2000.

GODARD Olivier, 2000, « *La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines* », in Pouvoirs locaux, n°34 111/1997, in Actes du 5ème Forum des Acteurs du Développement Durable, MATE, Lille, France, 23 mai 2000.

GODARD Olivier, 2001, « *Développement durable : exhorter ou gouverner* ? », *Le Débat* (116), Septembre/Octobre 2001, pp64–79.

GODET Michel, 1999, « *Manuel de prospective stratégique, Tome 2 – l'art et la méthode* », Dunod., 412pp.

GONDRAN Natacha, 2001, « *Système de diffusion d'information pour encourager les PME / PMI à améliorer leurs performances environnementales* », Thèse de Doctorat soutenue à l'EMSE, 376pp.

GONDRAN Natacha, 2004, « *Mise en place d'un Système de Management Environnemental à la D.D.E. de la Loire pour la mise à 2*2 voies de l RN7 – RN82 – Rapport intermédiaire réalisé pour le service Transports et Infrastructures de la DDE 42* », ENSMSE, Centre SITE, Septembre 2004, 42pp.

GONDRAN et SCHNEDER, « *Analyse des enjeux liés au développement durable pour la ZA – Rapport intermédiaire : Traduction des enjeux du SD 21000 en enjeux spécifiques pour la gestion d'une ZA* », 54pp.

GOXE Antoine, 2004, « *Gouvernance territoriale et développement durable: entre implications théoriques et usages rhétoriques* », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (Eds), « *La gouvernance à l'épreuve de ses usages sociaux. Pratiques, discours et théories de la gouvernance territoriale* », LGDJ, « *Droit et Société* », Paris.

GOXE Antoine, 2005, « *Entre projet politique et vision gestionnaire : les politiques de développement durable des collectivités territoriales et leurs implications managériales* », 14e Colloque international de la Revue Politiques et management public, *Le management à l'épreuve de la politique*, Session n°2 Action publique, action politique**,** 17–18 mars 2005.

GUERIN Martine, 2005, « *Le paysage de la Fonction Publique Territoriale* », in La Cible N° 103, février 2005.

HARTLEY Jean and ALLISON Maria, 2002, « *Good, Better, Best? Inter-Organizational Learning in a Network of Local Authorities* », Vol. 4, Issue 1 2002, pp. 101-118, Public Management Review Online 2002. Taylor & Francis Ltd www.Tandf.co.uk/Journals, consulté le 06/03/04.

HEWITT, N., 1995, « *Guide du Programme Européen des Agendas 21 locaux – comment s'engager dans un programme d'action à long terme ?* », ICLEI, Observatoire de l'environnement de la Communauté urbaine de Lille, Publication de la version française : Région Nord-Pas-de-Calais, France.

HOLEC Nathalie et COMELIAU Laurent (Association 4D), 1999, **«** *Les Agendas 21 locaux en France: Etat des lieux* **»**, www.association4d.org, consulté le 13/11/04.

HOURCADE J.C., SALLES J.M., THERY D., 1992, « *Ecological economics and scientifical controversies: lessons from some recent policy making in the EEC* », Ecological Economics 6, pp211–233.

HUGON et SEIBEL (Ed.), 1988, « *Recherches impliquées, recherches action : le cas de l'éducation* » : synthèse des contributions et des débats du colloque / organisé par l'Institut national de recherche pédagogique, INRP, Paris. 22-24 octobre 1986, 185pp.

ICLEI, (n.d.), « *Planning Elements for Local Agenda 21: Community-Based Issue Analysis and Priority Setting* », www.iclei.org/LA21/, consulté le18/04/05.

ICLEI, 1996, *« Local Agenda 21 Planning Guide. An Introduction to Sustainable Development* », Toronto.

ICLEI, 1998, « *Evaluation of Agenda 21* : *Local Agenda 21* », ICLEI European Secretariat, Freiburg.

ICLEI, 2002a, « *Second Local Agenda 21 Survey* », Background Paper n° 15 submitted by ICLEI – Department of Economic and Social Affairs, Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development – Second preparatory session, 28 January – 8 February 2002, 29pp.

ICLEI, 2002b, « *Réponses des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 locaux* » ICLEI, 23pp, www.iclei.org/rioplusten/la21summary_fr.pdf, consulté en septembre 2004.

ICLEI/UNDPCSD, 1997, « *Local Agenda 21 Survey; a study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21* ».

IFEN, 1999, « *Les indicateurs du développement durable. Méthodes et perspectives* », Etudes et travaux No 24, octobre 1999.

ISO, 1991, « *Guide ISO/CEI 2, Normalisation et activités connexes – vocabulaire général* ».

KERGOSIEN Anthony, 2005, « *Le projet de développement durable local. Un levier de changement vers le management public international* », La Cible No 103, février 2005 (pp33–37).

KINDLEBERGER Charles, 1986, « *International public goods without international government* », American Economic Review, n° 76, 1.

LAFFERTY William M. « *Introduction* », in LAFFERTY William M. (Ed.), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp (pp1–14).

LAGACE Mélanie, PREVOST Paul, TAILLON Marie-Annick et TREMBLAY Marie-Eve, 2002, « *Les expériences de e-démocratie dans le monde* », CEFRIO, en collaboration avec le Centre d'excellence en gestion du développement local de l'Université de Sherbrooke, rapport non publié.

LAGROYE Jacques, 1997, « *Formation, actions politiques et administratives* », Cahiers du CFPC No 22, mai 1997.

LAMBLING Hélène, KERAVEL Alain, SADON Catherine, 2001, « *Organisation des Collectivités Territoriales - Les TIC au service du changement* », rapport du groupe de travail "TIC et management" de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville.

LAZZERI Yvette (CNRS-GREQAM) et PLANQUE Bernard (UNIVERSITE PAUL CEZANNE), 2005, « *Elaboration d'indicateurs pour un système de suivi - évaluation du développement durable* ». Rapport au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et au Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, PUCA, 88pp.

LE BOTERF G., 1994, « *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange* », Paris, Editions d'organisation.

LECA Jean, 2001, « *L'expert et le décideur public* », in Problèmes politiques et sociaux No 853, Février 2001, pp7–10, L'évaluation des politiques publiques, dossier, extraits de LECA Jean, « *Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation* », Revue française d'administration publique, Paris, Institut d'administration publique No 66, Avril/Juin 1993, pp185–188.

LE GALES Patrick, 1996, « *Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance urbaine : "Vers des villes acteurs en Europe"* » (extrait), CNRS, www.cnrs.fr/cnrspresse/n24a6.html, consulté le 15/02/05.

LE MOIGNE Jean Louis, 2007, « *Les épistémologies constructivistes* » Troisième édition mise à jour, PUF, Coll. *Que Sais je*, 128pp.

LE MOIGNE Jean-Louis, 1995, « *Le constructivisme, tome 1 : des fondements ; tome 2 : des épistémologies* » ESF.

LENAY et MOISDON, 2003, « *Comprendre l'action publique contemporaine : régimes de prescription, sédimentation disciplinaire et pratiques de gestion* », Actes du 13éme Colloque International de la Revue Politiques et Management Public, Strasbourg, 24–25 Novembre 2003.

LEHAM Noureddine (Dir), 2003, « *Etat des lieux de l'administration électronique sur les sites Internet municipaux – le cas des 100 plus grandes communes de France* », Université Toulouse Le Mirail/Caisse des dépôts et consignations.

LELONG B. et MALARD A, 2000, « *Introduction* », Dossier sur La fabrication des normes, Réseaux (Issy-les-Moulineaux), n°102, Paris, Hermès Sciences Publications, 11pp.

LEPELTIER Serge, « *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur la mondialisation et l'environnement* », Sénat, 2004, 195pp.

Les Eco Maires, 2005, « *L'évaluation politique des actions environnementales des collectivités locales – Méthodologie et expérimentation FEAT* », Paris, 40pp.

LEVY Jacques, 1996, « *La décentralisation en France* », Paris, la Découverte.

LEVY Jacques, 2002a, « *Un nouveau contrat géographique* », in FLOQUET Charles (Dir), 2002, « *Pour en finir avec la décentralisation. Scénario pour la réforme régionale et l'organisation des pouvoirs locaux* », La Tour d'Aigue : Editions de l'Aube / DATAR, 2002, 226pp.

LEVY Jacques, 2002b, entretien publié dans Le Figaro du 2 octobre 2002 sous le titre « *Ne dépolitisons pas la décentralisation* », disponible sur EspacesTemps.net, Actuel, 16/10/2002, http://espacestemps.net/document356.html.

LLORENS Jordi, 2007, « *Rapport final d'enquête: l'évaluation des politiques publiques dans les départements* », Stage à l'Assemblée des Départements de France, IEP de Bordeaux, Bordeaux, Août 2007, 34pp.

LOINGER Guy, 2000, « *Collectivités locales, territoires et développement durable – Rapport final* », Etude GEISTEL dans le cadre du Groupe FUTURIBLES, réalisée pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, D4E, Service de la Recherche et de la Prospective, 143pp.

LOINGER Guy, 2002, « *Les nouveaux enjeux de la prospective des territoires* », Proposition d'article pour la Revue Futuribles, Mai 2002 (Version n°2).

LOINGER Guy, 2003, « *Leçons des expériences récentes d'élaboration d'indicateurs territorialisés du développement durable dans le champ de la gouvernance locale* », Colloque SFE de Limoges du 27 et 28 octobre 2003 dans le cadre de l'atelier n°1 : Ttransversalité et indicateurs du développement durable.

LOINGER Guy, 2004, *Intervention aux* 6èmes *rencontres nationales de la visite d'entreprise*, « Table ronde 2 : Entreprise – Territoire : destin commun », Les rendez-vous de la Découverte Economique, CRCI Limousin Poitou-Charentes, Saintes, le 9 mars 2004.

LOUGHLIN J. & PETERS B. G., 1997, « *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization* », in KEATING M. & LOUGHLIN J. (Ed), « *The Political Economy of Regionalism* », pp.41-62. London, Frank Cass.

LOURDEL Nathalie, 2004, « *Méthodes pédagogiques et représentation de la compréhension du développement durable : Application à la formation des élèves ingénieurs* », Thèse de doctorat ENMSE, 236pp.

Mairie d'Angers, 2002, « *Les rencontres nationales du développement durable « Rio + 10, l'après Johannesburg » Méthodes et outils pour les Agendas 21 locaux* », Angers, 13 et 14 nov. 2002, 245pp.

MANICOR Jean-Marc, 2003, « *Qu'y a-t-il donc dans le "Rapport du Club de Rome" ?* », www.manicore.com, consulté en mars 2003.

MARIEU Jean, *Note additive*, in PETIT Olivier, 2003, « *Le rôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation (Synthèse bibliographique)* », Centre de Documentation de l'Urbanisme (DGUHC), Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris la Défense (pp21–23).

MARIS Bernard, 2003, « *Lettre ouverte aux gourous de l'économie qui nous prennent pour des imbéciles* », Le Seuil, Paris, 142pp.

MATTLI W., 2001, « *The politics and economics of international institutional standards setting : an introduction* », in Journal of European Public Policy, vol 8, n°3, 329pp.

MAUROY Pierre, 2000, « *Refonder l'action publique locale* », Rapport au Premier ministre, Paris : la documentation Française (coll. Rapports officiels), 192pp.

MEDD, 2002a, « *Agendas 21 locaux – L'expérience française* », www.ecologie.gouv.fr

MEDD, 2002b, *Lexique*, in Cd-rom « *Outils et projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux - Ateliers et échanges d'expériences* ».

MEDD, 2002c, « *Entreprendre pour une ville durable* » (Compte-rendu du sixième atelier de suivi des appels à projets « outils et démarches en vue de la réalisation d'un agenda 21 local » intitulé « Entreprendre pour une ville durable », Lille, 8 et 9 novembre 2001), Paris, Novembre 2002, 61pp.

MEDD, 2002d, « *Dynamiques Régionales de Développement Durable - Bilan National des Rencontres Régionales du Développement Durable initiés par 4D* », Septembre 2001, in MEDD, 2002, « *Outils et projets en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux. Ateliers et échanges d'expériences* ».

MEDD, 2004a, « *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux - Dossier de présentation des projets d'Agendas 21 locaux* », 3ème appel à projets.

MEDD, 2004b, « *Reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires* », Note interministérielle, Paris, le 28 mai 2004.

MEDD, 2004c, « *Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable répondant à l'agenda 21 de Rio : application de la stratégie nationale de développement durable* », Note interne, 24/09/04.

MEDD, 2004d, « *Réunion de lancement de l'étude « Livret de présentation des démarches territoriales de développement durable »* », Relevé de décisions, BTE, 21 Octobre 2004.

MEDD, 2004e, « *Les finalités du développement durable et leur prise en compte dans les domaines d'action des collectivités* ». Document de travail, octobre 2004.

MEDD, 2004f, « *Dispositif de reconnaissance des agendas 21 locaux au titre de la stratégie nationale du développement durable* », Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Bureau de la ville, de l'aménagement, de la société et de la concertation [*ancien nom du BTE*], Note de service, 21 février 2004.

MEDD, 2004g, « *Pour un système de critères « fondamentaux » d'évaluation des démarches territoriales de développement durable : les agendas 21 locaux* », note en date du 23 février 2004.

MEDD, 2007, « *Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux, Cadre de Référence* », 199pp.

MEDD/DDD, 2007a, « *Appel à Reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* », 27 Février 2007, www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_2007_A21-2.pdf, consulté le 29/09/07.

MEDD/DDD, 2007b, « *Mise en œuvre de la procédure de reconnaissance et de l'annonce des résultats, à la date du 26 janvier 2007* », note de service.

MEDD/Etd, 2004, « *Livret d'accompagnement agenda 21 local* », in MEDD, 2004a.

MENY Yves, 1999, « *Démocratie locale, coopération, solidarité: défis et enjeux de la libre administration des collectivités locales* », in « *Les 2èmes entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local - Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* », pp229–244, L'aube Territoires, GEMR et SECPB/Caisse des dépôts et Consignations.

MERCIER Carole (MATE), 2001, « *Evaluation des Chartes pour l'environnement* ».

MERCIER Corentin, TAURINES Romain, WALCKENAER Bertrand, 2004, « *Etude de la diversité des Agendas 21 Locaux : Perspectives pour le rôle de l'Etat* », ENGREF, 88pp.

MOISDON Jean-Claude (Dir), 1997, « *Du mode d'existence des outils de gestion* », CGS, Ecole des Mines de Paris, Seli Arslan (Ed), Paris, 286pp.

MORIN Edgar, « *Entretien avec Edgar Morin* », Revue Sciences Humaines No 28, 07/1997 (propos recueillis par Anne Rapin à propos de son livre « *Une politique de civilisation* »).

MORRISON J., KAO CUSHING K., DAY Z. & SPEIR J., 2000, « *Managing a better environment: Opportunities and Obstacles for ISO 14001 in Public Policy and Commerce* », Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Oakland

MULLER Pierre, 1992, « *L'administration française est-elle en crise ?* », Paris : l'Harmattan, 288p. Actes du colloque "Le modèle français d'administration est-il en crise ?" organisé par l'Association française de science politique les 7 et 8 février 1991.

NAKHLA Michel, 2003, « *Information, coordination and contractual relation in firms* », International Review of Law and Economics, Volume 23, Issue 1.

NAPOLEONE Claude, Olivier ROQUE, BOURBOUZE Alain et JOUVE Anne-Marie, 1995, « *Aménagement communal participatif à Montpezat ou l'élaboration, avec les habitants, d'un schéma directeur cohérent* », Le Courrier de l'environnement de l'INRA n°24, avril 1995.

ONU, 1996, « *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains* », Conférence des Nations Unies sur les établissements humains – Habitat II, 3–14 juin 1996.

ORGOGOZO I., *Non Daté*, « *Qualité publique, lien de subordination de l'agent, relation unilatérale à l'usager* », www.feminad.com/organisation/qualite2.doc (consulté en février 2006).

ORLEAN A. (Dir), 1994, « *Analyse économique des conventions* », Paris, PUF.

PAGES Max et Al, 1998, « *L'empire de l'organisation* », Desclée de Brouwer, Paris, 300pp.

PARTHENAY Claude, 2005, « *Herbert Simon : rationalité limitée, théorie des organisations et sciences de l'artificiel* », 28pp. www.grjm.net/documents/claude_parthenay/Parthenay_Simon.pdf (consulté le 02/02/07).

PENAN Hervé et MIGNOT Hervé, 2000, « *Négociation des normes contractuelles : la gestion du risque normatif* », Annales des Ponts et Chaussées n°95.

PENNINGTON M., RYDIN Y., « *Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of 'social capital'* », Local Environment, vol. 5(2), pp153–169.

PERPEROT Philippe, 2005, « *Plate-forme numérique d'échange de données et site extranet inter-service de l'Etat en Dordogne* ». Projet présenté par Philippe Perperot (DDE 24), Réseau Aménagement Numérique des territoires www.amenagement-numerique.net/article.php3?id_article=18, consulté le 2/05/07.

PERRET Bernard, 1996, « *Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise* », Intervention au séminaire sur "Les mutations contemporaines de l'art de gouverner" organisé par la Cellule de prospective de la Commission européenne, Bruxelles, 27 mars 1996.

PERROUX F., 1960, « *Economie et société, Contrainte, échange, don* », Paris, PUF.

PETIT Olivier, 2003, « *Le rôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation (Synthèse bibliographique)* », Centre de Documentation de l'Urbanisme (DGUHC), Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris la Défense, 23pp.

PICHAULT François, 2005, « *La Théorie de la contingence* », support de cours, Laboratoire d'études sur les nouvelles technologies, l'innovation et le changement, Université de Liège, www.lentic.be, consulté le 25/02/05, 16pp.

PIERRE Xavier, PONROUCH Adrien, 2007, « *Action collective, développement durable et territoires : contribution croisée de deux doctorants pratiquant la recherche-intervention* », actes du séminaire de Rhône-Alpes Qualité Publique (RAQP) organisé dans les locaux de Rhônalpénergie-Environnement, Lyon, juin 2007.

PONROUCH Adrien, 2007, « *Reconnaissance et suivi-évaluation des démarches de développement durable des collectivités locales : contributions conceptuelles et méthodologiques – adaptation de l'approche SD21000 aux collectivités* », 28pp, www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Article_DD-evaluation_AP-aout07.pdf, Août 2007.

PROSHANSKY H., FABIAN A. K., & KAMINOA R., 1983, « *Place-identity: Physical world socialization of the self* », in Journal of Environmental Psychology, 3, 57–83.

QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, 2005, « *Manuel de recherche en sciences sociales* », Dunod, Paris, (2ème Edition), 287pp.

RAFFESTIN C., 1980, « *Pour une géographie du pouvoir* », Paris, Litec.

RAMERI E. et Al., « *Italy. Converging pathways between central and local levels of government* », pp225–241, in LAFFERTY William M. (Ed.), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp.

RARE, 2004, « *Les carte et liste des Agendas 21 locaux en cours en France au 1er septembre 2004* », Annexe de l'ouvrage ARPE Midi-Pyrénées, 2004, « *Objectif développement durable : Comprendre et agir sur son territoire* », www.rare.asso.fr/images/annexesdd/carte_agendas21_04.pdf, consulté le 30/07/07.

Regional Conference on Sustainable Cities and Towns, 1999, « *Strategies for Sustainable Cities* », as adopted on 24 June 1999 by participants in Den Haag, Netherlands

REIGNER Hélène, 2002, « *Les DDE et le politique : quelle co-administration des territoires ?* », Paris, l'Harmattan.
Rhônalpénergie-Environnement (COGERINO L., BOUTAUD A.), 2000, « *Le développement durable: une autre politique pour les territoires ? Définition pratique - mise en œuvre* », 68pp.

Rhônalpénergie-Environnement, 2002, « *Le développement durable : comment des collectivités se sont engagées en Rhône-Alpes - 6 ans d'engagement de 20 collectivités locales de la région Rhône-Alpes (France) en matière de développement durable. Contribution à Rio +10, Johannesburg (Afrique du Sud, 2002)* ».

RISSE N., 2004, « *Évaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*, Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (IGEAT), 324pp.

ROCHE Daniel, 1997, « *Histoire des choses banales : naissance de la consommation, 18ième, 19ième siècle* », Paris, Fayard, 235pp.

ROCHE Vincent, 2004, « *Éléments d'argumentation en faveur de l'introduction des Agendas 21 locaux au Québec* », sous la direction de Christiane Gagnon, en collaboration avec le RLLD, le GRIR-UQAC et GEIGER-UQÀM, 123pp.

ROCHET Claude, 2005, « *Théorie et pratique de la systémique et de la complexité* », http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet, consulté le 29/03/05.

ROQUEPLO P., « *L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ?* » in THEYS J. (Dir.), 1991, « *Environnement, science et politique, les experts sont formels* », Actes du colloque d'Arc-et-Senans, GERMES, 676pp. (pp43–80).

ROY Bernard, 1985, « *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision* », Economica, 406pp.

RUPRICH-ROBERT C., BENCINVENGA M., 2002, « *Evaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique* », La Lettre du cadre territorial, 181pp.

SAPIR Jacques, 2005, « *De l'apologie de la concurrence à la Tyrannie : la véritable nature de la Constitution Européenne* », (http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet), 03/05/05.

SCOTT Alister, 1999, « *Whose Futures? A Comparative Study of Local Agenda 21 in Mid Wales* », Planning Practice & Research, Vol. 14, No 4, pp401–421.

SEBASTIEN Léa, BRODHAG Christian, 2004, « *A la recherche de la dimension sociale du développement durable* », in « *Les dimensions humaine et sociale du développement durable* », Revue Développement Durable et Territoires, mars 2004.

SEDDON John, 1998, « *In Pursuit of Quality: The Case Against ISO 9000* », Oak Tree Press.

SEDDON John, 1998, « *The case against ISO 9000* », ISO 9000 NEWS, 4/1998, ISO.

SERIEYX Hervé, 1993, « *Le Big Bang des organisations* », Calmann-Lévy, Paris, 342pp.

SKYE Addison, 2002, « *Alternative paradigms leading towards sustainability* », Sustaining our Communities - International Local Agenda 21 Conference, Manly Council, 21/03/2002

SOUGAREVA Nédialka et HOLEC Nathalie, 2002, « *L'histoire des villes durables européennes* », MEDD, www.ecologie.gouv.fr, consulté en Novembre 2004.

TALLEC Jean-François (Préfet de l'Yonne) (Dir.), 2006, « *Un Guide pour le Préfet : 21 outils pour mettre en œuvre la Stratégie Nationale de développement durable. L'Etat dans les Départements et les Régions au service du développement durable* », Rapport, Version provisoire au 03/11/2006, 107pp.

TARONDEAU J.-C. et WRIGHT R. W., 1995, « *La transversalité dans les organisations ou le contrôle par les processus* », Revue française de gestion, n° 104.

The Aalborg Charter, 1994, « *Charter of European Cities and Towns towards Sustainability* », as approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark, on 27 May 1994.

THEYS Jacques, 2004, « *L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable* », in Regards sur l'actualité No 302, La Documentation française, Juin-juillet 2004.

THOURET Caroline, 2005, « *Du Cadre de Référence à l'évaluation des projets territoriaux de développement durable : réflexions préliminaires* », Rapport du Stage effectué auprès du MEDD (DDD/BTE) dans le cadre du Master Economie, Politique et Gestion Publique, spécialité Aménagement du Territoire de l'Université de la Méditerranée (Aix-Marseille II), août 2005, 77pp.

THUILLIER Emilie, 2005, « *L'évaluation dans les Agendas 21 locaux de la Région Nord-Pas-de-Calais (France) : quels enseignements pour l'évaluation du développement durable au niveau local ?* », mémoire de Maîtrise en Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 211pp.

TURNER R. K., 1993, « *Sustainable Environmental Economics and Management, Principles and Practice* », Belhaven, 389pp.

UNEP/ICLEI, 2003, « *Tourism and Local Agenda 21 - The Role of Local Authorities in Sustainable Tourism* ».

VAN GIGCH J. P., 1987, « *Decision making about decision making. Metamodels and metasystems* ». Cambridge, 293pp.

VANIER Martin, 2007, introduction au Colloque interdisciplinaire international « *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ?* », Grenoble, 7–8 juin 2007.

VILLALBA Bruno, 2006, « Charvolin Florian, 2003, *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 134pp », *Développement durable et territoire*, Publications de 2003, mis en ligne le 17 mars 2006, http://developpementdurable.revues.org/document1891.html, consulté en septembre 2007.

VIVERET Patrick, 1989, « *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu Minimum d'Insertion* », Rapport au premier Ministre, La Documentation française (Collection Rapports officiels), 193pp.

WALLSTROM Margot, « *Foreword* », in LAFFERTY William M. (Ed.), 2001, « *Sustainable Communities In Europe* », Earthscan Publication Ltd., London, 314pp.

WELLHOFF François, « *La Décentralisation vue par des universitaires* », Conseil Général des Ponts et Chaussées, 5ème section, décembre 2002, 7pp.

WOJCIK Stéphanie, 1999, « *Municipalités et multimédia en ligne: un écran pour la démocratie locale ? Etude de 39 sites web dans le Grand Sud-Ouest* », Mémoire de DEA en Science politique, Université Toulouse I.

WOLFELSPERGER Alain, 1969, « *Les biens collectifs* », Paris, PUF.

ZUINDEAU Bertrand, 2000, « *Développement Durable et Territoires* » (Introduction), Presses Universitaires du Septentrion, Lille.

Liste des Annexes

ANNEXE I – Rappel historique des initiatives internationales concernant les villes et le développement durable.

ANNEXE II – Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires.

ANNEXE III – The Bremen Initiative.

ANNEXE IV – Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Bilan quantitatif et qualitatif de l'Agenda 21 local, blocages et dynamiques.

ANNEXE V – Grille d'entretiens semi-directifs Experts.

ANNEXE VI – Les entretiens semi-directifs dans la recherche en sciences sociales.

ANNEXE VII – Décryptages divergents d'experts sur « la position de l'AG21 comme outil ».

ANNEXE VIII – Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Le « Terreau » de la reconnaissance.

ANNEXE IX – Synthèse Entretiens Experts : processus, résultats, enjeux, parties intéressées.

ANNEXE X – Liste des 34 enjeux du SD21000 Entreprises.

ANNEXE XI – Ecologie Industrielle et Métabolisme Territorial.

ANNEXE XII – Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) et de leurs Aspects.

ANNEXE XIII – Méthodologie d'expérimentation : outils support.

ANNEXE XIV – Contexte et déroulement Expérimentation CDPB.

ANNEXE XV – Contexte et déroulement Expérimentation CG77.

ANNEXE XVI – Voies de Progrès CG77.

ANNEXE XVII – Contexte et déroulement Expérimentation CDC de Soule.

ANNEXE XVIII – Glossaire des Thèmes Porteurs d'Enjeux.

ANNEXE XIX – Tableaux de notation de l'influence des parties intéressées (CDC).

ANNEXE XX – Voies de Progrès CDC de Soule.

ANNEXE XXI – Contexte et déroulement Expérimentation CG91.

ANNEXE XXII – Priorités de dialogue avec les parties intéressées (CG91).

ANNEXE XXIII – Tableau de notation de l'influence des parties intéressées (CG91).

ANNEXE XXIV – Voies de Progrès CG91.

École Nationale Supérieure des Mines
de Saint-Étienne

N° d'ordre : 475 SGE

Adrien Ponrouch

Processes of implementing sustainable development at the local authorities level. Monitoring/evaluation and adaptation of the SD21000 approach.

Spécialité : Environmental Sciences and Engineering

Mots clefs : Local authorities. Local government. Sustainable development. Local Agenda 21. Evaluation. SNDD. MEDD. MEDAD. MEEDDAT. Framework of Reference. Territories. Strategic Territorial Management. Management. Policies. Processes. Sociology of innovation. Normalisation. Norms. Collective action. AFNOR. Diagnosis. SD21000. Significant stakes. Stakeholders. Interested. Continuous improvement. Strategic Territorial Coordination. Influence. Competencies. Transactions.

Résumé Local authorities are increasingly encouraged to implement sustainable development. This is in line with a wider trend where corporate and other organisations (including state governments) are to contribute to the social, environmental and economic issues put forward at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) of Rio, in 1992. Local authorities are major actors in contributing to sustainable development. The extent of their competences meets the variety of the challenges concerned, as does the role they play in animating participative democracy and local collective action. Local territories are essential frameworks for the designing of locally relevant solutions to global issues, thanks to the proximity of different players whose action has to be coordinated. In the French territorial organisation context, the specialisation and the combination of the different local authorities levels' competences makes inter-institutional collaboration necessary. No local authority or other player possesses, in fact, the knowledge and competences required for facing alone the stakes of sustainable development.

The Rio Agenda 21 enjoins local authorities to implement local Agendas 21, which are local strategies and action plans consistent with the issues stressed by the UNCED. In France, the diffusion of local Agenda 21 as an innovation has required a translation process throughout a network of heterogeneous actors, in parallel with its difficult institutional emergence. Well defined in theory, local Agenda 21 remains a rather marginal voluntary approach. Existing projects only partially take account of its various procedural and substantive stakes. The French National Strategy for Sustainable Development has an objective of 500 local Agenda 21 in 2008, raising the question of evaluating these projects and approaches. Consubstantial with local Agenda 21, evaluation remains a major difficulty for local authorities as well as for third parties.

We preferably see evaluation as a process continuously anchored in the strategic management of local authorities. The relevance of the identification of their priorities and key sustainability issues by local authorities appears to be a major issue in this context. Thus the question of the "normalisation" of local Agendas 21 arises, as regards its legitimacy, relevance and practical terms. We propose to adapt the SD21000 approach, which originally addressed businesses, to local authorities. Issued from a large consensus, this methodology offers a great compatibility with other guidelines to local authorities, while being operational and likely to intervene at a strategic level (contrary to other limited and isolated existing tools). Developing such an adapted methodology required the identification of sustainability stakes and stakeholders specific to local authorities, and necessitated an evaluation process in three distinct areas: the *internal* one (corresponding to the "social accountability" of local authorities), the *institutional* one (corresponding to their specific and regulatory competencies and policies), and the one of *strategic territorial coordination*.

Through our research and field work, local authorities and third parties are led to base the identification of local sustainability priorities (*significant stakes*) upon a rational, systematic and open process; to identify the projects' profile according to their performance in the three areas mentioned above; to identify and take into account stakeholders' interests and expectations in a systematic manner, as well as their influence over the achievement of collective stakes' management at the territorial level. Ways for headways are thus identified as regards these different aspects, giving evaluation an aim of pedagogy and continuous improvement. Three local authorities consisted of fieldwork ground for intervention where we tested and ameliorated the methodology proposed.
The approach developed contributes to the conceptual framework for evaluating and running local Agendas 21, internally and by third parties. It stresses the need for methodologies relevant to local authorities and strategic territorial management and governance, in a wider movement of converging principles and tools between public and private organisations, to which sustainable development seems to be contributing. The methodology developed consists of an operational aid for decision-making, running and managing, which is likely to be further upgraded and aims to be used in parallel with other relevant tools, allowing local authorities to better define their choices and implement their action.

École Nationale Supérieure des Mines
de Saint-Étienne

N° d'ordre : 475 SGE

Adrien Ponrouch

Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités. Suivi-évaluation et adaptation du SD21000.

Spécialité : Science et Génie de l'Environnement

Mots clefs : Collectivités locales. Développement Durable. Agendas 21 locaux. Évaluation. SNDD. MEDD. MEDAD. MEEDDAT. Cadre de Référence. Reconnaissance. Labellisation. Territoires. Management Territorial Stratégique. Gouvernance. Pilotage. Enjeux. Management. Politiques. Processus. Sociologie de l'innovation. Normalisation. Référentiels. Action collective. AFNOR. Diagnostic. SD21000. Enjeux significatifs. Parties intéressées. Parties prenantes. Acteurs. Amélioration continue. Champs de gestion. Coordination Stratégique Territoriale. Coordination. Influence. Compétences. Transactions.

Résumé Les collectivités locales ont de plus en plus à faire face à l'attente citoyenne, et à l'injonction institutionnelle, de prendre en compte et de mettre en œuvre le développement durable. Cette attente participe d'un mouvement plus large : entreprises et autres organisations – y compris l'Etat – sont appelées à contribuer aux enjeux (sociaux, environnementaux et économiques) mis à l'ordre du jour par la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) à Rio, en 1992. Les collectivités sont des acteurs de premier plan dans la contribution aux défis du développement durable. L'étendue de leurs compétences fait directement écho à la variété des défis concernés, tout comme leur rôle d'animation d'une démocratie participative et de l'action collective territoriale. Le territoire est un cadre incontournable de la recherche de solutions localement pertinentes qui intègrent les problématiques globales, en raison de la proximité entre différents acteurs dont il est nécessaire de coordonner l'action. Dans le contexte de l'organisation territoriale française, la spécialisation et l'enchevêtrement des compétences entre échelons politico-administratifs rendent nécessaire la collaboration interinstitutionnelle. Aucune collectivité et aucun acteur n'a, en effet, les connaissances et les compétences requises pour faire face seul aux enjeux du développement durable.

L'Agenda 21 de Rio enjoint les collectivités à mettre en œuvre un Agenda 21 local, stratégie et plan d'action déclinant les thématiques abordées par la CNUED. En France, la diffusion de l'Agenda 21 local, en tant qu'innovation, a participé d'un travail de traduction par un réseau d'acteurs hétérogène, en parallèle à son inscription difficile dans le paysage institutionnel. Théoriquement bien défini, d'application volontaire, l'Agenda 21 local reste une démarche relativement marginale. Les démarches existantes n'intègrent que partiellement l'ensemble des enjeux (procéduraux, concernant les modalités de décision et d'action ; substantifs, concernant les sujets à traiter). La Stratégie Nationale de Développement Durable affiche l'objectif de 500 Agendas 21 locaux en 2008, ce qui pose la question de l'évaluation de ces démarches. Consubstantielle de l'Agenda 21 local, l'évaluation reste l'une des difficultés majeures pour les collectivités et les acteurs tiers.
Nous privilégions l'évaluation en tant que processus ancré, en continu, dans le management stratégique des collectivités. La pertinence de l'identification de leurs enjeux significatifs par les collectivités apparaît dans ce cadre comme une question majeure. Se pose alors la problématique d'une « normalisation » des Agendas 21 locaux, tant dans sa légitimité que dans sa pertinence et ses modalités.

Nous proposons d'adapter la méthodologie SD21000, développée pour l'entreprise, aux collectivités. Fruit d'un consensus large, cette méthodologie offre une grande compatibilité avec les orientations données par ailleurs aux collectivités, tout en étant opérationnelle et susceptible d'intervenir au niveau stratégique (et non en tant qu'outil d'usage ponctuel et circonscrit).
Le développement d'un outil adapté à ce contexte passe par l'identification d'enjeux et de parties intéressées propres aux collectivités, et par une évaluation dans trois champs de gestion des enjeux : interne, institutionnel (compétences et politiques), coordination stratégique territoriale. Il s'agit pour la collectivité comme pour les tiers, de baser l'identification des enjeux significatifs sur un processus rationnel, systématique et transparent ; de mettre en exergue le profil des projets en fonction de la performance dans les trois champs définis ci-dessus ; d'identifier et de prendre en compte de manière systématique les attentes des parties intéressées, et leur niveau d'influence sur la maîtrise collective des enjeux. Des voies de progrès sur l'ensemble de ces aspects peuvent ainsi être définies, plaçant l'évaluation dans une finalité didactique et d'amélioration continue. Trois collectivités nous ont fourni des terrains de recherche-intervention où tester et améliorer *in vivo* l'outil proposé.
L'approche développée semble à la fois contribuer au cadre conceptuel et méthodologique du pilotage des Agendas 21 locaux, en interne aux collectivités et pour les tierces parties. Elle souligne la nécessité de méthodes adaptées aux collectivités et au management stratégique territorial, dans un mouvement plus large de convergence des principes et outils de management des organisations publiques et privées, auquel semble contribuer le développement durable. L'outil développé constitue un produit fini d'aide au pilotage, susceptible d'améliorations, qui a vocation à être utilisé conjointement avec d'autres outils pertinents, permettant aux collectivités de mieux élaborer et justifier leurs choix et leur action.

N° d'ordre : 475 SGE

THÈSE

présentée par

Adrien PONROUCH

Pour obtenir le grade de Docteur
de l'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne

Spécialité : Sciences de la Terre et de l'Environnement

Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités
Suivi-évaluation et adaptation du SD21000

Soutenue à Saint Étienne, le 17 Avril 2008

– ANNEXES –

Table des ANNEXES

ANNEXE I – Rappel historique des initiatives internationales concernant les villes et le développement durable 3

ANNEXE II – Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires 7

ANNEXE III – The Bremen Initiative 10

ANNEXE IV – Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Bilan quantitatif et qualitatif de l'Agenda 21 local, blocages et dynamiques 11

ANNEXE V – Grille d'entretiens semi-directifs Experts 13

ANNEXE VI – Eléments de méthodologie : les entretiens semi-directifs dans la recherche en sciences sociales 15

ANNEXE VII – Décryptages divergents d'experts sur « la position de l'AG21 comme outil » 16

ANNEXE VIII – Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Le « Terreau » de la reconnaissance . 21

ANNEXE IX – Synthèse Entretiens Experts : processus, résultats, enjeux, parties intéressées 30

ANNEXE X – Liste des 34 enjeux du SD21000 Entreprises 38

ANNEXE XI – Ecologie Industrielle et Métabolisme Territorial 39

ANNEXE XII – Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) et de leurs Aspects 40

ANNEXE XIII – Méthodologie d'expérimentation : outils support 43

ANNEXE XIV – Contexte et déroulement Expérimentation CDPB 94

ANNEXE XV – Contexte et déroulement Expérimentation CG77 99

ANNEXE XVI – Voies de Progrès CG77 103

ANNEXE XVII – Contexte et déroulement Expérimentation CDC de Soule 123

ANNEXE XVIII – Glossaire des Thèmes Porteurs d'Enjeux 129

ANNEXE XIX – Tableaux de notation de l'influence des parties intéressées (CDC) 138

ANNEXE XX – Voies de Progrès CDC de Soule 141

ANNEXE XXI – Contexte et déroulement Expérimentation CG91 149

ANNEXE XXII – Priorités de dialogue avec les parties intéressées (CG91) 152

ANNEXE XXIII – Tableau de notation de l'influence des parties intéressées (CG91) 153

ANNEXE XXIV – Voies de Progrès CG91 155

ANNEXE I – Rappel historique des initiatives internationales concernant les villes et le développement durable

L'ONU a joué un rôle prépondérant de catalyseur, en plaçant le développement durable à l'agenda des préoccupations mondiales et en soutenant la création de l'ICLEI, acteur clef à l'échelle mondiale. C'est la première fois, à Rio, que des collectivités locales (coordonnées par l'ICLEI) ont voix au chapitre dans une conférence des Nations Unies. En 1990, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains avait amorcé ce mouvement avec le programme « Cités durables », destiné à accroître les capacités de planification et de gestion environnementale des pouvoirs municipaux des pays en voie de développement. Les Nations Unies et l'ICLEI ont, après Rio, contribué à sensibiliser et à mobiliser les collectivités locales à travers l'ensemble de la planète.

En amont, l'OCDE en publiant en 1990 un rapport intitulé « *L'environnement urbain* : *quelles politiques pour les années 90 ?* », avait donné le ton des réflexions institutionnelles ; un programme consacré à « la Ville écologique » avait suivi entre 1993 et 1996. Inscrits dans le cadre de la préparation de la conférence de Rio, ces travaux ont nourri l'intérêt de la Commission européenne pour les questions de durabilité en milieu urbain. La Commission européenne, de concert avec l'ICLEI, a joué en Europe un rôle fondamental dans l'institutionnalisation et la diffusion de l'Agenda 21 local.

A l'échelle communautaire, l'approche ascendante a en effet été rapidement valorisée, la Commission ne tardant pas à admettre qu'elle n'était ni compétente ni légitime pour agir seule et de manière centralisée dans le domaine du développement durable des territoires. La légitimité des acteurs locaux a ainsi trouvé une reconnaissance à l'échelle communautaire, avant que ce ne soit le cas à l'échelle nationale.
La publication en 1990 du Livre vert sur l'environnement urbain, commandé par le Commissaire européen pour l'environnement, a été une étape décisive en ce sens, démontrant préalablement à la conférence de Rio la non durabilité des phénomènes urbains en Europe. En effet –

> « Le Livre Vert de la Commission européenne apparaît d'emblée comme un véritable réquisitoire à l'encontre des tendances de l'urbanisme moderne. Se fixant pour objectif de déterminer les conditions, d'une part, d'une amélioration du cadre de vie au niveau local, et d'autre part, d'une résolution des problèmes d'environnement global (dont les villes sont jugées comme grandement responsables), le Livre Vert pointe méthodiquement du doigt les causes viscérales de ces dysfonctionnements. Les grandes caractéristiques du fonctionnalisme sont ainsi rigoureusement critiquées et accusées. Face à la logique de zonage monofonctionnel, accusée de tous les maux (écartèlement des villes, périurbanisation, congestion du trafic, augmentation des distances parcourues et des pollutions sonores et atmosphériques, fractures sociales, etc.), le Livre Vert prône une mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle, ainsi qu'un recentrage de la ville et une densification de celle-ci, et enfin une lutte contre l'hégémonie de la voiture, symbole par excellence de la ville moderne et de ses dysfonctionnements. […] Le groupe d'experts européens sur l'environnement urbain, créé en 1991 suite à l'adoption du Livre Vert par le Conseil des Ministres de l'Environnement, va permettre de pousser la réflexion plus loin sur le sujet [de la ville durable] » (BOUTAUD, 2004)[1].

Le diagnostic urbain réalisé pour la première fois à l'échelle de la Communauté européenne, mettait l'accent sur le caractère ubiquiste des problèmes auxquels les villes sont confrontées. Le Livre vert soulignait l'importance d'une coopération et d'un échange d'informations entre les villes, et invitait la Commission à appuyer l'échange d'expériences et les projets de démonstration. Il préconisait une approche intégrée des problèmes, qui amorce le passage de la « ville écologique » à la « ville durable ». Il fut à l'origine de la création du Groupe d'experts sur l'environnement urbain, avec pour mandat initial d'étudier la prise en compte de la dimension urbaine dans la politique d'environnement de la Communauté[2].

En 1992, le Traité de Maastricht introduit la promotion du développement durable comme objectif politique majeur, réclame l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union et reconnaît le principe de subsidiarité. Lors de la conférence des Nations Unies sur

[1] BOUTAUD Aurélien, 2004, « *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?* », thèse de doctorat ENMSE, 416 pp. (p135).
[2] La composition du Groupe d'experts est rapidement jugée insuffisante par rapport à sa mission, et est élargi à des représentants de villes et à l'OCDE, l'OMS, le Conseil de l'Europe, l'Académie européenne de l'environnement urbain...

l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, 300 maires et élus signent « L'engagement de Curitiba »[3].

Le cinquième programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement de l'UE (période 1993-2000), intitulé « *Vers un développement durable* » prône le partage des responsabilités écologiques et l'adoption d'une approche ascendante pour réaliser les objectifs de l'écodéveloppement. Le programme LIFE est l'un des instruments financiers au service de cet objectif. En 1993, la révision du règlement des fonds structurels conditionne leur attribution au profil environnemental de la région ou de la zone urbaine concernée, et aux impacts environnementaux des projets. La Commission européenne soutient financièrement le programme « Ville écologique » de l'OCDE, mis en place en 1993, dont les travaux concernent l'énergie, les transports et la réhabilitation des secteurs urbains en déprise.

Entre-temps, trois conférences des Nations Unies : sur la population au Caire (1994), pour le développement social à Copenhague (1995), sur les femmes à Pékin (1995), réaffirment l'importance du développement durable et contribuent à lui donner un contenu.

Au niveau européen, le développement durable commence ainsi à toucher certaines collectivités ; il s'agit, dans un premier temps, de villes importantes. En 1993 le Groupe d'experts sur l'environnement urbain lance pour trois ans le projet « Villes durables », qui vise à encourager une réflexion approfondie sur la durabilité dans les agglomérations urbaines, à susciter les échanges d'expériences et de meilleures pratiques locales et à formuler des recommandations susceptibles d'orienter les politiques de l'UE.
Aussi en 1994, un certain nombre de villes proposent d'organiser une rencontre des villes durables européennes : la première conférence européenne sur les villes durables se tient à Aalborg en mai et réunit 67 collectivités. La conférence d'Aalborg débouche sur la rédaction et la signature, par les collectivités présentes, de la Charte d'Aalborg, charte des villes européennes pour un développement durable, marquant leur engagement en faveur de l'établissement d'un Agenda 21 local. Plus de 200 collectivités signent la charte durant les années 1994-1995. La charte d'Aalborg fut rédigée en partenariat entre l'ICLEI, qui organisait la Conférence, et le groupe d'experts européens sur l'environnement urbain.

A Aalborg est lancée la Campagne des villes durables européennes, réseau fédérant des réseaux de villes. La création de la Campagne est soutenue par la Commission européenne et la DG XI (Direction générale de l'Environnement, de la Sûreté nucléaire et de la Protection civile) qui ont compris l'intérêt d'une approche que s'approprieraient les acteurs locaux. Par le biais de la Campagne des villes durables européennes, la Commission compte encourager et soutenir les collectivités locales désireuses de se doter d'un Agenda 21 local, et tirer profit des enseignements des expériences de terrain pour orienter sa politique. La Campagne, dont le but est d'animer un réseau de villes durables européennes, devient membre du Groupe d'experts et alimente ses réflexions. Elle est coordonnée par cinq réseaux de villes : le CCRE[4], l'ICLEI, Eurocités, le réseau des Villes-Santé de l'OMS et la FMCU[5]. Ces réseaux avaient originellement été mobilisés sur le développement durable par la Commission des Nations Unies dans le cadre de la préparation et de la tenue de la conférence de Rio.
Au niveau européen, « la campagne européenne des villes durables […] joue un rôle moteur pour inciter les villes à développer des agendas 21. Son double rôle d'entraînement et de mise en visibilité d'expériences locales d'abord isolées dans leurs propres pays, a été décisif. L'adhésion des villes à cette campagne a connu une progression inattendue : 67 collectivités en 1994, 1806 début 2003 (dont 31 en France) »[6]. Toutefois, à l'inverse de certaines campagnes nationales lancées en parallèle ou à sa suite, la campagne européenne des villes durables n'apporte pas aux collectivités un soutien financier déterminant pour inciter ou permettre leurs démarches.

---

[3] « Pour remplir les engagements mentionnés précédemment et visant un développement viable, il est convenu que chaque gouvernement local devrait élaborer un plan d'action ou "Agenda 21 local" […] », Association mondiale des grandes métropoles, 1992, « *L'engagement de Curitiba en matière de développement viable* », cité par BRUNET Normand, 2002, « *L'engagement de Curitiba : un lien à rétablir pour Montréal* », VertigO, Vol 3 No 3, décembre 2002.
[4] Le Conseil des Communes et Régions d'Europe rassemble 100000 collectivités territoriales de 29 pays européens.
[5] Fédération Mondiale des Cités Unies.
[6] EMELIANOFF Cyria (4D), 2003, « *Avancées et limites des agendas 21 locaux en Europe. Note préparatoire pour l'Atelier 5 du Forum des Autorités Locales* ».

La conférence Habitat II des Nations Unies, à Istanbul en 1996, devait porter sur les établissements humains en général. Mais elle se transforme en Sommet des villes, en raison de l'enjeu majeur que représentent ces dernières. Comme à Rio, collectivités et ONG sont très actives dans la préparation de la conférence, qui débouche sur la déclaration que –

> « Sur le plan local, l'action devra être orientée et stimulée par des programmes locaux fondés sur Action 21, le Programme pour l'habitat ou tout autre programme équivalent, et tirer parti de l'expérience de coopération mondiale engagée à Istanbul par l'Assemblée mondiale des villes et des autorités locales […] »[7]

Le Groupe d'experts sur l'environnement urbain publie la même année son rapport final « *Villes durables européennes* », commandé par la Commission européenne. Ce sera l'un des documents de réflexion essentiels de la conférence de Lisbonne (*voir plus bas*). Il recommande une approche écosystémique de l'environnement urbain et l'élaboration de stratégies d'écogestion locales, et examine les outils les mieux à même de permettre la mise en place d'un système de gestion urbaine intégrée. Il analyse l'application d'une démarche globale à un ensemble de domaines politiques clé : écogestion des ressources naturelles, énergie et déchets, politique économique et sociale, mobilité, planification spatiale, régénération urbaine et activités touristiques et récréatives.

Toujours en 1996, la deuxième conférence des villes durables européennes de Lisbonne, s'ouvre aux villes hors de l'Union. 1000 personnes et 231 représentants d'autorités locales sont présents à la conférence ; 233 municipalités de 27 pays européens ont alors ratifié la charte d'Aalborg.
Les difficultés rencontrées par les collectivités dans l'application concrète du développement durable y sont débattues. La question de la gouvernance est au centre de la conférence : il est débattu de la manière de gouverner les villes en laissant s'exprimer les acteurs locaux, dont les habitants. La conférence défend l'importance de la participation et son caractère volontaire et partenarial ; il y est souligné que la démarche de développement urbain durable, organisée par les élus locaux, l'exige sans que toutefois les formes doivent en être fixées à l'avance.
Le lancement d'un Service d'information sur les bonnes pratiques européennes est annoncé. Développé par Euronet et l'ICLEI, il offre une base de données sur les bonnes pratiques des collectivités, des guides thématiques et des documents généraux sur le développement durable[8].

En 1997, le « Prix européen des villes durables », organisé à Lisbonne l'année précédente, est reconduit ; la communication de la Commission européenne « *La question urbaine : orientations pour un débat européen* » marque la volonté de la Commission de jouer un rôle plus actif dans le développement urbain. Elle demande un partenariat actif avec les autorités publiques de tous les niveaux, les partenaires privés et les habitants.

A cette époque, la Commission européenne évalue les premiers résultats de l'initiative communautaire Urban. Lancée en 1994,

> « Urban est une initiative de la Commission européenne visant à susciter et soutenir des programmes innovants de revitalisation de zones urbaines en crise. Préconisant une approche intégrée des problèmes économiques, sociaux et environnementaux que connaissent nombre de villes européennes, Urban a concentré sur certains quartiers les plus affectés d'importants moyens techniques et financiers permettant de réaliser des projets combinant par exemple la réhabilitation d'infrastructures dégradées, des actions en faveur de l'activité économique ou de l'emploi, des mesures de lutte contre l'exclusion ou des opérations de valorisation de l'environnement. A l'échelle européenne, 118 programmes ont ainsi été financés, mobilisant près de 12 milliards de francs - dont la moitié environ de fonds communautaires - et concernant 3,2 millions de personnes » (DIV)[9].

Elle explique en grande partie son succès par l'implication des citoyens dans sa conception et sa mise en œuvre, et lance « l'Audit urbain », projet pilote destiné à combler le manque d'information sur les villes de l'Union européenne. Cette étude vise à créer un outil d'évaluation et de diagnostic permettant de mesurer la qualité de vie dans les villes européennes. Un rapport d'audit est dressé pour 58 villes et doit être actualisé régulièrement. Une analyse comparative des 58 audits et un Manuel de l'Audit urbain permettent aux villes de s'auto-diagnostiquer.

---

[7] Conférence des Nations Unies Habitat II, « *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains* », Istanbul, 3 -14 juin 1996, §12.
[8] "Local Sustainability," the European Good Practice Information Service, www3.iclei.org/egpis. La base de données a cessé d'être alimentée en 1999.
[9] Délégation Interministérielle à la Ville, http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/urban.html (consulté le 05/07/07).

La Commission poursuit son travail avec un plan d'action en faveur du développement urbain durable intitulé « Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne », afin de promouvoir des stratégies intégrées de développement durable. Elle organise en 1998 le Forum urbain de Vienne, afin d'y présenter et de discuter son plan d'action avec les élus et d'autres acteurs. Le forum souligne l'importance pour avancer dans ces stratégies, de développer des bonnes pratiques et d'échanger les expériences.

Comme décidé à Lisbonne, quatre conférences régionales sont organisées en 1998 et 1999 de façon à mieux comprendre les problèmes spécifiques rencontrés dans le nord, le sud, l'est et l'ouest de l'Europe. Ces rencontres doivent préparer la troisième grande conférence des villes durables de Hanovre en 2000. Chacune d'elles est montée par l'un des réseaux de villes de la Campagne des villes durables européennes. La dernière, organisée par Eurocités à La Haye en juin 1999, réunit le noyau dur des pays de l'Union européenne. Elle représente une synthèse des trois précédentes et est orientée sur les outils, la mesure et l'évaluation.
En 2000 a donc lieu à Hanovre la troisième conférence des villes durables européennes, qui se déroule sous le signe de l'élargissement de l'Union[10]. Les intervenants soulignent l'importance du développement local pour réussir l'intégration des nouveaux pays. Les maires et élus présents réaffirment l'importance de leur rôle et demandent le soutien des instances européennes dans l'Appel de Hanovre. Les réflexions sont axées sur la gouvernance, les méthodes d'évaluation et les politiques intégrées. La Commissaire européenne Margot Walström affiche le développement durable comme une priorité. Le Groupe d'experts avait défini de nouveaux axes de travail : outils d'évaluation (indicateurs), législation (traduction des principes du développement urbain durable), planification urbaine et design urbain. Le travail sur les indicateurs, conduit sous responsabilité française, est présenté lors de la conférence.

A la toute fin de la décennie, l'activité des réseaux adhérents à la Campagne des villes durables européennes est en régression en raison d'un manque de financement spécifique. Il a donc été décidé de proposer au Parlement européen un cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain. Ce cadre, qui permet à la Commission d'apporter des aides directes aux réseaux de villes, a été adopté par le Conseil et par le Parlement sous Présidence française. Il était doté de 14 millions d'euros pour quatre ans.

Le Sommet Mondial des Nations Unies sur le Développement Durable de Johannesburg, en 2002, a entériné une nouvelle fois la pertinence et l'urgence de la mise en oeuvre de l'Agenda 21 local. La participation importante des collectivités au sommet a été coordonnée par l'ICLEI en partenariat avec les associations de collectivités locales, et a débouché sur la Déclaration des Collectivités locales. La Campagne des villes durables européennes se poursuit ; de nombreuses autres collectivités s'y sont jointes[11]. Leur adhésion à la Campagne ou leur signature de la charte d'Aalborg n'est pas, toutefois, toujours synonyme de l'élaboration ou de la mise en œuvre d'un Agenda 21 local : il s'agit dans certains cas, d'une première étape de sensibilisation, ou encore d'une simple déclaration d'intention non suivie d'effets.

[10] 1400 personnes étaient présentes, dont 250 responsables municipaux de 36 pays européens. Cent trente millions d'habitants sont alors concernés par la Campagne des villes durables européennes.
[11] « There are presently more than 1,300 European municipalities committed to sustainable development by signing the Aalborg charter and joining the Sustainable Cities and Towns Campaign. It is currently the largest regional campaign for local sustainable development and Local Agenda 21», ICLEI (2002), « *Second Local Agenda 21 Survey* ».

ANNEXE II – Les impulsions et l'encadrement institutionnels et réglementaires

• La Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement mentionne pour la première fois la notion de développement durable (codifiée à l'article 110-1 du Code de l'environnement) : protection, mise en valeur, restauration et remise en état et gestion des espaces, ressources et milieux naturels « sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

• La Loi Pasqua du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) stipule (Article 2) que « le schéma national d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable ». Elle introduit le développement durable dans les objectifs de l'aménagement du territoire, notamment au travers du schéma national qui doit servir de cadrage à la politique des pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire.

• La Loi Voynet du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) modifiant la loi du 4 février 1995 institue l'objectif de développement durable dans l'action environnementale, industrielle et sociale. Elle énonce à cette fin (Article 2) des orientations stratégiques : développement local, économique, soutien des territoires en difficulté, intégration des populations. La LOADDT propose de remplacer le schéma national d'aménagement du territoire de la LOADT par des schémas de service collectifs élaborés en concertation avec les partenaires locaux. Le développement durable est, dans ce cadre, très étroitement lié à l'aménagement du territoire. La Loi pose que la politique d'aménagement du territoire, « s'inscri[van]t dorénavant dans le champ du développement durable [doit permettre] une organisation solidaire des territoires construite sur des logiques de partenariats économiques et institutionnels ayant la […] préoccupation […] d'accroître l'initiative des citoyens et leur participation à la décision publique » (VOYNET, 1999)[12].

La loi Voynet invite les collectivités à décliner les engagements internationaux de Rio « sous forme d'Agendas 21 locaux, véritables stratégies partagées du territoire élaborées en partenariat avec les acteurs du territoire : les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. La Loi Voynet propose de réunir ces acteurs dans un « Conseil de développement » au niveau des agglomérations et des pays (Articles 22 et 23).
Ces conseils visent à innover, à informer et à mobiliser les citoyens pour des usages sobres et équitables du territoire, la maîtrise de la mobilité, un usage efficient des ressources, un développement économique responsable... Ces approches partenariales permettent de tisser les liens les plus fins de solidarité et de citoyenneté sur le territoire. Associer les acteurs de la société à la chose publique, aux décisions et à leur évaluation fait partie des mécanismes dits de « gouvernance » qui permettent d'organiser les relations avec les « parties intéressées » » (BRODHAG, 2002)[13].
Ainsi, la LOADDT incite les agglomérations et les pays à élaborer des projets de développement « faisant référence au chapitre 28 du programme Action 21 de Rio » dans un cadre contractuel avec l'Etat. L'élaboration d'agendas 21 est alors encouragée par des contrats entre l'Etat, les Régions et les collectivités gestionnaires des agglomérations, des pays et des parcs naturels régionaux. Lesdits projets « doivent faire largement appel à la participation et au partenariat avec les acteurs privés et publics [et] favoriser des modes de production et de consommation économes en ressources […] et socialement responsables vis-à-vis des populations des autres pays comme des générations futures » (MEDD, 2002)[14]. La mise en oeuvre de la LOADDT « a donné un fondement juridique à la notion de projet de territoire dans une perspective de développement durable : les chartes de pays se sont multipliées et l'élaboration des projets d'agglomération a

[12] Dominique VOYNET, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, éditorial au supplément de *La lettre de la DATAR*, n°167, automne 1999.
[13] BRODHAG, Christian « *Développement durable et partenariat* », 3 mai 2002 (Agora 21).
[14] MEDD, 2002, « *Agenda 21 locaux, l'expérience française* ».

été largement engagée » (DEPRESLE, 2001)[15]. La loi tente ainsi d'articuler mobilisation volontaire et démarches plus institutionnalisées d'élaboration de projets et contrats territoriaux (THEYS, 2004)[16].

La LOADDT

Art. 22 – « Dès que le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées ont arrêté le **périmètre d'étude du pays**, les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés une charte de pays en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique. Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les **agendas 21 locaux**… » ;

Art. 23 – « Dans une aire urbaine (…) le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, (...) élaborent un **projet d'agglomération**. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les **agendas 21 locaux** … »[17]

• La Circulaire de Mme Voynet (Ministre de l'Environnement) aux Préfets de régions en date du 11 mai 1999 demande aux préfets de régions d'élaborer les CPER (Contrats de Plan Etat-Région)18 « dans une perspective de développement durable », affichant la volonté d'intégrer le développement durable au sein des politiques publiques. Dans cette circulaire, la Ministre de l'Environnement s'adresse aux préfets de région afin de clarifier la notion de développement durable, établi comme troisième objectif des CPER. Cette circulaire met l'accent sur l'importance de l'évaluation des politiques mises en œuvre, au regard des principes du développement durable, dans le cadre des contrats de plan et des schémas de services collectifs :

> « L'évaluation a priori et a posteriori des projets et réalisations fait partie de cette démarche. Elle doit être mise en oeuvre, non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan Etat/régions, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. En effet, l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie: elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire, d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés ».

• *Un Décret du 25 mai 2000 porte création de la commission du développement durable* qui a pour mission à l'échelle nationale de « définir une politique du développement durable en vue de la mise en œuvre des objectifs de Rio (agenda 21) ».

• *La Loi Gayssot du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains* (Loi SRU) fait du développement durable l'un des objectifs des plans locaux d'urbanisme (PLU)[19] : Art. L. 121-1, « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer […] l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités

[15] DEPRESLE Bruno, 2001, « *Vers une traduction opérationnelle du développement urbain durable : renforcer les outils et informer les acteurs* », Introduction au recueil n°3 : « *Villes et développement durable, des expériences à échanger* » (décembre 2001), in MEDD (CD Rom) « Des expériences à échanger », 30 septembre 2002.

[16] THEYS Jacques, 2004, « *L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable* », in Regards sur l'actualité N° 302, La Documentation française, Juin - Juillet 2004

[17] Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

[18] Le CPER définit les actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement sur les sept années de la période considérée, ainsi que les conditions de suivi et d'évaluation de mise en œuvre.

[19] Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme et de planification à l'échelle communale. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi SRU. Les petites communes se dotent souvent quant à elles d'une carte communale. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les organisations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles. Instauré par la loi SRU, il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements.

agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable » (Art. L. 121 de la Loi SRU).
Ainsi le vote de la loi SRU, venant après la LOADDT et la loi sur la coopération intercommunale de 1999, « achève de mettre en place un dispositif législatif favorable à l'émergence d'un nouveau mode de croissance urbaine, reposant sur une inflexion du rythme de la consommation d'espace et de la tendance à la croissance de la circulation automobile » (DEPRESLE, 2001)[20].

• *La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité* précise la fonction et le champ de compétence des Commissions Consultatives de Service Public créées par la Loi ATR de 1992 (portant sur l'organisation Territoriale de la République).
Ces commissions doivent permettre l'expression des usagers des services publics et assurer une plus grande transparence de leur fonctionnement. Cette loi doit renforcer le dispositif de participation du public à la résolution des problématiques majeures et à l'élaboration des grands projets. Elle rend obligatoires les Conseils consultatifs de quartiers, qui existaient déjà dans certaines villes.

• *Un Décret du 12 septembre 2002* rend applicable en France la Convention d'Aarhus 4 ans après sa signature au Danemark le 25 juin 1998 par 39 Etats. La Convention d'Aarhus porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

• *Un Décret du 13 janvier 2003 porte création du Conseil national du développement durable (CNDD)*, qui « réunit les représentants de la société civile et des collectivités territoriales afin de les associer à l'élaboration des politiques de développement durable et à leur mise en œuvre. [Il] s'inscrit dans la mise en place de la Stratégie Nationale de Développement Durable ».

• *La Loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003* mentionne dans son Article 16, le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD)[21], dans la lignée des orientations législatives précédentes.

• *La Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, stipule (Article 6) que : « le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible ».

[20] DEPRESLE Bruno, 2001, « *Vers une traduction opérationnelle du développement urbain durable : renforcer les outils et informer les acteurs* », Introduction au recueil n°3 : « *Villes et développement durable, des expériences à échanger* » (décembre 2001), in MEDD (CD Rom) « *Des expériences à échanger* », 30 septembre 2002.
[21] Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est l'un des éléments du PLU. Il en compose la « clef de voûte », présente le projet communal pour les années à venir, doit être un document simple, accessible aux citoyens et permettre un débat clair au Conseil municipal.

ANNEXE III – The Bremen Initiative

"Bremen initiative's goal is to promote partnership between municipality and business to achieve a sustainable future for cities. It is the first and only global campaign focusing on the development of this vital partnership between city governments and their major stakeholders.
The Bremen Initiative is a global platform for all local business-municipality partnership programmes and projects aiming at sustainable development. As a campaign, its goal is to affect awareness, influence legislation and be a catalyst in developing new solutions based on best practices.
The key decision-makers and resource allocators in every city are municipality and business, and without their involvement the scope for change will always be limited. That's why Bremen initiative focuses on business and municipality partnership in cities, while offering an open door to all who share this vision. Cooperation, that reflects and addresses the interdependence of our economic, political, social and ecological systems, can empower corporations and municipalities to create solutions of long-term viability".

→ The Bremen Initiative a débouché sur un document intitulé Creating better cities – 21 recommandations, presented at the UN Rio + 5 Summit in June 1997, qui synthétise les principes qui guident ses participants et leurs grandes orientations de travail :

« We recognise and recommend that –

1. Partnership between business and municipality is key to sustainable urban development.
2. Well defined and inclusive governance and management structures based on clear roles and responsibilities are cornerstones of successful implementation of partnerships for sustainable urban development.
3. Good governance must be recognised as the foundation of good government in all sectors: this requires systems to be put in place which […], build integrity and generate public trust as a pre-condition of effective partnership.
4. Access to relevant information is an essential pre-requisite to raise awareness of the public and enable individual citizens and community stakeholders to build mutual trust, to guarantee transparency and to play a full part in decisions which affect their daily lives. Businesses and municipalities should utilise the opportunities presented by modern information and communications technology to enhance sustainability, participation and democracy.
5. Every effort should be made to facilitate the transfer of the principles and techniques of successful partnerships through appropriate training, financial resources, toolkits, strategic policy support and dissemination.
6. The international community should take steps, in partnership with local authority and business associations and networks, to facilitate effective and appropriate transfers of knowledge and technology between stakeholders […].
7. Sustaining and developing public-private partnerships at the local level requires supportive policy frameworks and longer term funding from governments and international agencies.
[…]
10. Legislative and fiscal regimes at all levels should be designed and implemented to encourage eco-efficiency in all production processes and service delivery. Strategic partnerships should be established to assist in the creation of economies and markets which incorporate sustainability principles.
11. The massive need to develop and improve urban areas and facilitate mobility […] must be met in a sustainable manner through partnerships between government at all levels, the private sector and all civil society stakeholders.
12. […] Networking between farmers, producers, trade and consumers can promote sustainable agriculture and support local and regional production and marketing.
13. Governments at all levels should join with business to reduce the need to travel through appropriate participatory urban and spatial planning, through their roles as employers, by seeking to source materials locally, and through the use of electronic communication.

[*Les § 16 à 20 rappellent qu'accès à l'eau potable, pollution de l'air, stratégies de minimisation, gestion et recyclage des déchets, des matériaux et de l'énergie, protection du climat, investissement et management responsables, assistance technique et professionnelle pour la durabilité et l'amélioration des performances vis-à-vis de tous les aspects du développement durable, sont des responsabilités que collectivités et entreprises peuvent et doivent atteindre grâce à une action partenariale.*]

21. The exchange of experience and good practice in the development of business municipality partnerships […] is already making an important contribution to the achievement of the sustainable urban development objectives of Agenda 21 and the Habitat Agenda. Cities and business, and their national and international associations, are urged to develop this exchange further in partnership with the relevant national and international institutions, and devote the required resources »[22].

[22] BREMEN INITIATIVE (Global campaign for business-municipality partnership towards a sustainable future for cities), « *Creating better cities – 21 recommendations* », 2nd International Conference business and municipality – new partnerships for the 21st century, 4 -7 April 2001 in Bremen, Germany (www.bremen-initiative.de, janvier 2005).

ANNEXE IV – Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Bilan quantitatif et qualitatif de l'Agenda 21 local, blocages et dynamiques

Nous restituons les éléments de synthèse obtenus auprès des experts interrogés, sur le thème « bilan quantitatif et qualitatif des Agendas 21 locaux, blocages et dynamiques quant à leur diffusion ». Ces analyses ont été recueillies aux débuts du processus, lancé par le MEDD, d'élaboration d'un Cadre de Référence pour les Agendas 21 locaux, et correspondent à un état des lieux à ce moment précis.

Pour les experts, il restait difficile de faire un bilan des Agendas 21 locaux, en raison de l'absence de données nationales exhaustives. En l'absence de données précises, le bilan dressé par les experts paraît parfois relativement subjectif, ou du moins attaché à certaines expériences particulières dont il est difficile de généraliser la portée.
Six thèmes se dégagent : le bilan quantitatif, le bilan qualitatif, les implications institutionnelles, les aspects culturels et cognitifs, la problématique de l'évaluation, les dynamiques à venir.

1. Bilan quantitatif

- une centaine d'Agendas 21 locaux : un bilan numériquement faible
- quelques démarches sont dans une dynamique intéressante
- quelques démarches n'ont pas l'appellation mais possèdent tous les ingrédients

2. Bilan qualitatif

- les appropriations par les collectivités sont très diverses dans les modalités et la qualité
- les territoires qui ont des enjeux forts se sont beaucoup plus saisis du DD
- chacune des dimensions de l'AG21 local revêt des difficultés pour les collectivités
- la perfection n'est pas un critère, l'important est qu'il existe une stratégie d'amélioration
- il y a un manque de maîtrise du discours et des méthodes dans le social et l'économique par rapport à l'environnement
- les enjeux globaux sont très peu pris en charge
- la coopération décentralisée est le seul vecteur de prise en compte d'enjeux globaux
- les Agendas 21 locaux aux préoccupations globales ne trouvent pas de traduction concrète
- des actions cloisonnées, des ambitions limitées, pas de transversalité, pas de systémique
- beaucoup restent des veux pieux, leurs modalités pratiques de mise en œuvre n'étant pas définies
- les lacunes s'expliquent par une longue absence de critères
- derrière la multiplication des démarches il y a des processus de construction d'Agendas 21 locaux, mais pas d'Agendas 21 locaux en tant que tels
- il y a un décalage typique d'une immaturité entre l'affirmation des éléments de démarche et le fond, qui n'est pas traité
- les apprentissages collectifs et les implications ne sont pas, mal ou trop peu envisagés par les collectivités dans leurs démarches
- la participation est peu étendue et difficile ; des Agendas 21 locaux sont exclusivement élaborés par des bureaux d'étude
- la coproduction de diagnostics est opposée au fonctionnement des collectivités
- mais les démarches sont dans certains cas meilleures et plus ouvertes depuis quelques années
- il existe une forte dérive institutionnelle (en opposition à l'AG21 territorial), même si des progrès sont constatés
- l'amélioration continue est un point d'achoppement majeur (les collectivités n'ont pas conscience de cet aspect ; autosatisfaction, sauf dans quelques pays et agglomérations qui font de l'AG21 la ré-interrogation de leur projet de territoire) ; l'articulation entre actions ponctuelles et stratégie, ainsi que la gestion dans le temps, restent difficiles
- il y a un fréquent manque de portage politique des démarches, qui est rédhibitoire
- l'articulation entre l'AG21 et les autres outils n'est jamais faite
- la faible inscription institutionnelle de l'AG21 local en fait une annexe aux politiques des collectivités
- des démarches qui se cherchent, une harmonisation de plus en plus perçue comme nécessaire

3. Implications institutionnelles (hors MEDD)

- les AG21 sont dans des logiques institutionnelles et pas interinstitutionnelles
- les compétences des collectivités sont parcellisées, d'où l'impossibilité de régulations à la bonne échelle ; de plus la fragmentation des cadres de gestion entraîne des blocages électoraux
- un travail cloisonné des élus et des services ; un déficit de moyens d'animation transversale des services ; une absence de budgétisation transverse de l'AG21 local

- dans les collectivités, une réelle appropriation déclenche une réorganisation interne et vis-à-vis des parties intéressées
- les formations des cadres territoriaux ne correspondent pas aux nouvelles compétences nécessaires
- temporalités du projet et temporalités politiques sont souvent en conflit
- il y a un déficit d'institutionnalisation, d'inscription juridique, de portage et de coordination au niveau national ; un manque d'élucidation des dimensions procédurales de l'AG21 local
- opposition frontale entre tenants ou non d'une juridicisation de l'AG21 local
- préfets et services déconcentrés ne se sont pas saisis de l'AG21 local
- il manque des réseaux et des lieux décentralisés de partage et de validation des expériences entre collectivités, d'où l'absence d'émulation entre elles
- la régionalisation est essentielle pour la mise en réseau ; il y a besoin de coordination entre préfets et Conseils Régionaux autour d'une durable-conditionnalité des aides publiques

4. Aspects culturels et cognitifs

- il n'y a pas de mise en relation entre DD et développement économique
- le DD est assimilé à l'environnement
- le DD est difficile et complexe pour toutes les organisations
- les appels à Projets du MEDD ont créé une ambiguïté au départ entre projets globaux et sectoriels
- il y a longtemps eu sous-information en France sur DD, Agenda 21 et territoires
- le DD n'a aucun écho auprès du grand public
- beaucoup d'interrogations se manifestent aujourd'hui sur ce qu'est l'Agenda 21 local
- le déficit cognitif est indépendant des couleurs politiques
- il manque un démarchage et une explication proactifs auprès des maires de France
- la France manque de pragmatisme et est trop centralisée par rapport aux anglo-saxons
- il y a dans les collectivités une forte résistance au changement devant la prospective, l'évaluation, la réflexivité ; mais quand le changement est déclenché les gens adhèrent fortement au travail en mode projet
- la dimension humaine est très importante dans l'organisation des collectivités pour le DD
- un élu convaincu + un DGS avec un projet managérial = une bonne base pour l'AG21 local
- un déficit de connaissances qualitatives des territoires ; les outils sociologiques pertinents ne sont jamais utilisés
- les formations du CNFPT entretiennent les blocages

5. L'évaluation

- l'évaluation est un problème majeur, tant en interne que venant de l'extérieur
- les retours d'expériences n'ont pas été analysés de façon satisfaisante, très peu de données sont exploitables
- on connaît les impacts des démarches des collectivités sur leur organisation mais pas sur les réalisations
- les collectivités en sont au bilan des actions faites ou non, ne savent pas faire d'évaluation
- il n'y a pas de méthodes et pas de recul pour évaluer les impacts concrets
- les collectivités sont rarement conscientes du niveau de qualité de leurs démarches et des voies d'amélioration ; peu de stratégies d'amélioration continue existent
- les outils des collectivités sont souvent très contingents, contextualisés, non mutualisables

6. Dynamiques à venir

- progrès et volontés s'autoalimentent, permettant une diffusion plus large
- les collectivités voient de plus en plus dans l'AG21 un moyen de prise recul et d'amélioration
- pression des citoyens et campagnes de sensibilisation sont en voie d'amplification
- on note dans les démarches en cours un accroissement de la dynamique partenariale
- climat et énergie sont et seront des catalyseurs majeurs pour les démarches
- la durable-conditionnalité régionalisée des aides est un vecteur futur majeur des démarches
- certaines collectivités attendront que l'AG21 local soit obligatoire

ANNEXE V – Grille d'entretiens semi-directifs Experts

----------Entretiens avec des experts : la reconnaissance des Agendas 21 locaux----------

---

Introduction personnelle

00 – Avant de commencer l'entretien, pouvez-vous rappeler quelles sont les différentes missions et les différents rôles qui font de vous une personne experte sur le sujet du développement durable des territoires ?

Partie I – Collectivités locales, nouvelles prérogatives et nouvelles attentes
Au cours des dernières années, décentralisation et affirmation du concept de développement durable se sont conjuguées de sorte que les collectivités locales font aujourd'hui face à des prérogatives et à des attentes nouvelles.

1.1 – Selon vous, qu'est-ce qui caractérise les attentes auxquelles font face les collectivités locales aujourd'hui ?

1.2 – Pensez-vous que les collectivités soient prêtes à faire face à ces attentes ?

1.3 – Quels bénéfices les collectivités peuvent-elles tirer en répondant à ces attentes ?

1.4 – D'une manière générale, les élus locaux comprennent-ils la notion de développement durable et ses bénéfices potentiels ?

Partie II – L'Agenda 2 l local un outil pour le développement durable au niveau local
La CNUCED, en 1992, a à travers l'Agenda 21 de Rio mis l'accent sur le rôle incontournable des collectivités en termes de développement durable. Elle a ainsi conduit à proposer au niveau mondial que toutes les collectivités mettent en œuvre un Agenda 21 local.

2.1 – En quoi l'Agenda 21 local se distingue-t-il d'autres outils ?

2.2 – Pensez-vous que l'Agenda 21 local soit un outil adapté aux collectivités ?

2.3 – Que pensez-vous du bilan des Agendas 21 locaux depuis 1992 ?

2.4 – Quels sont à vos yeux les blocages qui caractérisent la diffusion et la mise en œuvre des Agendas 21 locaux ?

2.5 – Savez-vous combien d'Agendas 21 locaux peuvent être recensés en France ? Parmi ce nombre, combien répondent aux ambitions fondamentales de l'Agenda 21 de Rio ?

2.6 – Quelle(s) sont pour vous les dynamique(s) à venir concernant les Agendas 21 locaux ?

2.7 – Comment analysez-vous le rôle de l'Etat, et les rapports entre l'Etat et les collectivités, par rapport aux Agendas 21 locaux ?

Partie III – Passer à la vitesse supérieure : reconnaître les Agendas 21 locaux
Face à l'objectif de 500 Agenda 21 locaux en 2008 fixé par la SNDD, se pose aujourd'hui la question des modalités de reconnaissance des démarches d'Agenda 21 local.

3.1 – Que devrait faire, et a contrario éviter de faire l'Etat pour assurer une diffusion large et de qualité des Agendas 21 locaux ?

3.2 – Que pensez-vous du principe d'une reconnaissance des Agendas 21 locaux par l'Etat ?

3.3 – Quels éléments seraient à même d'assurer la réussite d'une reconnaissance nationale des Agendas 21 locaux ?

3.4 – Quels écueils doivent être évités pour assurer le succès d'une reconnaissance nationale des Agendas 21 locaux ?

3.5 – Partons du principe que l'on peut distinguer deux approches dans la reconnaissance et/ou l'évaluation des Agendas 21 locaux :

La première consisterait à évaluer les résultats atteints dans des domaines déterminés : maîtrise du développement urbain, impacts environnementaux et maîtrise des enjeux globaux (réchauffement climatique par exemple par exemple).

La seconde consisterait plutôt à s'assurer de la présence de processus et de systèmes au sein du territoire : systèmes de diagnostic, de management, d'information et de gouvernance par exemple. La présence de ces systèmes est présumée garantir une amélioration continue de l'action des collectivités.

Que pensez-vous du rôle de ces deux approches dans la reconnaissance des Agendas 21 locaux ? quels processus et quels résultats faudrait-il retenir ?

3.6 – Quel est votre point de vue quant aux implications managériales de l'Agenda 21 local ?

3.7 – Quels domaines incontournables tous les Agendas 21 locaux devraient-ils systématiquement prendre en compte ?

3.8 – Selon vous, dans leurs Agendas 21 locaux les collectivités identifient-elles de façon pertinente leurs parties prenantes et les enjeux de leur territoire *dans une optique de développement durable* ?

3.8 bis – Comment vérifier que dans leurs Agendas 21 locaux les collectivités identifient pertinemment leurs parties prenantes et les enjeux de développement durable de leur territoire ?

3.9 – Quelles connaissances et quelle expertise font défaut aux collectivités dans leurs Agenda 21 locaux, et qui peut être légitime pour apporter ces connaissances et ces expertises ?

3.10 – Globalement, concernant la reconnaissance nationale des Agendas 21 locaux, quel devrait être le positionnement de l'Etat : gendarme, stratège, conseil, expert…?

ANNEXE VI – Eléments de méthodologie : les entretiens semi-directifs dans la recherche en sciences sociales

Les entretiens exploratoires doivent, avec les lectures, aider à constituer la problématique de recherche. Ils contribuent à en découvrir des aspects à prendre en compte et à cadrer le champ d'investigation, en complément de la bibliographie. Leur principale fonction est de soulever des questions qui avaient échappé au chercheur et de compléter les pistes de travail indiquées par les lectures. Ils doivent donc suivre une démarche méthodologique souple, les entretiens semi-directifs se prêtant bien à cet exercice (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT)[23].

Les entretiens experts, menés entre novembre et décembre 2005, ont rempli ce rôle en –

- confirmant les éléments connus de l'état de l'art, des réflexions des acteurs et de la problématique qui semblaient devoir guider la recherche ;
- permettant d'identifier des aspects clef de la problématique jusque-là absents de nos réflexions et de la bibliographie consultée, qui la complètent et l'affinent très utilement.
  Il s'agit en l'occurrence :
  - de l'importance de la coordination stratégique interinstitutionnelle dans la mise en œuvre territorialisée du développement durable, de ses implications en termes de management pour les collectivités, et, plus largement, de la mobilisation de méthodologies et de processus adaptés dans ce cadre.

Un certain nombre de points de vigilance doivent retenir l'attention du chercheur dans le cadre d'entretiens semi-directifs (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT, *Op. Cité*, pp94-95). Cette méthode est très bien adaptée à l'analyse du sens que donnent les acteurs à leurs pratiques et aux évènements, ainsi qu'à l'analyse des données, des postures et des enjeux liés à un problème précis. Les entretiens semi-directifs permettent *a priori* une analyse en profondeur, tout en respectant les propres cadres de référence des répondants. Toutefois, les propos de l'interviewé sont à replacer dans le contexte de sa relation spécifique au chercheur, qui doit prendre en compte ce contexte dans leur analyse si il ne veut pas faire preuve de naïveté.

Trois catégories de personnes constituent des interlocuteurs valables dans le cadre d'entretiens exploratoires (QUIVY et VAN CAMPENHOUDT, *Op. Cité*, p.65) : les enseignants, chercheurs et experts dans le domaine concerné ; les témoins privilégiés qui par leur position ou leur action ont une bonne connaissance du problème, leur activité professionnelle les mettant directement en prise avec le problème étudié ; le public concerné par l'étude lui-même.
Ces trois catégories d'interlocuteurs sont représentées dans notre panel d'« entretiens experts », tous pouvant notamment être rangés dans la seconde tout en étant considérés comme experts au regard de leurs niveaux de responsabilité et de connaissance de la problématique. En outre, leurs activités sont de nature diverse (opérationnelle, institutionnelle, associative…), et nombre d'entre eux sont ou ont été multipositionnés. Un enseignant-chercheur est également présent dans le panel, ainsi qu'un représentant du « public concerné », les collectivités.

[23] QUIVY et VAN CAMPENHOUDT, 2005, « *Manuel de recherche en sciences sociales* », Dunod, Paris, 287pp (p. 63).

ANNEXE VII – Décryptages divergents d'experts sur « la position de l'AG21 comme outil »

Un expert souligne que les villes « expriment leur ras-le-bol devant le trop grand nombre d'outils » (expert 12), et que les collectivités « ont des attentes en termes de simplification, d'économies, de cohérence, entre les trop nombreux outils, entre lesquels elles aimeraient faire le lien (Charte de Pays et Agenda 21 local par exemple)… » (expert 4).
Les cadres de l'action publique territoriale composent un tableau complexe. Aux différents outils obligatoires de planification spatiale s'ajoutent les démarches de nature contractuelle, dont le nombre tend à augmenter au gré de celui des acteurs impliqués, et de la recherche d'une action territorialisée pertinente au gré des enjeux.
L'Agenda 21 local est dès lors le prétexte à poser la question de l'articulation et de la cohérence des outils, dans le sens où non seulement il cherche par essence la transversalité, la systémique, et la cohérence, mais aussi où il représente a priori une démarche, un outil supplémentaire.
Sa position par rapport aux autres outils fait l'objet d'analyses divergentes selon les experts, chacun ou presque étant porteur d'une vision spécifique de l'insertion de l'Agenda 21 local dans le paysage des outils territoriaux existants. Nous retenons 9 analyses qui indiquent des pistes de réflexions et reflètent un besoin de clarification sur cette question :

1. Une dynamique, une démarche, de multiples supports
2. La dilution dans l'existant
3. Vers un instrument de planification unique pour chaque échelle
4. Le pis-aller à défaut d'une politique d'ensemble : un levier pour mobiliser les acteurs
5. Tout projet ou document spatialisé, avec le « soft » en plus
6. Le chapeau stratégique institutionnel
7. Des Agendas 21 institutionnels, de territoire, et d'entre-deux
8. Un projet de territoire qui agrège progressivement les procédures et les contrats
9. La coordination stratégique territoriale interinstitutionnelle

Un expert prévient que « l'objectif d'un Agenda 21 local n'est pas d'aboutir au meilleur plan d'actions, au plus original. Il vaut mieux aboutir à un petit Agenda 21 lisible, avec quelques actions claires qui ont un effet d'entraînement, par rapport aux Agendas 21 qui ont 450 actions. Mieux vaut avoir quelque chose de très humble mais qui provoque une mise en capacité des acteurs du territoire » (expert 5). L'ambition d'exhaustivité, l'incapacité à hiérarchiser des choix, la recherche d'un consensus, … aboutissent à de nombreux Agendas 21 locaux qui restent lettre morte, à défaut qu'ait été posée en amont la question de leur intégration dans le fonctionnement de la collectivité et dans le paysage des outils et procédures existants.

1. Une dynamique, une démarche, de multiples supports

Pour un premier expert, « il est difficile d'envisager l'Agenda 21 local comme un outil. On peut passer des nuits à discuter pour savoir s'il s'agit d'un outil, d'une démarche, d'un processus, d'une dynamique » (expert 9). Présenter l'Agenda 21 local comme un « vulgaire » outil, l'assimiler à des démarches plus procédurales, serait risquer de le priver de son originalité. Pour cet expert, « c'est seulement quand on aborde le comment que l'on parle d'outils. Le terme de démarche est meilleur, après il y a des outils qui portent ces démarches là ». L'Agenda 21 local est alors considéré comme une démarche, une dynamique, un mouvement qui insuffle à la collectivité, en partie ou dans son entier, de nouvelles préoccupations. Derrière cet Agenda 21 local plus programmatique que directement opérationnel, « il y a des outils de mise en œuvre, qui peuvent être un SME, Respect, ou des clefs d'entrée thématiques (un tramway qui restructure la ville est un outil en tant que tel…) ».

2. La dilution dans l'existant

Des propos fréquents soulignent la nécessité d'une diffusion du développement durable dans l'ensemble du corps social, d'une imprégnation systématique des questionnements qu'il induit, qui se traduirait par sa dilution puis sa disparition en soi : il en serait également ainsi, le cas échéant, de l'Agenda 21 local.
Cette évolution nécessiterait notamment que le développement durable « soit complètement intégré au système éducatif et que le poste développement durable [dans les collectivités] n'ait plus du sens » (expert 2). Une telle échéance se situe donc à moyen, voire à long terme. L'idée est souvent évoquée, sans aller jusqu'à la disparition du développement durable et de l'Agenda 21 en soi, de la dilution du management de l'Agenda 21 au sein de l'organisation générale des collectivités. Il faudrait alors qu'à la nécessaire présence d'un chargé de mission *ad hoc* se substitue le portage déterminant des DGS, et que l'ensemble des stratégies, politiques, procédures, outils, intègre systématiquement les enjeux du développement durable.

3. Vers un instrument de planification unique pour chaque échelle

Une autre idée consiste à dire qu'il « faudrait dans l'idéal que les Agendas 21 locaux évoluent dans le sens d'outils plus globaux qui chapeautent le reste. La meilleure chose qui puisse arriver serait qu'on ait par échelle un instrument de planification unique » (expert 12).
Dans cette perspective, « l'Agenda 21 local doit être conçu comme un outil qui évoluera, et que l'on aille vers cette situation idéale où l'on n'aurait qu'un outil de planification sur la ville, ce qui pourra aider à la prise de conscience des élus et des populations, personne n'ayant les moyens de tout connaître et de tout comprendre… ». La synthèse mettant en relief les lacunes sectorielles et celles des articulations. Cette position se base sur le constat qu'« on a avancé depuis 30 ans sur l'interdisciplinarité, mais pour qu'un Agenda 21 local apporte quelque chose il doit vraiment pouvoir travailler de manière horizontale ». Chaque échelle territoriale aurait un outil horizontal unique, qui s'articulerait aux autres échelles, munies d'un outil similaire…

4. Le pis-aller à défaut d'une politique d'ensemble : un levier pour mobiliser les acteurs

Une autre posture consiste à dire que « c'est une impasse de voir l'Agenda 21 local comme un programme d'action politique, car dans ce cas il ne dispose pas de moyens. Mieux vaut être réaliste et lui donner un rôle de levier pour entraîner les acteurs » (expert 3).
Si cet expert pourrait dans l'absolu adhérer aux positions ci-dessus, estimant qu'« un vrai Agenda 21 local constituerait l'ensemble de la politique d'un territoire (Projet d'agglomération par exemple : il est originellement prévu pour constituer une politique structurante) », il part d'un constat d'impossibilité de mise en œuvre de cette approche, qui souffre d'une absence de compréhension et de portage, et de la difficulté dans la réalité à agir sur des territoires pertinents et à articuler les périmètres d'action. Il préfère donc mettre l'accent sur les rôles que peut jouer l'Agenda 21 dans ce contexte problématique : « l'Agenda 21 a un rôle de sensibilisation et de débat public. Par exemple, en Allemagne, il est utilisé de façon pragmatique pour convaincre du bien-fondé du développement durable à travers des actions démonstratives, alors qu'en France on reste dans les mots et les grandes lignes sans passer par ces approches concrètes. Le défaut de l'approche par les actions démonstratives est qu'elle conduit à un ensemble de micro-actions éclatées, qui ne constituent pas une politique cohérente, mais fait levier sur les acteurs ». Les difficultés institutionnelles à ancrer l'Agenda 21 local dans la globalité des organisations locales conduisent cet expert à lui préférer un rôle plus périphérique dans leur management, mais central auprès des forces vives et des porteurs d'initiatives locaux.
Dans cette optique, « on peut faire de l'Agenda 21 local ce qu'on veut, il y a une très grande diversité de configurations qui se labellisent Agenda 21 », le problème étant plutôt de lui donner un rôle moteur et d'entraînement auprès des acteurs du territoire.

5. Tout projet ou document spatialisé, avec le « soft » en plus

Un expert estime que l'« Agenda 21 qui chapeaute et coordonne l'ensemble des outils via une grille, outil magique, ce n'est ni simple ni très opérationnel » (expert 4). Dans ce cas, « enjeux globaux, participation, prospective, projets de territoire (Charte de Pays), PLU, PLH… sont autant de supports à partir desquels on peut mettre en place un Agenda 21 local, à partir du moment où l'on y intègre le développement durable en termes de questionnement et de ligne conductrice ». Ici aussi on essaie de faire levier, du fait que l'approche « englobante » de l'Agenda 21 local se heurte à des difficultés. Pour cet expert, « chartes de Pays, Contrats d'agglomération, projets de territoire, PADD (mais les élus ne sont en général pas d'accord avec ça), si ils sont faits selon les critères du développement durable, sont l'équivalent d'Agendas 21. Si un PADD est un Agenda 21, SCOT et PLU en sont la traduction spatiale. C'est l'esprit de la loi, mais le PADD peut avoir en plus en parallèle tout ce qui concerne le « soft » : participation, mesures d'accompagnement social, etc. ». Le CERTU[24] « partage cette idée que si l'on considère le PADD comme un vrai projet politique de territoire, ce qu'il est à la base, et que l'on y associe les acteurs locaux, peu importe qu'on le traduise dans un PADD ou un Agenda 21 ». Cet expert ne cache cependant pas sa perplexité vis-à-vis de ces questions et admet que ceci « est une lecture contestée et contestable ». En effet, il faut bien voir notamment que « beaucoup de collectivités ont fait des PADD, mais où le côté projet politique de territoire est laissé de côté »… Décalages entre théorie et pratique sont à nouveau présents.

[24] Centre d'études sur les Réseaux de Transport et d'Urbanisme, service technique placé sous l'autorité du ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer

6. Le chapeau stratégique

Constatant qu'« en France on est assez bien outillé en ce qui concerne les politiques urbaines », un expert propose de les compléter par « l'Agenda 21 local, outil synthétique par excellence. C'est l'affichage d'une stratégie pour le territoire dans son ensemble sur le moyen et le long terme, avec les grands axes politiques. Après s'égrainent des programmes d'action qui mettent en œuvre pour une période donnée la stratégie, qui ne peut être l'aboutissement que d'un énorme débat public local » (expert 6). Il faut donc bien faire la distinction entre l'Agenda 21 local, outil mais aussi démarche globale, à la portée supérieure aux « autres procédures [qui] sont obligatoires et sectorielles : le SCOT et le PDU par exemple sont de très bons outils mais ne concernent que l'aménagement de l'espace. S'il n'y a pas le chapeau stratégique qui fait le lien entre tout ça, ça ne marche pas bien ». Il est donc nécessaire de réunir et de mettre en cohérence les pièces du puzzle institutionnel, selon un ordre qu'éclaire une démarche prospective et participative qui dépasse largement les éléments disséminés par ailleurs dans les divers outils existants.
La distinction n'est cependant pas clairement établie dans cette analyse entre portage territorial et institutionnel de l'AG21 local…

7. Des Agendas 21 institutionnels, de territoire, et d'entre-deux

Un expert propose la lecture suivante, qui distingue Agendas 21 locaux institutionnels, de territoire, et d' « entre-deux » (expert 13). L'Agenda 21 local « est un Agenda 21 de territoire, qui implique tous les acteurs. On peut aussi parler d'Agenda 21 d'institution, c'est l'Agenda 21 de l' « entreprise collectivité » : cette distinction est essentielle. Dans la pratique, « il y a plusieurs types d'Agendas 21 locaux : l'Agenda 21 institutionnel, l'Agenda 21 territorial, et ce qui est de l'entre-deux ».
L'Agenda 21 institutionnel « est celui où la collectivité définit, y compris avec ses partenaires, comment elle va agir différemment sur ses propres politiques, voire éventuellement en interne. C'est un Agenda 21 qui se définit à partir d'un projet de territoire, un projet municipal, qui existe déjà, et que l'on relit au prisme du développement durable sans le remettre en cause. La démarche d'Agenda 21 n'est pas là pour réécrire le projet de territoire. Ça c'est un Agenda 21 d'entreprise, un Agenda 21 d'organisation ».
L'Agenda 21 territorial « redéfinit complètement un projet de territoire, y compris en définissant quel sera le rôle des partenaires. C'est vraiment une mobilisation de territoire et la répartition [des rôles] des uns et des autres ».

Cet expert précise que cet Agenda 21 territorial « ne doit pas forcément être la relecture de l'ensemble des politiques, mais bien des orientations, le fil rouge, le fil conducteur, avec quelques actions phares : 15 ou 20, pas plus, qui permettent d'illustrer avec les partenaires comment on agit différemment dans une optique de développement durable. Ce sont soit des actions qui étaient prévues mais qui sont revues autrement, soit des actions nouvelles ». Se conjuguent dans cette analyse une vision théorique et une expérience pratique, dont semblent avoir été tirées des leçons, notamment en termes de faisabilité et d'adéquation du type d'Agenda 21 local avec les besoins et les contraintes des collectivités à des moments donnés.
Dans cette analyse, « l'Agenda 21 est donc un cadre stratégique, tant sur les orientations de fond que sur la mise en pratique méthodologique, avec des actions témoins qui ont des méthodologies différentes, pour qu'elles se diffusent après ». Et de préciser que « quand on a trop d'actions, on ne les suit plus. Si on veut qu'il y ait des vrais chantiers de travail avec des gens mobilisés autour, il n'en faut pas trop ». Toute la problématique étant d'engager un changement et une mobilisation, afin d'atteindre progressivement au but d'une stratégie globale pour le territoire, mise en œuvre en partenariat.

8. Un projet de territoire qui articule progressivement procédures et contrats

Une autre vision (expert 11), serait qu'« en ce qui concerne le positionnement de l'Agenda 21 local par rapport aux autres outils, l'Agenda 21 est le projet de territoire de la collectivité ». Dans cette optique, « un projet de territoire ne doit pas être distingué d'un Agenda 21. Ce n'est pas toujours le cas, on a [parfois] un Agenda 21 puis un projet d'agglomération à côté. C'est parfois difficile parce qu'on a lancé l'Agenda 21 un an avant ou après qu'on ait signé le contrat d'agglomération, et il faut que les choses convergent ; mais il s'agit de la même chose ».

Le projet de territoire se distingue d'autres éléments. En premier lieu, « on a les exercices de planification, où l'Etat ou la collectivité supra (Région…) sont impliqués, c'est une procédure de contrôle de légalité qui devrait reprendre des éléments de l'Agenda 21. Il serait intéressant en effet que le PLU soit cohérent avec l'Agenda 21 ». Dans la pratique, cette concordance « est aussi une question de temporalités ».

En second, lieu on trouve « les processus de contractualisation (contrats ATEnEE entre l'ADEME et les collectivités, Chartes pour l'environnement entre la DIREN et les collectivités, contrats de ville, ou avec un conseil régional finançant le diagnostic d'une collectivité…) », distincts des procédures obligatoires faisant l'objet d'un contrôle de légalité, et de l'Agenda 21 lui-même : « ce sont des contrats qui lient la collectivité à des partenaires ». Ainsi, « un contrat ATEnEE n'est pas un Agenda 21, c'est un contrat. Il peut tout à fait concerner l'Agenda 21. L'ADEME aide plutôt le volet environnemental de cet Agenda 21 puisque son rôle est d'avancer sur les questions environnementales.

Dans cette approche, « on est totalement cohérent à partir du moment où l'on dit que l'Agenda 21 n'est pas une procédure. Tout ce qu'il y a autour ce sont des procédures de planification ou des procédures contractuelles ; l'Agenda 21 n'est pas une procédure, c'est le projet du territoire ». Partant de ce principe, « chaque institution l'aide dans sa partie », à travers les différents outils disponibles.
L'articulation des différents dispositifs répond notamment à la contrainte qui veut que « l'Agenda 21 ne peut pas tout faire au début, donc il fait des choix en fonction de ses priorités, qui peuvent être sociales par exemple. C'est cohérent avec l'idée que l'Agenda 21 est un processus dynamique qui intègre les choses petit à petit, une démarche de progrès ». Ainsi, « si l'on commence un contrat ATEnEE sur un territoire qui traite uniquement de questions environnementales, c'est bien parce qu'il va commencer à travailler de manière transversale, et 5 ans plus tard il pourra se dire mûr pour faire un Agenda 21. Telle ville a d'abord fait un PEC, et petit à petit s'est mise à un Agenda 21 local ».

L'intégration des différents outils (contractuels, de planification) au sein de l'Agenda 21 local, afin de répondre aux enjeux qu'il prend en compte au fur et à mesure avec les partenaires pertinents, s'inscrirait donc dans la démarche de progrès qui le caractérise : « le partenariat et les relations avec les autres acteurs se gèrent dans la dynamique et dans le temps. On ne va pas demander à la collectivité du jour au lendemain de faire un partenariat qu'elle n'a jamais fait avec dix autres acteurs ». Cet apprentissage progressif, « on le voit dans le contrat ATEnEE où il est demandé à la collectivité qu'il y ait des partenariats. Techniquement ça marche bien pour les agglomérations, qui en ont l'habitude ; pour les pays c'est beaucoup plus difficile car ils sont moins habitués ».
Ainsi, « ce qui est compliqué avec l'Agenda 21, c'est que c'est vraiment une dynamique, dans la théorie c'est la collectivité et tous les partenaires, et elle est le pilote de tout ça sur son territoire ». Il faut donc que ce pilotage se construise par l'articulation successive des outils adéquats. Dans la pratique, il est normal que la collectivité « fasse d'abord cela en interne la première année, que la deuxième année elle aille chercher son partenaire le plus habituel, tout cela en fonction du contexte et du diagnostic initial. C'est aussi aux autres acteurs de l'accompagner dans ce développement de partenariats. Mais ce n'est pas simple », il faut inscrire ce processus dans le temps.

9. La coordination stratégique territoriale interinstitutionnelle

Enfin, on peut considérer (expert 1) que « l'Agenda 21 est par définition un processus stratégique » qu'il est « inutile d'ensevelir dans des descriptions procédurales ». Il faut ainsi « définir les caractéristiques du processus et laisser aux acteurs locaux le soin de gérer les procédures ».
L'Agenda 21 local, en tant que processus, possède deux caractéristiques fondamentales : il est « stratégique » (il « met en cohérence finalités à long terme, objectifs à moyen terme et actions à court terme »). Ensuite, ce processus et les procédures sur lesquelles il s'appuie « doivent être participatifs, avec non seulement une concertation mais aussi une véritable interaction. Son élaboration doit donner lieu à une mutualisation des connaissances et du diagnostic, et à un véritable débat sur les objectifs des actions. L'interactivité doit se faire sentir à tous les niveaux de la déclinaison de la démarche stratégique : au niveau des finalités, du choix des objectifs, de la mise en œuvre des actions ».
Le processus étant ainsi distingué des procédures, il faudrait « accepter que n'importe quelle procédure puisse être labellisée Agenda 21 dès lors qu'elle respecte les règles du processus politique Agenda 21 », l'Agenda 21 ne s'y réduisant pas mais y trouvant un « vecteur ».
Gardant à l'esprit que « l'Agenda 21 est un processus politique et pas une procédure juridique, tous les outils réglementaires et contractuels (SCOT, PLU, Contrat ATEnEE, contrat d'agglomération, contrat de plan, accès aux fonds structurels européens), n'importe quelle procédure juridique à vocation large, peuvent dès lors être les supports procéduraux de l'Agenda 21. Le PADD d'un SCOT peut donc être une Agenda 21 local, un PLU peut être le support juridique d'un Agenda 21 ». Procédures juridiques ou contractuelles « peuvent parfaitement servir de support au processus politique » d'Agenda 21 local.

Cette posture doit être comprise au regard des propos de l'expert selon lesquels, en raison de la spécialisation des compétences des collectivités et de l'inadéquation des territoires politico-administratifs de gestion par rapport

aux territoires de projets pertinents pour l'action territoriale, un Agenda 21 local doive être le fruit de coordinations interinstitutionnelles dans un système de gouvernance locale.
Dans cette optique « l'Agenda 21 local se caractérise par ses contenus. Il doit définir les modalités concrètes des interactions entre les différents champs, et expliciter les mécanismes de la régulation croisée ».
Cette régulation croisée implique une coordination entre collectivités sur un territoire qui va au-delà de l'articulation, autour d'un unique porteur institutionnel, de l'ensemble des outils dont une collectivité peut se munir. C'est la somme de l'articulation des outils et des partenaires autour des collectivités parties prenantes au projet de territoire, et de la coordination entre ces collectivités (qui peuvent être concernées par des outils communs) qui caractérise alors le processus d'Agenda 21 local. L'expert précise qu'« à cet égard le développement de réelles méthodologies de l'interaction qui permettent de sortir d'une définition abstraite des enjeux pour rentrer dans une formulation opérationnelle de processus concrets et de méthodes est absolument nécessaire ». Il pointe le manque d'outils permettant la formalisation de la coordination stratégique territoriale interinstitutionnelle.

ANNEXE VIII – Entretiens avec un panel d'experts : Synthèse. Le « Terreau » de la reconnaissance

Synthèse Thème 1 – Attentes auxquelles font face les collectivités

On distingue quatre types de propos dans les réponses des experts concernant les attentes auxquelles font face les collectivités.

Premièrement : les propos selon lesquels ces attentes correspondent à la nécessité pour les collectivités de mettre en œuvre le développement durable

- dans les termes de Rio, les collectivités doivent mettre en œuvre des stratégies locales de DD
- ces attentes ont été relayées par l'Etat à travers différentes lois
- les collectivités sont en première ligne vis-à-vis de ces attentes du fait de la décentralisation
- les pressions en faveur du DD sont inexistantes de la part des citoyens
- on note des pressions croissantes de la part des entreprises
- on attend des collectivités qu'elles pilotent un projet local, se positionnent en tant qu'acteur du territoire : il s'agit de mettre en œuvre le management public territorial
- les collectivités doivent participer à des réseaux d'acteurs territoriaux
- il s'agit de penser la complexité pour pouvoir agir (ce que comprennent certaines collectivités, de manière empirique)
- on attend des collectivités qu'elles sachent trouver l'organisation adéquate pour répondre aux attentes liées au développement durable

Deuxièmement : les propos selon lesquels les collectivités sont peu prêtes à répondre aux attentes liées au développement durable

- une caractérisation globale de la posture des collectivités est difficile du fait de la mutation en cours de l'action publique territoriale et de la culture politique des élus locaux
- les collectivités sont sur la voie de faire des efforts
- il existe des lacunes cognitives importantes, un effort pédagogique à fournir
- les collectivités ne sont globalement pas prêtes : leurs obligations légales ne sont pas remplies
- les Agendas 21 locaux ne correspondent pas à une attente de la part des collectivités
- l'acquisition de compétences nouvelles par les collectivités est opposée à leurs modes de recrutement et d'organisation
- l'augmentation du coût de l'énergie est un stimuli important pour les collectivités pour s'intéresser au DD
- il existe un déficit cognitif et de prise de conscience, notamment par rapport au réchauffement climatique (la question de l'adaptation n'est jamais envisagée…)
- en France le DD est assimilé à l'Environnement : un temps de d'apprentissage est encore nécessaire
- l'architecture institutionnelle interdit aux collectivités de répondre aux attentes liées au DD : elles n'en ont ni les moyens ni les compétences ; l'organisation des cadres de gestion territoriaux est un énorme obstacle à la mise en œuvre du DD
- la décentralisation n'a pas été accompagnée des changements de culture nécessaires à l'évolution de la relation des collectivités aux PP et du rôle des élus locaux (la démocratie participative reste envisagée comme une atteinte au suffrage universel…)
- l'action des collectivités en faveur du DD est difficile si les citoyens n'y voient pas un facteur de réélection
- le DD n'est pas apolitique, mais il n'est pas situé dans le débat politique (déficit « politologique »…), ce qui induit une difficulté pour les élus

Troisièmement : les propos selon lesquels des évolutions positives récentes sont perceptibles de la part des collectivités vis-à-vis des attentes liées au développement durable

- une prise de conscience est perceptible de la part des collectivités depuis quelques années
- une dynamique favorable mais pas d'intégration des trois piliers ni de démarches globales
- évolution des collectivités : de l'action à travers les politiques publiques à une action plus comportementaliste sur les citoyens/acteurs ; attention, les deux sont nécessaires
- il existe une prise de conscience que le DD redonne du sens à l'action publique
- on voit s'affirmer le rôle de la commande publique et la prise de conscience de l'impact économique des collectivités
- si elles ne sont pas compétentes par rapport aux enjeux, certaines collectivités comprennent qu'elles peuvent animer et coordonner les acteurs
- on voit dans les démarches de DD des collectivités l'apparition de clefs d'entrée thématiques transverses autres que les trois piliers (intergénérationnel…)

Quatrièmement, les propos d'un expert en particulier pour qui décentralisation et développement durable renvoient à un même phénomène de mutation de l'action publique

- décentralisation et développement durable sont deux aspects d'un même processus de mutation de l'action publique : c'est le retour du cadre territorial dans la régulation de l'action publique
- le DD correspond à une régulation croisée, à l'interactivité et aux interactions systémiques entre les champs de l'économie, de l'environnement et du social : la présence d'interactions systémiques nécessite un système, le système territorial
- le dispositif institutionnel reposant sur les spécialités des compétences des échelles territoriales ne peut constituer le système dans lequel constituer ces régulations
- donc la question est celle de l'organisation de l'action publique dans les territoires, et des modalités d'articulation de l'action des communes, intercommunalités, départements, région, Etat
- la décentralisation est un aspect mineur : elle n'a pas modifié les domaines de compétence ; l'article 6 de la Charte pour l'environnement est une innovation beaucoup plus importante que la décentralisation en matière de DD
- un phénomène capital a lieu : la désinstitutionnalisation des territoires de l'action publique
- dans le système antérieur : coïncidence entre périmètres pertinents de l'action publique et périmètres institutionnels ; aujourd'hui : distorsion entre ces périmètres + diversification des échelles territoriales en réponse à la sophistication de l'action publique, qui implique une diversification des partenariats institutionnels
- ce n'est plus le territoire qui fait le projet, mais le projet qui fait le territoire : aucune collectivité n'a les compétences et le périmètre légitimes pour agir ; ce qui est institutif, c'est donc le projet de territoire
- inversion complète de la logique : valorisation de la démarche stratégique du projet, moins comme conséquence de la décentralisation que de ses limites

- le cumul des mandats rend difficile la recherche de territoires pertinents pour l'action publique et sa désinstitutionnalisation
- les élus sont toujours en campagne pour un niveau territorial ou un autre : les conflits électoraux se traduisent en conflits entre les institutions dont il faudrait articuler l'action, et en arbitrages qui privilégient les logiques électorales locales et non la cohérence de l'action territoriale
- les interactions systémiques sont orientées par les préoccupations des calendriers électoraux et pas par les impératifs du DD : c'est une des tares du système français

Synthèse Thème 2 – Compréhension du DD et de ses bénéfices

Concernant la compréhension du développement durable par les élus et la perception des bénéfices que peut générer le développement durable pour les collectivités, les propos des experts forment un constat qui s'articule en quatre points.

Premièrement : la majorité des élus sont imperméables au développement durable

- 36000 collectivités : une variété de perceptions du DD
- la grande masse dans élus locaux reste imperméable à la logique systémique du DD
- contrairement aux collectivités, des entreprises voient dans le DD un facteur stratégique
- il existe un décalage entre les perceptions des élus locaux et nationaux et celles de la population, notamment sur l'environnement
- la mauvaise compréhension du DD est un constat très général, car le DD est compliqué pour toutes les organisations
- c'est une question de cultures, longues à modifier, cela se fera petit à petit
- l'aspect « ouvert »/non normatif du DD garantit ses chances de succès auprès des élus locaux, contrairement à des questions plus thématiques
- les logiques institutionnelles et organisationnelles sont opposées à la traduction opérationnelle du DD
- il existe un important déficit cognitif (indicateurs intégrés différents du PIB…)
- la compréhension par les élus des enjeux globaux et du lien global/local est l'aspect le plus difficile
- prise de conscience et compréhension sont possibles une fois qu'un travail est déclenché dans les collectivités
- l'adhésion des élus au DD est impossible en l'absence de traductions concrètes du concept
- des élus ont compris mais ont peur du DD : il y a un manque de propos pragmatiques et positifs, non alarmistes et non experts à leur égard
- il existe quelques élus locaux militants prosélytes auprès des autres

Deuxièmement : il existe tout de même des signaux positifs de la part de certains élus

- la compréhension des élus a évolué très vite depuis cinq ans
- les élus se partagent entre opportunisme pur et volontarisme honnête dans leur appropriation du DD

- il y a une immaturité générale, mais des progrès dans certains domaines (cahiers de charges, structuration des projets…)
- une compréhension plus globale et aboutie de l'environnement
- une appropriation intuitive, faisant appel au bon sens, mais pas de démarches systématiques
- des décalages de compréhension entre élus et techniciens, dans les deux sens, selon les cas
- une compréhension qui s'élargit au fur et à mesure des démarches dans les collectivités qui s'engagent

Troisièmement : le développement durable est parfois perçu comme une source de bénéfices pour les collectivités

- le premier bénéfice attendu des démarches en cours reste pour les élus d'avoir un plan d'action sur lequel se faire réélire en 2008
- l'image est une des premières motivations
- la recherche première de l'image peut aboutir à des réflexions plus approfondies
- des bénéfices classiques sont recherchés et attendus (image, financements, exemplarité)
- il existe des bénéfices en termes de développement territorial (développement endogène / positionnement du territoire / dépassement des conflits locaux / solution à des situations territoriales inacceptables / positionnement éthique / prospective territoriale / requalification territoriale) : une hétérogénéité de contextes, mais la perception des collectivités évolue : d'une perception du DD comme contrainte à une perception comme opportunité
- il existe des bénéfices managériaux : en interne / dans le management territorial ; l'Agenda 21 outil privilégié des DGS pour la transversalité et pour fédérer les services, projet collectif interne, mise en cohérence des politiques / fédération des acteurs du territoire, intelligence collective, efficacité, optimisation ; redynamisation interne et ré-identification des compétences / reconnaissance des individus
- un bénéfice de relégitimation du politique et de renouveau du dialogue avec la population / les acteurs (mais les collectivités peuvent être dépassées par cette dynamique) ; renouvellement du questionnement et des jeux d'acteurs, structuration et renforcement des partenariats indépendamment du degré d'ouverture existant aux parties prenantes
- des bénéfices d'ordre économique : les collectivités sont constamment à la recherche d'avantages financiers ; des logiques d'accès aux guichets (notamment européens) ; la recherche d'économies des coûts énergétiques ; la question des coûts globaux/évités, une motivation pour les élus ; l'évitement des coûts des conflits sociaux, la pérennité des projets et la paix sociale
- un bénéfice recherché serait aussi la reconnaissance des démarches, permettant une participation des élus à la co-définition des politiques nationales

Quatrièmement, les bénéfices liés au développement durable restent difficiles à comprendre, mesurer et modéliser

- la compréhension, la conceptualisation et la mesure des bénéfices de tous ordres liés aux démarches de DD sont très lacunaires
- la mesure des bénéfices sera possible dans plusieurs années ; aujourd'hui elle reste empirique et de l'ordre de la conviction
- il est difficile pour les élus d'identifier les bénéfices dans le cadre d'un mandat, la visibilité des bénéfices demandant du temps
- les bénéfices du DD ne seront jamais modélisables : le DD reste une question de responsabilité
- le DD est parfois encore considéré par les collectivités comme un surcoût
- le DD est parfois considéré comme un projet de société concurrent à celui du maire

Synthèse Thème 5 – Rapports Etat/collectivités, rôle de l'Etat

Les relations entre Etat et collectivités sont une donnée majeure concernant la faisabilité et la légitimité d'une initiative de reconnaissance par l'Etat de démarches volontaires des collectivités.

1. Responsabilité générale de l'Etat

a. L'Etat central

- l'Etat reste dans l'incantation
- l'Etat dans toutes ses dimensions n'est pas un modèle pour les collectivités
- le DD est inscrit dans la Charte institutionnelle pour l'Environnement, donc une nouvelle fois assimilé à l'Environnement
- l'Etat est cloisonné comme les collectivités ; l'inscription interministérielle du DD est difficile
- les services de l'Etat doivent être sensibilisés et savoir ce qu'est un AG21 local

- il existe un mépris des ministères pour le DD, assimilé à Environnement
- ceci est la conséquence d'une mauvaise intelligence du DD mais aussi de conflits de pouvoir
- concernant le manque de légitimité et l'exemplarité, il y a un « effet cascade » Etat > collectivités > citoyens
- dans l'Etat il n'y a pas de portage, de stratégie ni de moyens concernant l'AG21 local
- l'Etat est incapable de sauvegarder les intérêts des générations futures
- la création de la DIDD est une bonne initiative mais elle n'a pas de moyens proportionnés à sa mission ; il y a des doutes sur la réalité de la volonté interministérielle
- la DIDD est faible car dans le giron du MEDD et pas du premier ministre
- les HFDD ne sont pas en force dans leurs ministères
- le DD n'est pas inscrit dans l'Etat car ne rentre pas dans la nomenclature des postes
- l'Etat est phagocyté par les grands corps : mobilité des personnes et des idées impossible
- l'Etat n'est pas prêt à coordonner les aides aux territoires en fonction du DD
- il existe une perte de crédibilité générale de l'Etat aux yeux des collectivités

b. Le MEDD

- MEDD = 0,24% budget de l'Etat, une équipe de 3 personnes dédiée à l'AG21 local
- Le MEDD n'est pas perçu comme un partenaire sérieux par les autres ministères et les collectivités
- confier l'Agenda 21 local au MEDD a été une erreur
- les collectivités ont peu d'attentes vis-à-vis du MEDD
- les Appels à Projets MEDD ont eu un rôle clef, mais le MEDD n'a pas été capable du suivi et de l'animation du réseau des lauréats, qui s'est délité
- le MEDD est une institution faible, pas capable d'apports forts aux collectivités ; il n'y a pas de coordination avec les DIREN et pas de relais de leur part
- l'action du MEDD n'est pas lisible, trop informelle et floue
- l'AG21 local est marginal du fait des conflits MEDD/DATAR et du portage par le MEDD seul
- les DIREN ont un rôle à jouer, mais ne se sont pas du tout saisies de l'AG21 local (elles restent sur l'environnement *stricto sensu*) et ne sont pas identifiées comme des interlocuteurs par les collectivités
- il existe des dynamiques centrales (MEDD) et décentralisées (DIREN) isolées en faveur du DD, fragiles car elles reposent sur quelques personnes

c. Relations Etat/collectivités

- les collectivités réclament toujours à l'Etat autonomie, compétences et moyens
- les collectivités sont attentistes vis-à-vis de l'Etat, un guichet à leurs yeux
- Etat et collectivités se renvoient constamment les responsabilités ; manque de dialogue, relations peu constructives ; détournement et gaspillage d'argent public
- difficile articulation des relations de nature hiérarchique/partenariale
- les collectivités ont une vision déliquescente de l'Etat, déconsidéré à leurs yeux (par la suppression du Commissariat au Plan par exemple), même si elles ne sont pas mieux organisées
- les collectivités sont habituées à répondre à l'Etat en termes de conformité réglementaire
- un paradoxe entre rejet et respect de l'Etat par les collectivités, typique de la culture française
- les appels d'offres sont un bon moyen pour l'Etat d'avoir des garanties sur la qualité des projets des collectivités (contrairement aux guichets « automatiques »)

2. Quelle action de la part de l'Etat ?

Il existe aux yeux des experts des attentes des collectivités vis-à-vis de l'Etat. Il s'agit en premier lieu qu'il mette à leur service les moyens proportionnés à ses propres attentes vis-à-vis d'elles. Concernant le rôle de l'Etat vis-à-vis des collectivités en lien avec le développement durable –

- l'Etat a un rôle fondamental d'impulsion à la déclinaison territoriale des engagements et des enjeux internationaux
- l'Etat devrait pouvoir être gendarme vis-à-vis des démarches des collectivités, mais ne le peut car il n'est pas crédible
- il devrait agir sur de nombreux tableaux et les articuler
- il devrait se positionner par rapport au DD dans ses propres politiques
- il devrait prendre la forme d'un Etat animateur, mais n'est pas organisé en conséquence
- les approches législatives paraissent complémentaires des incitations à l'égard des collectivités
- l'Etat devrait commencer par faire appliquer les lois existantes

Plus précisément, des attentes vis-à-vis de l'Etat sont identifiées en ce qui concerne le soutien aux démarches des collectivités et leur animation, et la participation à l'action collective territoriale. Le rôle de l'Etat en tant

qu'il est *de facto* un acteur local est souligné, ainsi que l'importance de la « durable-conditionnalité » et de la coordination des aides publiques autour des projets territoriaux de développement durable.

a. Soutien et animation

En termes de soutien et d'animation des démarches de développement durable des collectivités, l'Etat devrait, selon les experts –

- impulser
- cofinancer
- inciter
- apporter des méthodologies
- fixer des cadres
- diffuser les bons exemples
- animer des inter-réseaux
- être stratège
- faire du lobbying international
- appuyer les initiatives locales existantes
- appuyer les chargés de mission et les élus engagés
- apporter de la reconnaissance
- avoir un rôle de légitimation des initiatives et de démonstration de leur faisabilité
- analyser les retours d'expériences
- financer des intervenants et des experts au niveau local
- s'appuyer davantage sur les réseaux existants
- animer des réseaux de collectivités quand les collectivités y faillissent
- piloter la cohérence nationale et régionale des démarches
- nommer des sous-préfets de région animateurs du DD
- aider à l'animation (comme le fait l'ADEME en finançant des chargés de mission (ATEnEE))

– toutes choses qu'il ne fait pas, pas suffisamment ou pas assez bien à leurs yeux.

b. Action collective territoriale

Mieux participer à l'action collective territoriale supposerait, de la part de l'Etat, de –

- financer mieux et davantage les démarches des collectivités
- apporter localement sa vision d'ensemble, du conseil, une expertise
- rappeler les enjeux, apporter des données de contexte et de comparaison, et éventuellement une aide à la maîtrise d'œuvre des Agendas 21 locaux sur la demande des collectivités
- redéfinir et réorganiser ses compétences dans le cadre de la décentralisation, notamment au niveau déconcentré (évolution du rôle des DDE ? des DIREN ?…)
- s'organiser pour coordonner et mettre ses compétences à la portée des projets des collectivités, qui ont des difficultés à les y intégrer du fait de l'organisation même de l'Etat

c. L'Etat, un (inter)acteur local

- l'Etat est de facto un acteur local (nombre de fonctionnaires présents sur le territoire…)
- l'Etat a la responsabilité particulière d'organiser les partenariats locaux, d'être un interacteur territorial, d'organiser et de faciliter les transactions entre les collectivités sur le territoire
- Il a un rôle d'initiative des projets dans un système territorial éclaté
- Il doit fixer un cadre, des impératifs et des conditions favorables aux projets, organiser les transactions et réguler les conflits – être « *le premier salon où l'on cause* »

d. Durable-conditionnalité des aides publiques

L'Etat devrait –

- inscrire l'AG21 local dans la contractualisation, coordonner les aides (Etat/services/Région/UE…) aux territoires autour de critères de durable-conditionnalité
- donner aux préfets un rôle d'évaluation dans ce cadre
- prendre part à des Appels à Projets régionaux à guichet unique réunissant tous les acteurs

Synthèse Thème 6 – Principe d'une reconnaissance, éléments de réussite et écueils

Les postures des experts sur « la reconnaissance des projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux » sont très contrastées et semblent très contextualisées. Quatre types de propos peuvent être distingués, selon lesquels : la reconnaissance est une nécessité ; une démarche de type certification n'est pas souhaitable ; l'Etat ne peut reconnaître seul les démarches des collectivités ; l'Etat ne peut pas du tout reconnaître les démarches des collectivités.

1. La reconnaissance, une nécessité

- il faut que l'AG21 local ait une sanction positive
- il faut pouvoir dire quand un AG21 local n'en est pas un
- il faut préciser ce que peut être un AG21 local
- le temps est venu de clarifier les conditions d'appropriation du terme d'AG21 local
- sur le principe une reconnaissance est utile ; l'idée d'un référentiel est bonne même si le Cadre de Référence du MEDD n'est pas parfait
- de nombreux Agendas 21 discréditent la démarche et la rendent opportuniste
- le MEDD a laissé trop longtemps les collectivités faire n'importe quoi
- la reconnaissance correspond à la légitimité et la transparence des Agendas 21 locaux
- la reconnaissance aura un effet d'entraînement, de relance du processus
- il faut permettre aux collectivités trop auto-satisfaites de se réinterroger
- il faut comptabiliser et remettre en perspective les démarches dans un cadre international
- la reconnaissance sera d'autant plus indispensable que le DD gagnera les autres politiques publiques

2. Une certification n'est pas souhaitable

- la question est de savoir si l'on va plus loin que le Cadre de Référence du MEDD sur les critères
- il faut rejeter l'idée de certification comme modalité
- les acteurs ne veulent pas basculer dans la normalisation – même si ils sentent qu'il va falloir « aller vers un entonnoir »
- une reconnaissance au sens de certifier n'est pas pertinente : ce serait vouloir certifier le DD
- certifier rigidifie, ce n'est pas dynamique
- tous les territoires sont différents ; c'est un objet trop contingent, contextualisé, protéiforme
- un objectif quantitatif va amener à reconnaître tout type de projet et saper un énorme travail collectif, décrédibiliser l'AG21 et renouveler la confusion
- la France est très légaliste, « reconnaissance » ne veut rien dire, c'est un terme mou

3. L'Etat ne peut faire seul cette démarche

- l'Etat ne peut s'arroger le monopole de la reconnaissance des Agendas 21 locaux ; il peut participer à une démarche partenariale de labellisation ; il faut co-définir la labellisation
- il faut impliquer les principaux maires de France dans la reconnaissance
- il faut laisser l'autonomie au local pour qu'il pense être le moteur de cette démarche
- l'Etat doit organiser les conditions de possibilité de l'action des collectivités plutôt qu'intervenir directement par une évaluation
- la légitimation de l'action de l'Etat passe aussi par l'international ; il ne faut pas positionner la reconnaissance en-dehors de la dynamique européenne et mondiale
- la reconnaissance européenne est plus persuasive ; au niveau national l'Etat est toujours instrumentalisé par les collectivités

4. … voir ne peut pas la faire du tout

Deux experts prennent cette posture, pour des raisons diamétralement opposées :

1)

- on n'a pas besoin d'une évaluation extérieure au regard du DD si il existe un groupe de travail local pluraliste d'évaluation
- l'Etat pousse les collectivités mais ce n'est pas son rôle d'évaluer ; c'est le rôle des collectivités de mener ce travail elles-mêmes pour progresser
- comment l'Etat peut-il reconnaître si lui-même n'est pas crédible ?
- le DD est un partenariat, il n'y a pas d'acteur supérieur à l'autre
- une reconnaissance n'a aucun sens, il faut une démarche multipartite
- pourquoi ne pas donner la place aux CESR et aux conseils de développement dans la reconnaissance ?

- il vaut mieux relire l'Agenda 21 en fonction d'orientations régionales et dire si il y correspond ou pas (et non dire si c'est ou non un Agenda 21 local)
- il n'y a pas d'idéal type du développement durable, une évaluation n'est pas possible

2)

- il vaut mieux un système de norme avec certification par tierce partie
- supériorité d'une solution type certification du point de vue de l'indépendance et de la légitimité de l'institution évaluative
- la reconnaissance par l'Etat est ambiguë ; il est juge et partie, c'est contre-productif, décourageant pour les collectivités ; l'évaluation par une instance indépendance est une meilleure solution que par une instance étatique ou régionale

5. Difficultés

Les experts soulignent un certain nombre de difficultés attenant à la reconnaissance des Agendas 21 locaux et des démarches de développement durable des collectivités :

a. Difficultés d'évaluation

- la reconnaissance par l'Etat est positive, ce sont les modalités pratiques qui posent problème
- comment peut-on certifier une culture du DD ?
- la difficulté vient des spécificités locales
- il est très difficile d'établir des critères ; de plus, il s'agit d'améliorations successives
- une grille de critères a été impossible à établir par Etd pour décliner le Cadre de Référence
- les critères du MEDD sont clairs mais comment les évaluer ?
- la participation est extrêmement complexe à évaluer
- on peut certifier la conduite du projet et les moyens mis en œuvre, mais pas le niveau de performance
- une grande diversité de configurations se labellisent AG21
- une grille stricte risque de ne pas marcher
- la démarche d'AG21 local est complexe, le risque d'échec d'une reconnaissance est très grand
- des années sont nécessaires avant que le DD soit intégré dans les politiques de l'Etat et des collectivités

b. Organisation de la reconnaissance

- difficultés d'organisation pratique : un jury pluridisciplinaire ? légitimité de l'évaluateur ?
- tous ces problèmes sont classiques ; l'écueil méthodologique est très fort, il faut garder un outil assez simple – mais ce n'est pas évident
- à quel stade interroger l'AG21 ? impossible d'évaluer les démarches au bout de six mois…
- un AG21 local n'est jamais fini : que signifie une évaluation ponctuelle ?
- reconnaître le programme d'action, la mise en œuvre, l'élaboration de l'AG21 ?
- c'est un programme politique : que se passe-t-il en cas de changement de municipalité ?
- c'est un type particulier de projet, avec des impacts complexes sur les apprentissages collectifs, l'organisation, les politiques, autant que sur des résultats substantifs
- on pourrait s'inspirer de la démarche HQE : quatorze cibles, sept doivent être atteintes, il faut atteindre une courbe de charge : un idée intéressante, mais reste le problème des seuils
- labelliser par gradients ? par étapes ? reconnaître l'existence de premiers efforts ?
- des articulations à trouver, un système ponctuel et définitif n'est pas adapté
- on ne sait pas ce qu'on veut, on reste flou (« reconnaissance », critères larges…)

c. Le pilotage de la reconnaissance

- l'enjeu pour le MEDD est d'arriver à une validation collective de ses travaux ; le travail qui reste à faire est d'arriver à une validation partagée par les grands acteurs en France
- la reconnaissance est un objectif du MEDD et pas du Premier Ministre : ce sera un échec si ce n'est pas portée par l'ensemble de l'Etat
- la validation et l'appropriation de cette démarche ne vont pas de soi pour les collectivités, qui sont toujours dans un jeu d'opposition à l'Etat
- les collectivités attendent de l'Etat un guichet, non une reconnaissance symbolique
- en France les collectivités n'ont pas signé la Charte d'Aalborg : le MEDD n'est pas en terrain conquis
- la décision finale de reconnaissance sera politique[25] ; l'Etat fait peur en tant que pilote de la reconnaissance pour cette raison

[25] L'organisation retenue veut que le Délégué Interministériel au DD pronnone le verdict sur avis du jury.

d. L'impact sur les acteurs

- quels seront les impacts d'une reconnaissance sur les acteurs locaux ?
- dans l'expérimentation du Cadre de Référence, on est passé d'un « processus de reconnaissance » à l'« accompagnement en vue d'une reconnaissance », car les collectivités exprimaient des craintes
- les démarches des collectivités ont des enjeux politiques forts : la crédibilité des équipes municipales est en jeu
- l'Etat sera-t-il capable de faire abstraction des pressions politiques ?
- dans le cas d'une démarche locale de développement durable ayant mobilisé beaucoup d'énergie, et qui serait mal notée, les techniciens dévoués seront découragés et décrédibilisés
- il y aura hostilité des collectivités si l'Etat n'apporte pas le soutien nécessaire aux projets
- les collectivités ont des postures différentes par rapport à l'Etat : certaines font abstraction de lui, d'autres cherchent son soutien ; cela complique le positionnement de l'Etat

e. La question financière

- intérêt d'être reconnues pour les collectivités sans argent à la clef ? quelle force de persuasion pour l'Etat ?
- fonds en baisse dans la contractualisation, l'Etat affiche une volonté de reconnaître : contradiction (ou mise en compétition des démarches pour les fonds disponibles ?…)
- il y a un manque de soutien financier et d'incitations aux collectivités pour pouvoir être exigeant
- les rapports Etat/collectivités doivent être de réciprocité
- si il n'a pas d'argent à mettre sur la table, l'Etat doit séduire par des apports immatériels (réflexion, idées nouvelles, organisation d'échanges internationaux…)
- l'Etat est-il en capacité de substituer des apports stratégiques aux aides financières ?

6. Ecueils et éléments de succès d'une reconnaissance

Des éléments de succès et des écueils de divers ordres devraient, selon les experts, être pris en compte dans le processus de reconnaissance des Agendas 21 locaux et des démarches de développement durable des collectivités.
Il s'agit : de viser le bon type de projets et d'être exigeant vis-à-vis des démarches des collectivités, de privilégier une approche souple au décret d'une sanction, et de chercher à favoriser l'ancrage institutionnel des Agendas 21 locaux – ce qui semble passer notamment par leur articulation avec les processus de contractualisation.

a. Viser le bon type de projets – être exigeant

- l'Etat ne fait pas clairement la distinction entre les outils sectoriels et l'AG21 local ; les Appels à Projets du MEDD ont déjà sélectionné des démarches non globales…
- on risque de décrédibiliser l'Agenda 21 en reconnaissant des démarches creuses
- labelliser des actions pas vraiment fortes est dangereux ; l'objectif de 500 Agendas 21 locaux en ce sens est « ambitieux »
- il faut être exigeant sur ce qu'est un AG21 local, ne pas labelliser les démarches anecdotiques
- si le MEDD reconnaît tout type de procédure ou de démarche (obligatoire/volontaire), il y a un fort risque de confusion et décrédibilisation de l'AG21 local
- il est nécessaire de lever toute ambiguïté sur la distinction AG21 local / projets sectoriels
- il faut reconnaître des projets qui portent sur l'ensemble du territoire, impliquent toutes les compétences des collectivités et tous les acteurs

b. Une approche souple – analyser la progression et non décréter une sanction

- il faut un haut niveau d'exigence, mais il faut éviter de donner la réponse clefs en main
- il faut éviter trop de cadrage pour que les collectivités laissent libre cours à l'innovation
- cadrage souple et exigences fortes ne sont pas incompatibles
- il faut s'ancrer sur du dur (corpus juridique en place) pour l'obligation et les principes, être très souple sur les modes opératoires (labelliser Agenda 21 toute procédure respectant les principes)
- les 2x5 éléments du MEDD restent vagues, ils laissent de grandes marges de manœuvre
- l'AG21 est un outil et non une procédure, il faut encourager les initiatives locales mais il est positif que les Agendas 21 locaux ne soient pas obligatoires
- il faut éviter la distribution de bons points et la stigmatisation des mauvais projets
- il faut éviter d'étiqueter « développement durable » ; envisager la reconnaissance comme une capitalisation de résultats qui fonctionnent ; valoriser processus et actions plus que les territoires eux-mêmes
- les allers-retours entre Etat et collectivités sont importants dans le processus de reconnaissance, ils ne sont pas assez articulés aujourd'hui ; la reconnaissance serait l'occasion d'engager un partenariat mutuellement bénéfique
- les collectivités sont fatiguées de subir contraintes et réglementations sans contreparties

- il est primordial qu'avec le Cadre de Référence l'Etat conseille et accompagne
- il faudrait une certification avec un suivi dans le temps par des personnes extérieures formées, avec une méthode transparente, sans jugements binaires
- il faudrait pouvoir dire ce qui doit être amélioré
- la souplesse attendue va de paire avec une acception non rigidifiée de l'AG21 local et un manque d'explicitation de ce qui le distingue des autres projets de territoire
- il faudrait des outils lisibles et mutualisables permettant aux acteurs de défendre leurs choix
- l'Etat doit dire ce qu'est selon lui le DD dans chaque domaine et non « donner des leçons »
- il faut installer une amélioration continue et laisser aux collectivités « le temps de peaufiner »

c. Favoriser l'ancrage institutionnel de l'Agenda 21 local au travers de la contractualisation

- la reconnaissance des Agendas 21 locaux est indissociable de leur ancrage institutionnel
- la reconnaissance par l'Etat est compréhensible du moment où il y a des fonds à la clef
- si l'éco-conditionnalité est établie dans la contractualisation Etat/collectivités il est normal d'établir des critères pour justifier l'utilisation de l'argent public
- l'ancrage institutionnel des Agendas 21 passe par l'articulation entre reconnaissance et contractualisation
- les nouveaux cadres de contractualisation seront une occasion de donner une reconnaissance juridique aux AG21 locaux, mais il est peut-être trop tard car le terme d'AG21 est trop galvaudé
- il faudrait intituler le Cadre de référence « Agendas 21 locaux comme projets territoriaux de développement durable », et préciser « projets globaux, stratégiques, … »
- la prochaine vague de contractualisation sera l'occasion de donner des limites à la notion d'AG21
- les occasions d'une meilleure lisibilité et d'un meilleur ancrage institutionnel ont déjà existé : Charte de l'Environnement et Convention d'Aarhus interdisent à l'Etat de contractualiser sans prendre en compte le DD
- une sacralisation de l'intitulé Agenda 21 n'est pas souhaitable, mais il y a un risque d'aggravation de la confusion entre AG21 et projets sectoriels
- il faudrait inciter les collectivités dans les prochains contrats de plan à mener une interrogation systématique des projets de territoire au regard du DD
- il y a un risque que dans les contrats de plan l'Etat donne ses règles sans débat sur les projets des territoires

ANNEXE IX – Synthèse Entretiens Experts : processus, résultats, enjeux, parties intéressées

1. Modalités de reconnaissance : processus/résultats, implications managériales, domaines d'action incontournables

La question des modalités de reconnaissance des démarches territoriales de développement durable des collectivités laisse perplexe les experts ; aucune solution pratique précise n'est préconisée sur les processus et les résultats à prendre en compte.

Il apparaît ainsi que :
- aucun acteur ou expert n'a de réponses ni de certitudes concernant les modalités de reconnaissance / évaluation ;
- un certain nombre de paramètres à prendre en compte sont cependant soulignés ;
- les éléments critiques sont plus nombreux que les propositions concrètes ;
- la distinction processus/résultats est pertinente, il est nécessaire d'articuler les deux aspects
- savoir quels processus et quels résultats évaluer est difficile, aucune réponse définitive n'est donnée

Parmi les éléments qui ressortent dans un premier temps figurent les remarques suivantes :
- les 5 éléments de démarche et les 5 finalités du MEDD sont le *minima*
- il faut prendre en compte dans une évaluation les différents niveaux de questionnement et les différentes étapes cognitives liées au changement
- quels liens identifier entre les différents types de rationalité de l'action collective ?
- en quoi décloisonnement des services et maîtrise du développement urbain sont liés ? quel impact de la démarche sur les choix politiques ? quelle efficacité des choix politiques ? quels liens entre changement interne et choix politiques effectués ?…

- le plus important est d'évaluer que la collectivité se donne les moyens d'une stratégie d'amélioration ; qu'elle se réorganise, mette en place un système de management ; il n'y a pas de modèle : cela dépend des collectivités, des gens, des élus

- valider deux stades : 1) est-ce un bon document stratégique 2) le résultat 5 ans après ?
- avoir une reconnaissance provisoire et une définitive, et articuler les deux ?
- premier élément : vérifier la conformité à la législation ; au-delà il est très difficile d'évaluer
- la question des modalités de reconnaissance des Agendas 21 locaux a une portée plus large : elle s'inscrit dans la mutation des politiques publiques qu'est susceptible d'engendrer le DD

Au-delà de ces remarques, un certain nombre d'éléments sont développés. Ils concernent tout d'abord la caractérisation du/des processus : l'articulation des niveaux de réflexion et d'action, l'importance de l'évaluation et de la participation, du partenariat et du management territorial.
Ensuite, l'importance des dimensions managériales dans les démarches de développement durable des collectivités es soulignée : le constat est fait que la transversalité est « une révolution » ; des préconisations sur le management sont données ; un expert en particulier avance qu'un SME[26], au sein d'une collectivité, est une base fondamentale pour l'Agenda 21 local ; un autre enfin explique que l'interfaçage des systèmes managériaux des collectivités est l'enjeu managérial ultime dans un projet de territoire interinstitutionnel.

1.1. Le processus

a. articuler les niveaux de réflexion et d'action
- « processus » = l'ensemble de la démarche, ou ses composantes prises séparément ? il y a un flou sémantique autour de cette notion
- savoir quels résultats évaluer sur la démarche est très difficile ; la démarche très liée aux gens, à l'histoire… : il est impossible d'identifier des caractéristiques ou des processus
- on est dans un modèle type 2 de Palo Alto[27] : pour expliquer les processus il y a 1) le sens : c'est le quoi ; 2) les process, c'est le comment ; et 3) l'action : j'agis
- on peut identifier de nombreux processus mais il doit y avoir une démarche d'amélioration continue, comme dans la démarche qualité

[26] Système de Management Environnemental
[27] c'est à dire dans un modèle de changement qui implique une adaptation au travers de la construction d'un nouveau référentiel (contrairement à un changement de type 1, où l'on rééquilibre un système lors que c'est ce système lui-même qui pose problème…).

- lister des processus à reconnaître demande une réflexion approfondie
- dans les cinq éléments de démarche du MEDD, « l'approche globale » est absente…
- il faut pouvoir évaluer les résultats du processus au sens strict
- si le processus est bien conduit il doit contenir des éléments d'évaluation des résultats
- un niveau de référence, un premier plan d'action qui s'évalue : des démarches classiques…
- il faut vérifier que les actions qu'on programme sont conformes au diagnostic
- il est plus facile de vérifier la qualité de la démarche (les bonnes questions sont-elles posées ?) que de donner un avis sur des résultats quantitatifs
- les résultats quantitatifs sont trop dispersés, il est difficile de donner des seuils
- selon les domaines il y a des choix positifs et des réponses techniques, mais aussi des changements sociétaux subjectifs à opérer , et donc évaluer
- il s'agit de se doter des moyens nécessaires à l'atteinte d'objectifs dans un contexte complexe
- le Cadre de Référence MEDD apporte peu de précisions méthodologiques ou procédurales mais illustre bien les caractéristiques fondamentales de la démarche même si on peut discuter ses « cinq éléments fondamentaux de démarche »

b. Evaluation et Participation

- évaluation et participation sont indissociables en termes de processus : l'évaluation est un élément complémentaire indispensable du pilotage stratégique du DD
- l'évaluation des politiques publiques correspond à la même pression que celle du marché sur les entreprises
- une fonction des dispositifs de gouvernance est le portage des dispositifs d'évaluation participative
- dans toutes les démarches stratégiques et les démarches de DD en particulier les processus cognitifs sont essentiels : l'évaluation doit être *in itinere*, et *non ex-post*
- peu importent les procédures, à condition qu'elles se fassent dans le cadre d'une démarche participative très importante, en amont dans la définition de la stratégie
- la dimension participative du processus est importante : il doit être pertinent et pouvoir être évalué ; mais la participation est la chose la plus difficile à évaluer
- l'évaluation doit être participative : il faut se demander comment et par qui sont construits les critères et qui évalue
- il faut s'attacher au processus : quel système d'évaluation est en place ? qui le contrôle ? ; l'évaluation participative est la véritable clef pour assurer la transparence et les avancées
- une évaluation qui vient d'en haut est rarement la meilleure
- l'évaluation *in itinere* doit être participative et contradictoire, avec la participation d'experts qui apportent neutralité et extériorité sur les processus en cours, et une implication forte des acteurs porteurs de la démarche
- il est très difficile d'évaluer la participation ; il faut que la collectivité démontre une volonté de bien faire et de s'améliorer
- la grande difficulté consiste à faire perdurer les dynamiques ; l'évaluation doit y concourir en intégrant les parties prenantes et en permettant une projection dans le temps par paliers
- l'évaluation doit intégrer la faculté de constater l'échec et d'en comprendre les raisons
- distinguer évaluation de l'AG21 au niveau national et pratiques d'évaluation des collectivités : deux niveaux de processus à articuler ?

c. Partenariat et management territorial

- une ville ne peut mener seule un AG21
- le processus d'Agenda 21 local ne peut être unilatéral, il doit être multipartite
- il s'agit d'un territoire : on sort du cadre institutionnel
- la collectivité pilote, mais l'AG21 est un projet de territoire avec tous les acteurs
- peu de collectivités et d'institutions sont organisées pour gérer les démarches transversales : ce n'est pas problématique car le portage idéal d'un AG21 n'est pas une institution mais un territoire ; donc c'est un outil de gouvernance interinstitutionnel
- le partenariat est extrêmement important, il faut le rappeler lorsqu'on conduit une évaluation
- il faut prendre en compte le management territorial (processus par lesquels sont gérés les relations aux acteurs), c'est à dire les modes opératoires de la gouvernance territoriale
- concernant le lien entre évaluation et gouvernance territoriale, la question à poser est toujours « où sont les parties prenantes ? » ; « à quel moment sont-elles associées ? »
- le DD fait de la qualité du système de gouvernance l'élément clef de la compétition entre territoires
- il est nécessaire de développer des modes opératoires et des méthodologies qui formalisent le management de la coordination stratégique territoriale

1.2. Management

a. La transversalité, une révolution

- l'AG21 local est une révolution en termes managériaux
- l'AG21 local est un vrai projet d'organisation et de management
- l'approche transverse et globale pose problème aux administrations, très centralisées et hiérarchisées
- il y a un vrai saut culturel à opérer dans l'AG21
- si l'on veut être pertinent il faut une réorganisation interne
- tout est une question de culture ; en France l'opposition entre cultures publique et privée, l'absence de pragmatisme, bloquent les choses
- la transversalité n'est pas une méthode managériale mais une culture
- il faut apprendre à désectoriser les problèmes, les représentations, les cultures professionnelles ; il faut de l'éducation, de la formation continue, des médiateurs pour faire évoluer les cultures professionnelles ; un long travail qui passe par de la formation et de la médiation
- une stratégie territoriale de DD passe par une stratégie interne d'apprentissage et d'organisation
- il faut réussir quelle que soit la méthode à ce que les services travaillent en cohérence, que les projets soient menés en cohérence ; qu'on fasse des liens, qu'il y ait le réflexe de poser les bonnes questions au regard du DD
- il faut développer le réflexe d'analyse croisée ; faire une analyse positive de ce que fait déjà la collectivité
- il y a d'importants efforts à fournir, il est nécessaire de s'appuyer sur une gestion stratégique des RH et des potentialités des institutions
- on peut agir dans le secteur de la transversalité de l'action publique ; il y a des méthodes à valoriser et développer
- il faudrait s'inspirer des démarches qui ont inventé quelque chose
- l'apprentissage collectif nécessaire n'est pas qu'interne aux collectivités : il nécessite des échanges de bonnes pratiques et d'expériences

b. Préconisations organisationnelles

- l'AG21 local nécessite une création de poste car c'est un outil transverse
- c'est beaucoup plus pertinent si le chargé de mission est directement rattaché au DGS
- il faut convaincre les élus de l'intérêt et de la nécessité de créer un poste
- il ne faut surtout pas faire de l'AG21 un outil à part des autres ; il faut une transversalité, ne surtout pas créer un service spécialisé en charge de l'AG21
- il faut une personne chargée de la coordination, mais que ce soit transversal
- pour les processus de management des Agendas 21 il faut des outils transverses, une personne qui soit le pilier, une direction totalement convaincue et impliquée qui suit de près la démarche ; des mini groupes de travail avec des représentants des services, coordonnés par le chargé de mission AG21 ou une personne experte dans la management du changement
- certains outils font défaut aux collectivités ; il faudrait des méthodes : coût global, coût évité, internalisation des externalités, analyse de la valeur
- le management de l'AG21 local implique de la rigueur, de l'organisation dans le temps, la création d'outils de partage, le décloisonnement, l'acceptation du changement
- la direction du DD doit à terme disparaître, tous les services doivent en être imprégnés
- il faut une organisation adaptée aux gens, qui évolue dans le temps ; il n'y a pas de modèle
- il faut un élu en charge du DD, si c'est le président ou le maire c'est beaucoup mieux
- les adaptations managériales ne sont possibles qui si elles ont le ferme support des élus
- l'AG21 implique une révolution managériale accessible : pour les gens habitués à travailler en conduite de projet ce n'est pas nouveau ; c'est autant une question de volonté que de moyens
- la ville de [X] s'est dotée d'un service de trois personnes qui font l'évaluation des politiques publiques de la ville ; la ville fait le point sur ses politiques publiques : recensement, suivi ; DD identifié dans la démarche de la ville : le DGS réunit les personnes concernées et demande des comptes : il s'en sert comme ultime outil de management
- mettre les gens autour de la table sur des thèmes transversaux (intergénérationnel, interculturel …) évite une justification politique des actions et une relecture déjà faite à travers d'innombrables diagnostics ; fait émerger des thèmes et façons de penser nouveaux

c. Le SME, « brique de base » de l'Agenda 21 local ?

- fondamentalement il faudrait faire un SME pour faire un Agenda 21 local
- on réalise de mieux en mieux les similitudes et les convergences entre Agenda 21 et SME : management transversal, sélection des enjeux, mise en place de l'organisation, bilan chaque année avec un tableau de bord en vue d'une amélioration et de l'intégration d'autres sujets
- petit à petit on va s'en rendre compte, mais dans les collectivités c'est compliqué
  (→ *cf. partie rédigée pour davantage d'éléments sur cette question*)

d. L'interfaçage des systèmes managériaux des institutions dans un projet de territoire

- les dispositifs de management collectif du territoire, les outils organisationnels, l'organisation des connaissances, les réseaux territoriaux de savoirs… sont très importants

- le management territorial stratégique est au centre du problème de la territorialisation du développement durable
- à partir d'objets comme la mutualisation des connaissances ou le design organisationnel, il y a une sédimentation de la réflexion qui amène aux logiques du DD
- il y a des enjeux managériaux et organisationnels simples, en termes de processus de négociation, de médiation, de logiques de transaction entre intérêts divergents, qui doivent avoir des supports procéduraux pertinents : il faut le formaliser
- pour que le territoire se dote d'un dispositif stratégique il faut des mesures organisationnelles qui en permettent le portage et qui sont complexes car ce dispositif est interorganisationnel
- le Pays Basque est la matrice de ces logiques en France : le conseil de développement a des services, fait du diagnostic et de la réflexion stratégique en amont de la décision ; il a une structure de coordination de la maîtrise d'ouvrage sous l'égide du conseil des élus : c'est exemplaire et transposable
- les enjeux managériaux très importants : il est difficile de trouver le consensus dans les transactions entre intérêts divergents de façon formelle, mais c'est possible à travers la résolution de problèmes décisionnels ponctuels dans des logiques managériales au coup par coup (notion de compromis managériaux) : d'où l'importance de la structure de management
- la difficulté consiste à lier les logiques de management internes à chaque institution à des logiques de management collectif du territoire, les enjeux managériaux sont donc centraux et pas qu'internes à chaque collectivité : ils concernent l'interfaçage des systèmes managériaux des institutions parties prenantes à un même projet de territoire (processus de coordination)

1.3. Domaines d'action incontournables

Les réactions des experts sont diverses concernant la question des domaines incontournables que devraient prendre en compte les Agendas 21 locaux et les démarches territoriales de développement durable : elles vont de la liste préétablie plus ou moins complète à la plus grande perplexité. → Résumé des domaines proposés :

Expert 1 : biodiversité, changement climatique ; transports (forts enjeux économiques, sociaux, environnementaux) ; problématique du foncier, conflits d'usage de l'espace, gestion intergénérationnelle de l'espace ; articulation du contrôle démocratique aux différentes échelles
Expert 2 : le volet social : les Agendas 21 locaux sont beaucoup trop environnementalistes
Expert 3 : sensibilisation, éducation, entraînement des acteurs et responsabilisation ; clauses des marchés publics, réflexion sur le poids du secteur public sur la consommation, la production et les modes de vie durables ; biodiversité peut être un thème mais pas forcément central ; s'appuyer sur les sensibilités existantes pour faire levier ; recenser les forces vives est mieux qu'imposer des thèmes ; reconnaître les initiatives existantes ; ne pas tout recommencer à chaque fois pour être efficace
Expert 4 : rattacher les objectifs aux objectif internationaux ; s'appuyer sur les conventions internationales ; enjeux locaux/nationaux (emploi, équilibres rural/urbain, qualité de l'eau…) ; question Nord/Sud très importante, mais est-ce un domaine incontournable vu qu'on a peu d'emprise ; le volet social est incontournable : équité, emploi, accessibilité aux soins, logement, gestion des ressources humaines sur un territoire
Expert 5 : l'Agenda 21 local un projet de territoire, donc tous les domaines doivent être abordés
Expert 6 : c'est ennuyeux de donner une liste de domaines, c'est très variable ; des incontournables : transports, éducation, logement, énergie… listés dans *Repères pour les Agendas 21 locaux* (4D) ; Agenda 21 local de Sarrebruck : l'entrée principale est un problème de santé publique qui a tout irrigué, on peut avoir des entrées spécifiques
Expert 7 : il faut fixer les règles, avoir quelques thèmes en disant « vous ne pouvez pas faire l'économie d'une réflexion sur l'énergie, sur l'exclusion » ; à la limite 1, 2 ou 3 thèmes obligatoires ; six comme dans la stratégie européenne ça risque de submerger les collectivités ; s'adapter à un certain nombre de territoires : des thèmes nationaux et des thèmes locaux : au moins aborder l'énergie, la lutte contre l'exclusion, et si on est en Bretagne, l'eau
Expert 8 : Il faut les 5 finalités du MEDD et que la collectivité prouve comment elle le fait ; reprendre les enjeux fondamentaux (effet de serre, participation, articulation local/global) ; prise en compte de la prospective, au moins faire un diagnostic prospectif sur 20 ans ; aménagement du territoire et urbanisme ; pauvreté et exclusion ; des enjeux fondamentaux et ensuite des champs possibles dans toutes les compétences de la collectivité
Expert 9 : pas certain qu'une collectivité doive mettre en place un bilan de ses émissions de CO_2 : voir les évolutions des GES dans le temps est intéressant, mais on peut y perdre 80% du temps et oublier les objectifs mêmes de la démarche ; en termes de domaines incontournables on se retrouve bien dans le cadre de référence du MEDD
Expert 10 : alimentation et santé, protection des sols, du milieu naturel et de la biodiversité ; une approche type empreinte écologique, cycle de vie des produits, passer au crible d'une grille d'analyse tous les modes de production, gaspillage d'énergie, emballages, consommation d'eau, usage des véhicules et aménagement, empêcher les maires de fabriquer des parkings au centre-ville, développer les consignes et la réutilisation ; systèmes de lagunage naturel, compostage local des déchets putrescibles pour l'habitat, etc.
Expert 11 : arriver à distinguer l'essentiel du superficiel ; ne pas reconnaître une collectivité qui ne s'occupe que de consommation d'énergie dans un quartier si 80% de ses émissions de CO_2 sont dues à ses transports ; difficulté : au niveau national 80% des problèmes viennent des transports, à l'échelle d'une commune souvent le même constat, mais ça dépend du contexte ; changement climatique ; pauvreté dans le monde

Expert 12 : eau, air, énergie, arbres plantés, tout ce qui a trait au cadre de vie ; un chapitre économique et un chapitre social ; transports et mobilité urbaine ; lien social, santé, éducation, prévention ; économie : emploi (zones franches urbaines…) ; le DD ce n'est pas que l'énergie, même si c'est à la mode en ce moment
Expert 13 : l'intergénérationnel et l'interculturel ; la préservation/valorisation des ressources au sens large (humaines, patrimoniales, environnementales etc.) ; les temps de la vie et les temps de la ville (ça interroge les déplacements, l'étalement urbain, les temps de travail, etc.) ; produire et consommer responsable ; avec ces thématiques on arrive à interroger, et à faire émerger des sujets qui ne seraient pas venus autrement, tout en dépassant le problème des compétences ; des éléments de prospective

1.4. Indicateurs

Les experts citent les indicateurs parmi les modalités et les outils de reconnaissance et d'évaluation des Agendas 21 locaux et des démarches territoriales de développement durable, en en soulignant la grande difficulté de l'évaluation.
Plusieurs thématiques sont évoquées en lien avec les indicateurs : indicateurs et communication, limites pratiques dans l'utilisation des indicateurs, nécessité de réhabiliter le qualitatif et les approches sociologiques, indicateurs et complexité du développement durable.

a. Indicateurs et Communication

- les indicateurs ont des vertus en termes de communication : il servent pour la pédagogie, la crédibilisation envers le public, pour montrer les progrès
- il faut éviter une évaluation d'experts et séparée : on travaille sur l'expertise des pratiques et du vécu ; il faut éviter des indicateurs trop techniques, il faut des indicateurs qui parlent aux gens : partager le suivi des indicateurs, confier leur suivi aux personnes directement concernées
- la portée communicante des indicateurs suppose des indicateurs d'évolutions pertinents en termes de temporalités

b. Limites pratiques

- la vocation universelle des indicateurs se heurte aux spécificités locales ; il n'y a pas d'indicateurs types
- il serait intéressant de disposer d'une base d'indicateurs pouvant être utilisés en France : la capitalisation est faible dans ce domaine
- il faudrait des indicateurs de comparaison avec d'autres Etats et collectivités en Europe
- les indicateurs sont seulement *un outil* de l'évaluation
- ils aident à la décision mais ne remplacent pas le débat : le jugement démocratique sur l'action ne peut être donné par des indicateurs
- leur utilisation doit être entourée de précautions
- difficultés concrètes : en général les données n'existent pas pour renseigner les indicateurs
- les 10 indicateurs européens sont très peu utilisés

c. Réhabiliter le qualitatif et les approches sociologiques

- la quantification des phénomènes n'est que l'une des réponses appropriées
- il y a une tendance à travailler sur du quantitatif, une difficulté à passer aussi à du qualitatif
- il faut passer par du qualitatif, du sociologique, dans l'évaluation des politiques publiques
- seule une enquête assez lourde peut déterminer la sociologie des jeux d'acteurs et des conflits
- la démarche politique n'est évaluable qu'à travers la sociologie et le qualitatif
- il faut mesurer les impacts d'entraînement et les dynamiques territoriales : une réflexion est nécessaire sur les conditions de possibilité de l'action, des indicateurs ne peuvent mesurer qu'on a enclenché ou pas un nouveau projet de territoire

d. Indicateurs et complexité du développement durable

- il n'y a pas d'indicateurs intégrés disponibles
- il faut des indicateurs d'interface entre les 3 piliers
- on passe souvent des objectifs aux indicateurs en oubliant les impacts attendus
- il faudrait arriver à évaluer les impacts des actions sur les comportements et les usages
- du fait du peu de maîtrise actuelle des indicateurs au regard du DD, il faut se méfier des indicateurs quantitatifs mal mesurés
- les indicateurs de DD du MEDD et de l'INSEE sont très critiquables car ce sont des indicateurs d'état juxtaposés et pas des indicateurs de processus et d'interactivité
- l'évaluation du DD doit porter sur les capacités des acteurs à transformer l'action collective et l'impact sur le terrain dans le temps
- l'essence du DD est dans l'interactivité ; l'évaluation de l'AG21 local doit être une évaluation du processus avec des indicateurs des évolutions (et pas des états)

- on ne peut faire d'indicateurs que quand on a résolu le reste
- l'évaluation *in itinere* participative et contradictoire ne peut reposer que partiellement sur des indicateurs

2. Modalités de reconnaissance : identification des parties prenantes / parties intéressées et des enjeux de développement durable ; défaut d'expertise et acteurs légitimes

Il ressort des propos recueillis qu'il est difficile de savoir si les collectivités identifient de façon pertinente leurs parties prenantes (PP) et les enjeux de DD de leur territoire.
Les experts soulignent qu'une cartographie fine des acteurs est un travail fondamental qui constitue la base d'une démarche territoriale de développement durable. Il est également admis qu'identification pertinente des parties prenantes et des enjeux de DD sont liées.

Les experts émettent les points de vue suivants :
- c'est le débat local qui permet l'identification pertinente des PP et des enjeux du territoire ; « le maire n'a pas la science infuse »
- les bons enjeux du territoire ne peuvent être diagnostiqués que par les acteurs locaux
- les bons enjeux en termes de DD ne sont souvent saisis que par des acteurs très particuliers
- la collectivité doit savoir tirer parti des débats même si le diagnostic participatif ne correspond pas directement à un « produit fini »
- il existe une peur en même temps qu'un fantasme de 10 000 personnes impliquées dans la démarche ; en même temps on veut faire la démarche en 10 mois et éviter la coproduction…

Deux points de vue s'opposent : les collectivités identifieraient plutôt bien leurs enjeux et parties prenantes ; les collectivités ne le feraient globalement pas de façon satisfaisante.

2.1. Les collectivités identifient de façon plutôt pertinente leurs parties prenantes et leurs enjeux de développement durable

Identification des parties prenantes
- la variabilité de l'ouverture aux PP s'explique car la mobilisation des PP suit « un effet boule de neige »
- si tous les acteurs ne sont pas présents dans une démarche, ce n'est pas grave : l'idéal type n'est pas possible ; l'amélioration continue s'applique à l'ouverture aux PP
- l'identification des PP nécessite une approche rationnelle
- la mobilisation des PP peut être temporaire sur des objets donnés
- l'absence d'ouverture aux PP peut être due à volonté de s'organiser d'abord en interne
- il est nécessaire d'identifier les enjeux en lien avec les PP et les caractéristiques du territoire
- la présence des PP dans le projet dépend du jeu d'acteurs et de la stratégie des collectivités
- le monde économique monte en puissance dans les projets récents ; les collectivités ne savent pas très bien comment ni pourquoi, mais il doit participer
- c'est politique de connaître, intégrer et mettre à l'écart les acteurs ; stratégies d'évitement ; à la fois difficulté honnête et manipulation de la part des élus
- Mille Vaches en Limousin a mis trente ans à élaborer une charte de PNR, se connaître et faire des choix concertés au-delà des rapports de force : cela prend du temps et ne se décrète pas
- entre idéal type, difficultés pratiques et tentations d'instrumentalisation, un équilibre et des méthodes sont à trouver pour concrétiser l'amélioration continue de l'intégration des PP

Identification des enjeux
- l'identification des enjeux est moins problématique que celle des PP car ce sont des enjeux d'intérêt général que personne ne peut mieux porter que la puissance publique
- pour identifier les enjeux il faut un débat contradictoire et une articulation entre les échelles
- il existe suffisamment de données sur les enjeux d'un territoire dans la phase diagnostic pour déterminer l'intérêt général

2.2. Les collectivités identifient mal leurs parties prenantes et leurs enjeux de développement durable

Identification des parties prenantes
- les collectivités ne connaissent pas toutes les PP et ne peuvent connaître les enjeux du territoire sans faire appel à d'autres acteurs
- les collectivités identifient très bien les citoyens et les acteurs institutionnels, mais beaucoup moins bien les entreprises, les agriculteurs et leurs services eux-mêmes comme des PP
- il faut un diagnostic partagé et la construction d'une culture partagée des enjeux du territoire, qui font défaut

- les collectivités n'identifient pas de façon pertinente leurs PP et enjeux car pour elles DD = Environnement
- l'identification des enjeux reste largement dépendante d'apprentissages collectifs à construire
- il y a un besoin de méthodes qui structurent les approches en laissant place aux éléments qualitatifs des territoires
- les collectivités font des progrès dans la mobilisation de leurs PP ; mais ce n'est pas encore ça
- les personnes concernées par une politique sont rarement mobilisées
- les collectivités identifient leurs PP et enjeux de façon pragmatique et non pertinente, au cas par cas, avec la peur des conflits, des stratégies d'évitement des thèmes politiquement dangereux ; les villes connaissent leurs jeux d'acteurs ; telle thématique (énergies renouvelables…) portée par un concurrent politique ne sera pas abordée

Identification des enjeux

- les collectivités identifient leurs enjeux par le biais de services avec des sensibilités différentes ; c'est très personnalisé ; la vision peut donc être sectorielle car portée par un groupuscule
- il y a méconnaissance des enjeux globaux et de leur traduction locale
- les enjeux locaux sont en général très bien identifiés parce que les diagnostics existent ; le lien avec les enjeux globaux est beaucoup moins bien identifié, cette mise en perspective est occultée
- la cartographie des acteurs et l'identification des intérêts et divergences sont parmi les choses les plus difficiles
- il n'y a pas un seul AG21 local dont le diagnostic vienne des acteurs du territoire
- les collectivités attendent l'expertise de leurs consultants sur la base des documents existants
- le temps imparti pour la démarche interdit de faire révéler les enjeux par les acteurs eux-mêmes ; faire venir des experts locaux prend trop de temps et ne répond pas à la demande des collectivités (qui attendent du clef en main de la part du consultant)
- aller chercher l'expertise des acteurs décrédibilise le consultant aux yeux des collectivités
- on peut avoir un schéma-type des PP mais on ne peut pas toutes les atteindre ; les PP présentes dans les instances participatives sont des personnes habituées/convaincues/porteuses d'intérêts particuliers
- la logique SD21000 permet de ré-identifier acteurs et enjeux, c'est un apport fort de la méthode
- la hiérarchisation des enjeux reste compliquée et politique

Il se dégage de ces éléments que la structuration des démarches des collectivités, concernant les parties prenantes et les enjeux, appelle des efforts de rationalisation et de systématisation. Des portés à connaissance extérieurs, concernant certains enjeux, sont également jugés nécessaires.
L'ouverture aux parties prenantes doit faire l'objet d'une amélioration continue. La méthode est essentielle pour structurer les démarches locales dans le temps ; mais l'intervention extérieure d'experts est également un gage important de qualité des démarches et d'intégration des enjeux.

1.3. Par quels moyens vérifier l'identification pertinente par les collectivités de leurs parties prenantes et enjeux ?

Cette question, aux yeux des experts, est cruciale et difficile. Une douzaine de solutions sont préconisées –

- des procédures de contrôle des contacts avec les parties prenantes (courriers…)
- une intervention extérieure experte
- un suivi et une implication dans le temps (présence aux réunions…) d'acteurs tiers (Etat…)
- le contrôle de la cohérence entre diagnostic et plan d'action
- des enquêtes téléphoniques auprès des parties prenantes
- la vérification des modalités de production des plans d'action (part du bureau d'étude ?)
- la justification de leur démarche par les collectivités elles-mêmes
- la prise en compte d'indicateurs comparatifs des territoires voisins
- l'utilisation de listes préétablies de partenaires
- le contrôle des moyens et du temps consacrés à l'animation
- la nature des indicateurs (sont-ils co-construits ?)
- la vérification du système d'organisation de la relation aux parties prenantes

→ Des solutions complémentaires, ni absolues ni définitives prises individuellement.

1.4. L'expertise manquante et sa provenance possible et légitime

De nombreux champ d'expertise manquante sont identifiés au niveau local, ainsi que de nombreux acteurs potentiellement légitimes pour y pallier :

- Management du changement et gouvernance territoriale : quelques bureaux d'étude spécialisés, un manque global d'acteurs compétents
- Une vision globale de l'analyse territoriale : Etat déconcentré, région, CNFPT…
- Diagnostics systémiques et prospective : une ingénierie régionale ?

- Indicateurs : consultants, niveau régional, portés à connaissance de l'Etat
- Méthodes balbutiantes et empirisme local : besoin des compétences de l'Etat, des réseaux régionaux…
- Evaluation : un champ où le défaut d'expertise est criant
- Enjeux globaux : réseaux, « grands témoins », Etat
- Questions spécifiques et techniques : les experts de chaque domaine
- Identifier et fédérer les énergies, les initiatives et les connaissances locales
- Des gisements d'expertise à mettre en relation – notamment au sein des services déconcentrés de l'Etat

Il apparaît essentiel de parvenir à déterminer, dans des circonstances locales données, quelle expertise fait défaut et quels acteurs sont à même de l'apporter. Une organisation et un management adéquats de la collectivité sont nécessaires à cette fin. Certains cadres et compétences qui seraient nécessaires font par ailleurs tout simplement défaut. L'Etat est attendu en termes de mise en capacité centrale et déconcentrée d'effectuer des porter à connaissance auprès des collectivités, gage auprès d'elles de sa crédibilité dans le contexte de son désengagement.

ANNEXE X – Liste des 34 enjeux du SD21000 Entreprises

1. ENGAGEMENT DE LA DIRECTION

2. STRATEGIE, POLITIQUE ET OBJECTIFS

3. SYSTEME DE MANAGEMENT

4. ORGANISATION ET RESPONSABILITES

5. PARTICIPATION, IMPLICATION ET MOTIVATION DU PERSONNEL

6. COMMUNICATION INTERNE

7. COMMUNICATION EXTERNE

8. VEILLE REGLEMENTAIRE

9. PRISE EN COMPTE D'AUTRES FACTEURS

10. IDENTIFICATION DES PARTIES INTERESSEES ET LIEN ENTRE LES ATTENTES DES PARTIES INTERESSEES ET LA POLITIQUE DE L'ENTREPRISE

11. ECO-CONCEPTION

12. POLITIQUE D'ACHATS

13. GESTION ET PREVENTION DES RISQUES

14. STOCKAGE

15. TRANSPORT DES SALARIES

16. RELATIONS COMMERCIALES

17. PRODUCTION ET POLITIQUE DE TARIFICATION

18. COUTS – INVESTISSEMENTS

19. RENTABILITE ET PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTEE

20. CONTROLES ET PERENNITE

21. TRAVAIL : CONDITIONS GENERALES ET AMBIANCE

22. EQUITE

23. EMPLOI, COMPETENCES, FORMATION

24. HYGIENE, SECURITE, SANTE

25. INTEGRATION TERRITORIALE DE L'ENTREPRISE ET GESTION DES EXTERNALITES

26. L'EAU : GESTION DES CONSOMMATIONS

27. L'EAU : POLLUTION

28. L'ENERGIE : CONSOMMATION

29. L'AIR : POLLUTION ET GAZ A EFFET DE SERRRE

30. LES DECHETS

31. LES SOLS : GESTION ET POLLUTION

32. LA BIODIVERSITE

33. BRUITS ET ODEURS : POLLUTIONS INTERNES ET ESTERNES

34. TRANSPORT ET LOGISTIQUE

ANNEXE XI – Ecologie Industrielle et Métabolisme Territorial

A travers l'analyse qu'elle implique de la provenance et de la destination de l'ensemble des flux de matières (matières premières autant que rejets et pollution, produits dérivés et intermédiaires…) entre entreprises (ou complexes industriels) et territoires, l'écologie industrielle fait l'étude du *métabolisme des activités économiques*. Le *métabolisme des activités économiques*, est un puissant outil en devenir qui permet d'analyser les entreprises comme les territoires.

Le bilan métabolique territorial est, aux yeux de Suren ERKMAN, un outil de diagnostic révélateur : il permet la visualisation et la prise de conscience des flux existant entre les différentes entités d'un territoire, et apporte un support à la réflexion autour d'un objet complexe. Il met ainsi en valeur les potentialités et les synergies, ce qui est rendu possible par la capacité à scénariser et à piloter les impacts de telle ou telle mesure sur l'ensemble du système, dont les interrelations sont ainsi identifiées.

Cette approche s'inscrit en rupture avec les paradigmes de l'économie standard autant qu'avec les outils d'analyse classiques et, également, avec la conception traditionnelle des activités humaines dans leur rapport avec la nature, ce en quoi elle est caractéristique des réflexions sur le développement durable. Toutefois Suren ERKMAN fonde notamment sa défense de l'écologie industrielle sur le fait qu'elle répond à la logique du marché, en ce que la libéralisation de ce dernier oblige à rentabiliser les inputs (ressources) et les outputs (produits intermédiaires, rejets), et se met donc naturellement au service de l'industrie dès lors que ses potentialités sont mises en lumière[28]. Au contraire, le « end-of-pipe » – qui consiste dans l'ensemble des mesures déterminées de façon technocratique et imposées à l'aval des process industriels (comme le traitement des déchets, le filtrage des pollutions, le dépôt réglementé des produits…) – a des impacts beaucoup moins positifs pour un coût plusieurs fois supérieur, bien qu'il soit souvent imposé par les Etats, les ONGs, etc., aux entreprises.

Une première étude de *métabolisme régional*, a eu lieu entre 1989 et 92, « *Industrial Metabolism at the Regional Level : the Rhine Basin* », aux Pays-bas. Cette approche systémique s'est avérée hautement pertinente pour l'analyse des pollutions diffuses dans l'ensemble de la région, dont les origines, la diffusion comme les moyens de traitement, pouvaient difficilement être appréhendés grâce aux approches classiques (c'est-à-dire l'identification de sources ponctuelles et la mise en œuvre d'outils coercitifs et réglementaires ciblés)[29].

Concrètement, les axes opérationnels de l'EI consistent dans –

- *la valorisation des déchets et des sous-produits*
- *une meilleure utilisation des ressources*
- *la sécurisation de l'approvisionnement en matières*
- *la détection et la concrétisation des synergies entre les entreprises et les marchés*

Les conséquences qui en sont attendues sont –

- *une attractivité accrue du territoire*
- *la stimulation de l'innovation*
- *la réduction des risques pour la santé et l'environnement, tout en sachant qu'elle peut en générer de nouveaux, qui sont pris en compte autant que les nouvelles opportunités*
- *la prévention des nouveaux risques potentiels*
- *etc.*

[28] On peut citer l'exemple d'EDF, qui entend dans les prochaines années réaliser 50 % de son CA en-dehors de l'électrique, et 50 % hors de France. EDF identifie en effet systématiquement les synergies possibles entre les entreprises qu'elle a fourni depuis des années et dont elle connaît donc bien les métiers et les activités : elle bénéficie d'un énorme gisement de connaissance de leurs process qui lui permet de reconnaître les opportunités d'échange et de valorisation entre les inputs et outputs des unes et des autres, et elle se propose de vendre cette expertise sous forme de services.

[29] L'étude, qui couvrait un territoire important, a coûté 4 ou 5 millions d'€ et mobilisé 20 personnes pendant 4 ans ; selon M. ERKMAN l'outil est cependant utilisable, sous des formes moins lourdes, par les collectivités. Il s'agit une méthodologie en développement, et il faudra notamment développer les moyens de systématiser la collecte de données.

ANNEXE XII – Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) et de leurs Aspects

		N°	Thèmes porteurs d'enjeux
TPE de moyen	Managériaux	1	Engagement et leadership des élus et de la direction
		2	Participation, implication et motivation du personnel
		3	Stratégie, politiques et objectifs
		4	Organisation et responsabilités
		5	Méthodes de travail et de gestion du projet
		6	Systèmes de management
		7	Prise en compte des parties intéressées : attentes et influences
	Instrumentaux	8	Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques
			8.1 Veille réglementaire
			8.2 Veille sur les bonnes pratiques
		9	Communication interne / Communication externe
			9.1 Communication interne
			9.2 Communication externe
		10	Tableaux de bords et instruments de suivi
		11	Efficacité et bonne gestion
		12	Politique d'achat/Commande publique
		13	Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions
TPE de fin	Ecoresp. / Amnagmnt	14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
		15	Services publics et équipements collectifs
			15.1 adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs de la collectivité et les besoins de la population
			15.2 performance environnementale des services et équipements collectifs
			15.3 sensibilisation/formation des techniciens et des agents au développement durable et aux pratiques professionnelles éco-responsables
			15.4 démarches qualité appliquées aux services publics et équipements collectifs
		16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
			16.1 prise en compte du développement durable dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme, en lien avec une vision prospective du territoire
			16.2 maîtrise du foncier pour une occupation des sols cohérente avec les exigences du développement durable
			16.3 qualité de la production architecturale et urbanistique sur le territoire
			16.4 valorisation paysagère rurale et urbaine
			16.5 favorisation de la nature en ville
		17	Déplacements Transports Infrastructures
			17.1 Transport des personnes
			17.2 Gestion de l'offre et de la demande en transports
			17.3 Mobilité contrainte
			17.4 Flottes de moyens de transport
			17.5 Transport de marchandises
			17.6(a) Infrastructures *existantes*
			17.6(b) Infrastructures *futures*
		18	Habitat – logement
			18.1 Adéquation entre logement et diversité de la population et des rythmes de vie
			18.2 Intégration des finalités du développement durable dans la construction, la réhabilitation et l'aménagement
	Economie / Activités	19	Activités et Développement économique
			19.1 politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire
			19.2.1 offre de services aux entreprises et aux salariés pour l'intégration des changements des comportements (production, consommation, usages, modes de vie…) nécessaires au développement durable
			19.2.2 incitations et accompagnement des acteurs économiques du territoire dans leurs démarches qualité et d'adoption de pratiques responsables en matière environnementale et sociale
			19.2.3 attractivité du territoire s'appuyant sur les ressources locales et gestion de leur pérennité corrélativement à leur mise en valeur
			19.2.4 risques et opportunités concernant la réversibilité des espaces de production
			19.2.5 risques et opportunités concernant la diversification des activités économiques structurantes sur le territoire pour permettre les évolutions au regard des grandes tendances prospectives
			19.2.6 approches des activités économiques en tant que facteur d'animation de la vie locale et de valorisation du territoire
			19.2.7 maintien des commerces et activités de proximité dans les zones urbaines et rurales fragiles
			19.2.8 filières courtes de commercialisation
			19.2.9 harmonisation des horaires de travail avec les rythmes de vie
			19.2.10 coopérations économiques entre territoires
			19.2.11 économie sociale et solidaire

			19.2.12 développement des gestes de consommateur responsable par l'information sur la qualité et le mode de production des produits
		20	Travail (Hygiène Sécurité Santé) / Emploi compétences formation (GRH du territoire)
			20.1 Emploi compétences formation - gestion des ressources humaines du territoire
			20.2 Hygiène Sécurité Santé au travail – conditions générales de travail
		21	Gestion et prévention des risques
			21.1 Information et implication des acteurs pour l'autonomie et la responsabilité face au risque
			21.2 Vulnérabilité du territoire face aux risques naturels et industriels : maîtrise par le biais de l'aménagement et de l'urbanisme
			21.3 Prévention et alerte, gestion de crise, réparation des dommages
		22	Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
		23	Ecologie industrielle et métabolisme territorial
		24	Agriculture, milieux ruraux et forêts
			24.1 Consolidation de l'agriculture et de la sylviculture périurbaines pour maîtriser la périurbanisation et l'étalement urbain
			24.2 Valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture et des forêts
			24.3 Valorisation de la qualité des terroirs
			24.4 Développement et promotion de pratiques agricoles durables
			24.5 Anticipation des effets du changement climatique
			24.6 Promotion d'une pêche (maritime, fluviale…) durable
		25	Tourisme
			25.1 Capacité de charge touristique du territoire
			25.2 sensibilisation des visiteurs, de la population locale et des acteurs du tourisme à des comportements responsables socialement et vis-à-vis de l'environnement ; développement et soutien de l'éco-tourisme 25.3 gestion des ressources humaines dans le secteur du tourisme et notamment l'emploi, la formation et la qualification des populations locales et des employés saisonniers
			25.4 réponse aux besoins des touristes par des équipements et des services respectueux de l'environnement et des cultures locales
			25.5 soutien à la création d'activités plurisaisonnières
			25.6 requalification des espaces sous haute pression touristique
	Société	26	Enseignement, éducation, recherche
			26.1 - adéquation entre offre et demande en termes d'enseignement, d'éducation et de recherche sur le territoire
			26.2 - éducation et formation au développement durable
			26.3 - constitution et mobilisation d'une expertise sur le développement durable ; programmes de recherche sur le développement durable
			26.4 - développement de centres de ressources sur le développement durable
			26.5 - valorisation de l'expertise d'usage des acteurs du territoire
		27	Santé
			27.1 Connaissance, information et formation sur les déterminants de la santé
			27.2 Etablissement et suivi d'un Plan local d'Action Santé
			27.3 inégalités face aux conditions de vie et d'accès aux soins
			27.4 Offre d'un cadre de vie agréable et sain
		28	Egalité, Equité, Solidarité
			28.1 égalité hommes/femmes
			28.2 équité devant l'accès à l'emploi
			28.3 égalité des chances
			28.4 égalité devant l'accès à la justice et aux droits
		29	Cohésion et Relations sociales
			29.1 citoyenneté
			29.2 relations entre habitants, entre entreprises et habitants, entre employés, organisations syndicales et usagers
			29.3 incivilités
			29.4 prévention de l'exclusion
			29.5 revitalisation des zones et quartiers en difficulté
			29.6 aide aux personnes et familles en difficulté
			29.7 relations intergénérationnelles
			29.8 solidarité entre milieux urbain et rural
			29.9 expression citoyenne et participation des étrangers à la vie du territoire
		30	Culture
			30.1 Accès à l'expression culturelle et à la création culturelle
			30.2 Soutien et valorisation des cultures et savoirs locaux et traditionnels
			30.3 Diversité et rencontre des cultures
			30.4 La culture comme facteur de vitalité et de développement durable du territoire
		31	Activités sportives et de loisirs
			31.1 Le sport comme facteur d'intégration sociale et vecteur éducatif
			31.2 Maintient et développement de la santé et du bien-être par la pratique sportive

			31.3 Sport et loisirs comme facteur de vitalité et d'attractivité du territoire
			31.4 Valorisation des espaces naturels et ruraux par la pratique du sport et des loisirs
			31.5 Modes de consommation durables dans le sport et les loisirs
		32	Coopération décentralisée
			32.1 participation à des réseaux d'échanges nationaux et internationaux entre territoires
			32.2 échanges de savoirs, de connaissances et de compétences par la coopération
			32.3 promotion du développement durable dans les champs de la coopération
			32.4 échanges commerciaux et financiers équitables et écologiquement responsables
			32.5 entraide internationale
			32.6 programmes de coopération avec les populations migrantes présentes sur le territoire
	Environnement	33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
			33.1 gestion rationnelle et consommations
			33.2 traitement des eaux usées
			33.3 rejets et pollutions
		34	Air – pollution et odeurs
		35	Gaz à Effet de Serre
		36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
			36.1 consommations
			36.2 utilisation d'énergies renouvelables et alternatives
			36.3 soutien au développement des énergies renouvelables et alternatives
		37	Déchets
			37.1 Collecte et tri sélectifs
			37.2 Recyclage / valorisation / réutilisation
			37.3 Diminution à la source
		38	Sols – pollutions/artificialisation
			38.1 pollutions
			38.2 réhabilitation des sols pollués
			38.3 imperméabilisation
		39	Biodiversité et milieux naturels
			39.1 connaissance de la biodiversité et des milieux naturels et des pressions qu'ils subissent
			39.2 gestion de la fréquentation des milieux naturels et des écosystèmes fragiles
			39.3 gestion concertée par bassin de l'eau et des milieux aquatiques
			39.4 gestion intégrée des zones côtières
			39.5 gestion intégrée des zones humides
			39.6 gestion intégrée des zones de montagne
			39.7 protection des éléments clés du réseau écologique : gènes, espèces, habitats, écosystèmes
			39.8 mise en valeur des paysages et milieux naturels sensibles par des activités économiques adaptées
			39.9 gestion et entretien des espaces naturels par des entreprises d'insertion ou d'économie solidaire et au travers d'initiatives des habitants
			39.10 comptabilité environnementale
			39.11 entretien et gestion des espaces naturels anthropisés en faisant appel au génie écologique
			39.12 gestion intégrée de l'espace
		40	Bruit

Mise en œuvre et évaluation du développement durable dans les collectivités : Adaptation du SD21000

–

Méthodologie d'expérimentation

Ponrouch Adrien, Doctorant EMSE

Outils support

Ce document présente les outils support utilisés au cours des différentes étapes des expérimentations :

- Liste des Parties intéressées
- Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux
- Grilles de performance
- Echelles de notation

Les outils sont présentés au gré des 3 étapes des expérimentations.

Etape 1 – Notation sur les parties intéressées (PIs) 45

- Niveau de relation de la collectivité avec les parties intéressées (PIs) 45
- Niveau d'attentes des PIs vis-à-vis des Thèmes porteurs d'Enjeux 45

Etape 2 – Notation sur les thèmes porteurs d'enjeux (TPE) 50

Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE) 51
- Performance de la collectivité (échelle générique de performance) 52
- Importance des Thèmes Porteurs d'Enjeux 52

Etape 3 – Notation de la compétence de la collectivité, et de l'influence des PIs, vis-à-vis de la maîtrise des enjeux significatifs 55

- Niveau de compétence de la collectivité vis-à-vis de la maîtrise des enjeux significatifs 55
- Niveau d'influence des PI sur la maîtrise des enjeux significatifs 55

ANNEXE : Grilles de performance spécifiques pour les TPE 57

Etape 1 – Notation sur les parties intéressées (PIs)

Après une réunion de présentation de la méthodologie, regroupant les participants à l'expérimentation, l'étape 1 est réalisée à distance, à l'aide de supports Excel *ad hoc*. Cette étape concerne les parties intéressées de la collectivité, autrement dit l'ensemble des acteurs, proches ou lointains, qui peuvent être impactés directement ou indirectement par le projet de la collectivité.
La collectivité a ou non, des relations plus ou moins étroites, avec ses parties intéressées. Les parties intéressées (PIs) sont plus ou moins bien connues par la collectivité. Elles ne se situent pas uniquement sur son territoire.

Une cartographie des PIs permet de faire un premier état des lieux et de constituer une base pour mettre en œuvre un suivi dans le temps. Une liste « universelle » et relativement exhaustive de PIs a été établie à cet effet. Elle recense 55 types de PIs distribuées dans 11 catégories (plus de 500 PI pouvant être recensées pour une collectivité et son territoire… : une vision synthétique qui demandera à être illustrée dans chaque cas particulier, est donc proposée).

La notation sur les PIs concerne deux aspects :

- Niveau de relation de la collectivité avec les parties intéressées (PIs)

On note le niveau de relation qu'entretient la collectivité avec **chaque PI** :

1. La collectivité ne connaît pas la partie intéressée ou que de nom
2. La collectivité connaît la partie intéressée (son rôle, ses missions,…)
3. La collectivité sollicite la partie intéressée et/ou est sollicitée par elle en cas de besoin
4. La collectivité a des relations d'échanges d'informations, et est amenée à répondre régulièrement aux attentes de la partie intéressée (elle connaît ses caractéristiques, ses pratiques…)
5. Il existe entre la collectivité et la partie intéressée une collaboration formalisée ou étroite (contrats, conventions…)

- Niveau d'attentes des PIs vis-à-vis des Thèmes porteurs d'Enjeux

On note le niveau d'attentes de **chaque PI vis-à-vis de chaque Thème porteur d'Enjeux** :

1. La partie intéressée n'a pas d'attentes vis-à-vis de l'enjeu
2. La partie intéressée a des attentes accessoires vis-à-vis de l'enjeu
3. La partie intéressée exprime l'attente d'une meilleure maîtrise de l'enjeu
4. La partie intéressée est directement concernée : elle attend un bénéfice clairement identifié de la maîtrise de l'enjeu
5. La maîtrise de l'enjeu est indispensable pour la partie intéressée

La notation s'effectue à l'aide de tableaux tels que le tableau suivant. La notation est répartie entre les participants, de préférence en fonction de leurs connaissances/compétences vis-à-vis des Thèmes Porteurs d'Enjeux dont la liste est présentée plus loin (environ 10 PIs à noter par participant dans le cas d'un groupe de 5 participants…).

SD21000 Collectivités - Parties intéressées. Notation : Niveau de relation / d'attentes sur les enjeux

Catégorie	CodePI	Niveau de Relation	enjeux -->							enjeux -->					enjeux -->				
			1. Engagement de la direction	2. Stratégie, politiques et objectifs	3. Systèmes de management	4. Organisation et responsabilités	5. Participation, implication et motivation du personnel	6. Communication interne	7. Communication externe	8. Veille réglementaire	11. Ecologie industrielle et métabolisme territorial	12. Politique d'achat - choix des prestataires et délégataires	13. Gestion et prévention des risques	14. Stockage des biens et matériaux	15. Déplacements Transports Infrastructures	16. Relations commerciales - développement économique	17. Politiques de tarification	18. Coûts-investissements	19. Efficiencies distribution de la valeur ajoutée
1. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales																			
	1.1. Populations du territoire																		
	1.2. Instances représentatives et/ou consultatives des populations du territoire																		
2. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale																			
	2.1. intervenant dans le domaine social, de la santé, de la sécurité																		
	2.2. intervenant dans le domaine du développement économique et du soutien à la création d'activité																		
	2.3. intervenant dans le domaine de la coopération et du développement																		
	2.4. intervenant dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction																		
	2.5. intervenant dans le domaine de l'environnement, des milieux naturels et des risques																		
	2.6. autres organismes nationaux																		
3. Organismes internationaux																			
	3.0. Organismes internationaux																		
4. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche																			
	4.1. acteurs de l'éducation																		
	4.2. acteurs de la formation																		
	4.3. acteurs de la recherche																		
5. Secteur associatif, fondations, fédérations																			
	5.1.intervenant dans le domaine de l'environnement																		
	5.2.intervenant dans le domaine du développement de l'activité et de l'emploi																		
	5.3.intervenant dans le domaine du milieu et des activités rurales																		
	5.4. intervenant dans le bâtiment, la construction, l'architecture, l'urbanisme																		
	5.5.intervenant dans le domaine le social / le développement et la coopération																		
	5.6. intervenant comme ressources pour les collectivités en lien avec le développement durable																		
	5.7. divers associations																		
6. Secteurs d'activités																			
6.00 Professionnels et leurs organisations dans les secteurs de																			
	6.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution																		
	6.2 l'immobilier, de la location et des services aux																		

.xls].xls]ListePIs / Feuil1 / Feuil2 / Feuil3 / Feuil4 / Feuil5 / Feuil6 / Feuil7 / Feuil8 / Feuil9 / Feuil10 / Feuil11 /

→ Chacune des 11 catégories de PI est déclinée par un feuillet du tableur Excel. Ex : Catégorie 1 :

Fichier Edition Affichage Insertion Format Outils Données Fenêtre ?

N35 =

	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
1	*Catégorie*	*Code PI*	*Détail/exemples*									
2												
3	**1. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et/ou participatives locales**											
4		1.1. Populations du territoire										
5			habitants du territoire									
6			grand public									
7			consommateurs									
8			jeunes ou leurs instances représentatives : conseil des jeunes...									
9			familles ou leurs instances représentatives									
10			personnes âgées ou leurs instances représentatives : conseil des sages...									
11			personnes ayant la mémoire des événements locaux passés									
12			étrangers et leurs instances représentatives (conseil des étrangers...)									
13			clients-usagers et leurs instances représentatives : commissions consultatives des services publics locaux...									
14			familles à risques (difficultés de parentalité, handicaps, échecs scolaires, illettrisme, délinquance...)									
15			femmes et leurs instances représentatives									
16			handicapés et leurs instances représentatives									
17			usagers des services collectifs (transports, déchets, énergie, NTIC, etc.) et leurs instances représentatives									
18			pratiquants de loisirs et leurs instances représentatives									
19			visiteurs / touristes									
20			habitants des territoires voisins									
21			habitants en difficulté / habitants des quartiers des zones urbaines sensibles / publics défavorisés / ménages surendettés et leurs instances représentatives									
22			populations exposées aux nuisances, pollutions, accidents, intoxications (travailleurs d'industries polluantes ou dangereuses, habitants des zones exposées aux risques									
23			populations sujettes aux dépendances et aux comportements à risques (tabac, alcool, difficultés psychologiques, déséquilibres alimentaires, toxicomanie, etc.) et leurs in									
24			propriétaires									
25		1.2. Instances représentatives et/ou consultatives des populations du territoire										
26			instances représentatives des acteurs économiques									
27			comité local d'information et de concertation (sur les risques)									
28			comités de quartiers									
29			commissions extra-municipales sur la santé									
30			CHSCT (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail)									
31			conseil local de développement									
32			conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance									
33			associations de quartier ou de riverains									
34												
35												

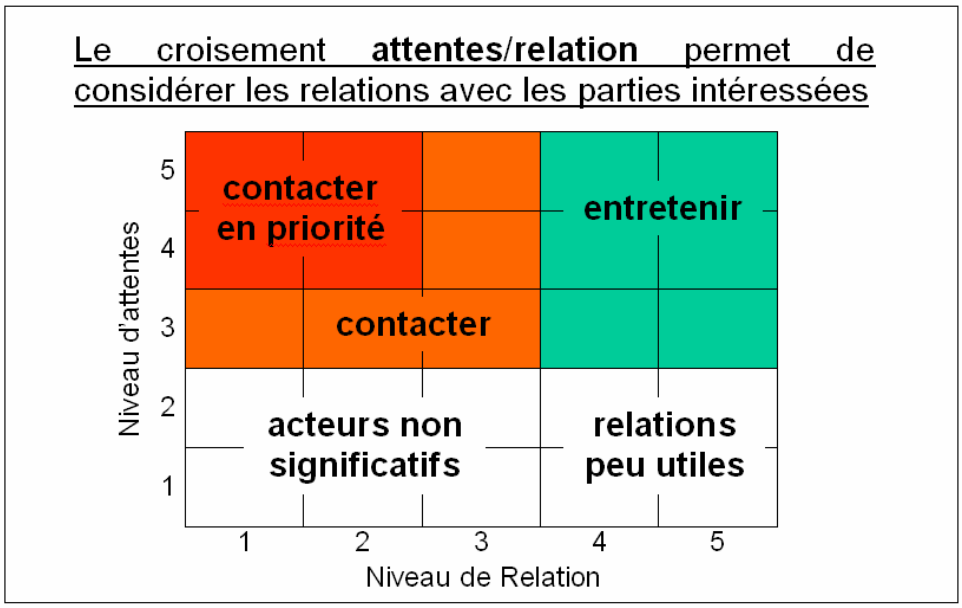
.xls].xls]ListePIs | Feuil1 | Feuil2 | Feuil3 | Feuil4 | Feuil5 | Feuil6 | Feuil7 | Feuil8 | Feuil9 | Feuil10 | Feuil11

Chaque feuillet permet ainsi d'expliciter et d'illustrer les acteurs de la catégorie de PI concernée.

Liste des Parties Intéressées (55 types répartis dans 11 catégories) :

PI N°	*Catégorie*	*PI*
	1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les services et organisations de la collectivité	
1		1.1. élus de la collectivité
2		1.2. services de la collectivité
3		1.3. personnel de la collectivité
	2. Partenaires de la collectivité	
4		2. délégataires et fournisseurs de la collectivité
	3. Autres collectivités du territoire (Communes, CA,CDC,CU, Départements, Pays, Région...)	
5		3.1. élus des autres collectivités du territoire
6		3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)
7		3.3. services des autres collectivités du territoire
8		3.4. personnel des autres collectivités du territoire
	4. Organisations des collectivités du territoire	
9		4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités
10		4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi
11		4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion…
12		4.4. agences, syndicats, régies, SEM...
13		4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale
14		4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine
	5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales	
15		5.1. Populations du territoire
16		5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire
	6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale - *intervenant dans les domaines* :	
17		6.1. social, de la santé, de la sécurité
18		6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité
19		6.3. de la coopération et du développement
20		6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction
21		6.5. des milieux naturels et d6es risques
22		6.6. autres organismes nationaux
	7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, …)	
23		7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat
24		7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat
	8. Secteur associatif, fondations, fédérations - *intervenant dans les domaines* :	
25		8.1. de l'environnement
26		8.2.du développement de l'activité et de l'emploi
27		8.3.du milieu et des activités rurales
28		8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme
29		8.5. Social, du développement, de la coopération
30		8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable
31		8.7. divers associations
	9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche	
32		9.1. acteurs de l'éducation
33		9.2. acteurs de la formation
34		9.3. acteurs de la recherche
	10. Secteurs d'activités	
	10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :	
35		10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution
36		10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises
37		10.3 industries extractive et manufacturière
38		10.4 la construction
39		10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques
40		10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité
41		10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes…), NTIC et réseaux
42		10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière
43		10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels
44		10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration
45		10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes…)
46		10.12 du capital développement et du capital risque
47		10.13 l'assurance
48	10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats…)	
	11. Organismes internationaux	
49		10. Organismes internationaux
	12. Autres Parties intéressées	
51		12.1 acteurs du micro-crédit et de la Microfinance
50		12.2 collectivités des territoires voisins
52		12.3 collectivités des pays en voie de développement
53		12.4 médias
54		12.5 organismes de certification et de labellisation
	13. Générations futures	
55		13. générations futures

Le croisement des niveaux de relation et d'attente permet d'identifier des priorités de dialogue avec les parties intéressées. La collectivité devra établir en priorité un dialogue avec les PIs avec lesquelles elle a peu de relations.
Plus le niveau de dialogue avec une PI est faible, plus son niveau d'attente vis-à-vis de la maîtrise des différents TPE correspond à une estimation. Les niveaux d'attentes étant estimés, ces données ont vocation à être consolidées dans le temps grâce à des processus de dialogue appropriés.



Au cours de l'expérimentation, les attentes des PIs sont estimées par les participants. Dans le cas d'une mise en œuvre opérationnelle de la méthodologie en tant qu'outil d'élaboration et de suivi du projet, il serait nécessaire d'établir le niveau d'attente des PIs avec ces dernières par le biais de procédures de consultation appropriées à chacune d'elles.
Ceci en particulier pour les PI avec lesquelles la collectivité a un niveau de relation de 1,2 ou 3, les niveaux de relation 4 ou 5 étant assez formalisés pour que l'identification des attentes ait pu être faite par la collectivité avec les PIs concernées.
Le travail d'identification et de suivi des relations et des attentes des PIs est appelé à s'inscrire dans le temps à l'aide de l'outil, ce premier panorama étant l'occasion d'un état des lieux préliminaire. La liste des PI joue ainsi le rôle d'une « check-list »[30].

[30] Parmi les nombreuses PIs détaillées dans chaque feuillet, beaucoup sont des parties intéressées mais aussi des « parties intéressantes », c'est à dire des PIs ressources qui possèdent une expertise, des connaissances …

Etape 2 – Notation sur les thèmes porteurs d'enjeux (TPE)

Les thèmes porteurs d'enjeux sont au nombre de 40. Ils se répartissent en deux catégories : les thèmes porteurs d'enjeux *de moyen*, et les thèmes porteurs d'enjeux *de fin*.
Les premiers correspondent aux pratiques managériales et à des instruments que la collectivité met en œuvre, afin d'obtenir une amélioration de la maîtrise des seconds, qui correspondent aux domaines d'actions potentiels du projet de développement durable.

Le niveau de maîtrise des thèmes porteurs d'enjeux de moyen illustre notamment dans quelle mesure la définition, le pilotage et le suivi du projet sont bien caractéristiques d'un projet de développement durable. Ils correspondent aux *éléments déterminants de la démarche* définis dans le Cadre de Référence du MEDD.

Les thèmes porteurs d'enjeux (TPE) de fin couvrent les *domaines d'action* sur lesquels peut porter un projet de développement durable de territoire. Potentiellement, un Agenda 21 local les recouvre tous ; l'enjeu est donc d'identifier lesquels sont des *enjeux significatifs* pour le territoire au gré de ses spécificités. Un projet territorial de développement durable vise en outre à répondre aux grands enjeux globaux selon les caractéristiques locales, ce qui est un aspect fondamental.

La notation s'effectue avec le chercheur / consultant et le groupe de participants : il est important de faire émerger les éléments de connaissance et de diagnostic qui justifient et expliquent les notations que donnera le groupe, sur la base d'un consensus entre les participants pour chaque note.

Liste des Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE)

		N°	Thèmes porteurs d'enjeux
TPE de moyen *(Eléments de démarche)*	managériaux	1	Engagement et capacité de mobilisation des élus et de la direction
		2	Participation, implication et motivation du personnel
		3	Stratégie, politiques et objectifs
		4	Organisation et responsabilités
		5	Méthodes de travail et de gestion du projet
		6	Systèmes de management
		7	Prise en compte des parties intéressées : attentes et influences
	Instrumentaux	8	Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques
		9	Communication interne / Communication externe
		10	Tableaux de bords et instruments de suivi
		11	Efficacité et bonne gestion
		12	Politique d'achat/Commande publique
		13	Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions
TPE de fin *(Domaines d'action)*	Ecoresp. ./ Amnagmnt	14	Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
		15	Services publics et équipements collectifs
		16	Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
		17	Déplacements Transports Infrastructures
		18	Habitat – logement
	Economie / Activités	19	Activités et Développement économique
		20	Travail, emploi, GRH
		21	Gestion et prévention des risques
		22	Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
		23	Ecologie industrielle et métabolisme territorial
		24	Agriculture, milieux ruraux et forêts
		25	Tourisme
	Société	26	Enseignement, éducation, recherche
		27	Santé
		28	Egalité, Equité, Solidarité
		29	Cohésion et Relations sociales
		30	Culture
		31	Activités sportives et de loisirs
		32	Coopération décentralisée
	Environnement	33	Eau – gestion rationnelle, consommations, traitement des eaux usées et gestion des rejets, pollution
		34	Air – pollution et odeurs
		35	Gaz à Effet de Serre
		36	Energie – consommations / utilisation d'énergies renouvelables/alternatives
		37	Déchets
		38	Sols – pollutions/artificialisation
		39	Biodiversité et milieux naturels
		40	Bruit

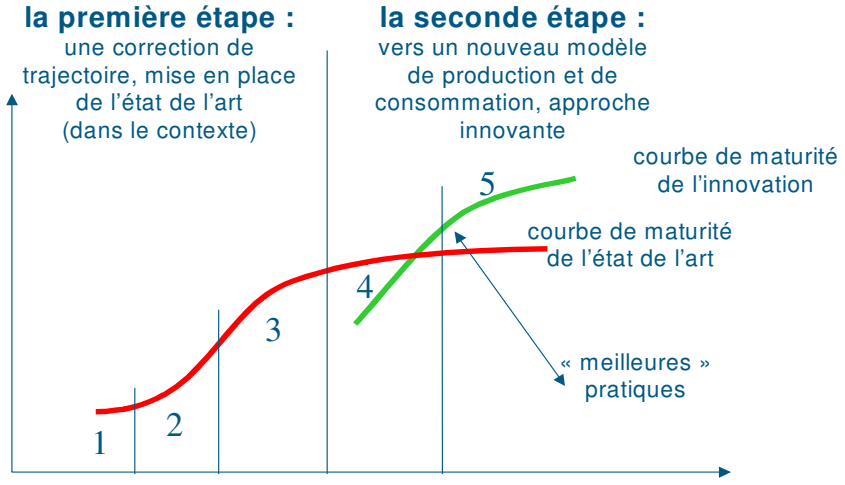
La notation sur chacun des Thèmes Porteurs d'Enjeux concerne deux aspects :

- Performance de la collectivité **(échelle générique de performance)**

La performance qui caractérise la maîtrise de chaque TPE se base sur l'échelle et le schéma suivants :

1. Prise de conscience : *pas d'action*
2. Mesure : évaluation de la situation et identification de voies de progrès. *Diagnostic et mobilisation des connaissances*
3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art. *Au moins respect des exigences réglementaires*
4. Maîtrise partielle d'innovations : identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation. Exemplarité
5. Excellence / exemplarité : généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu

Echelle de performance à 5 niveaux



© C. Brodhag, ENSM-SE, http://www.agora21.c

La performance est notée **dans trois champs de gestion** pour chaque TPE[31] **:**

- **gestion interne** : prise en compte du TPE par la collectivité en tant qu'organisation (**I**)
- **politiques publiques** : prise en compte du TPE dans les politiques menées par la collectivité au gré de ses compétences (**C&P**)
- **coordination stratégique territoriale** : action collective de la collectivité et des parties intéressées du territoire dans le but de maîtriser collectivement le TPE (**C**)

Pour de nombreux Thèmes Porteurs d'Enjeux, une grille de performance spécifique décline la grille de performance générique page suivante (dans certains cas, un TPE est noté sur plusieurs aspects différents et non sur la base d'une seule grille). Lorsqu'une grille de performance spécifique n'est pas disponible, les participants se réfèrent à la Grille Générique.

- Importance des Thèmes Porteurs d'Enjeux

L'importance de chaque TPE pour le développement durable du territoire de la collectivité est notée sur une échelle de 1 à 5 non explicitée : les participants doivent trouver un consensus sur le niveau d'importance.

[31] Dans certains cas la notation ne concerne pas le champ Interne.

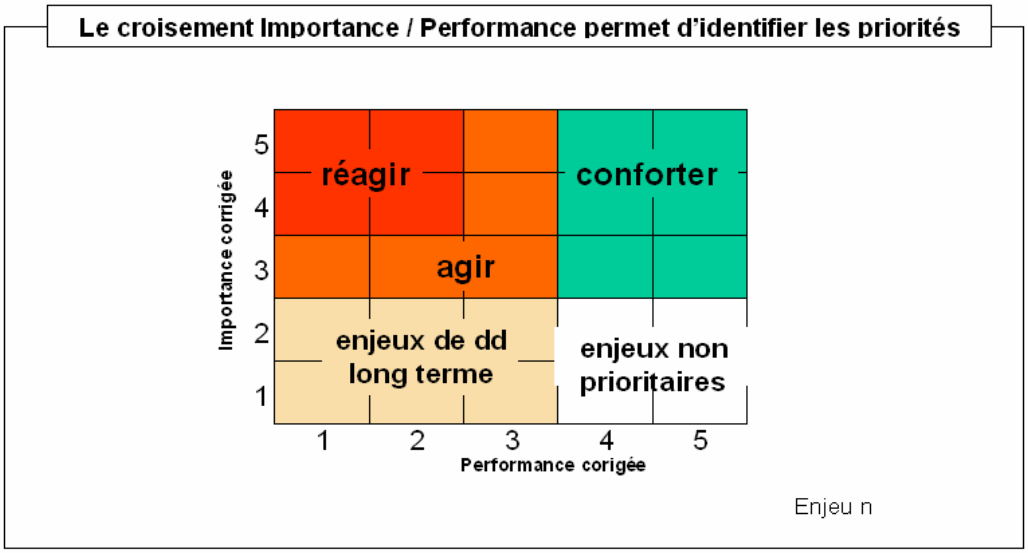
Grille00. NIVEAUX GENERIQUES DE PERFORMANCE

	1. Prise de conscience **pas d'action**	2. Mesure **évaluation de la situation et identification de voies de progrès** ***Diagnostic et mobilisation des connaissances***	**3. Mise en place d'actions** visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art *Au moins respect des exigences réglementaires*	**4. Maîtrise partielle d'innovations** identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation Exemplarité	**5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu**
Interne	► Pas d'actions ni d'interrogations (autres qu'éparses et très ponctuelles) concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise au niveau de la collectivité en tant qu'organisation.	► Diagnostic et mobilisation des connaissances sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité comme organisation. Identification des voies de maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Bonnes pratiques mises en œuvre. ► Performance mesurée satisfaisante. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Exemplarité dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Usage généralisé des bonnes pratiques. ► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes. ► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ► Performance mesurée exemplaire, au-delà de l'état de l'art. ► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au sein de la collectivité en tant qu'organisation.	► Généralisation de l'usage des meilleures pratiques pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Innovation(s) dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Excellence de la performance mesurée. ► Processus de suivi et d'amélioration continue consolidé et ancré dans la collectivité en tant qu'organisation.
Politiques de la collectivité	► Pas d'interrogations ni d'actions (autres qu'éparses et très ponctuelles et hors des routines habituelles), concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ► Faible connaissance de l'enjeu et de son niveau de maîtrise par le biais des politiques de la collectivité. ► Pas d'interrogations ni d'actions concernant le lien entre la maîtrise de l'enjeu et les différentes politiques (incluant celles portant sur des thématiques a priori éloignées) menées par la collectivité.	► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu). ► Identification des voies d'amélioration de la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences. ► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des politiques de la collectivité. ► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques de la collectivité et au gré de ses compétences l'enjeu. ► Bonne pratiques mises en œuvre. ► Performance mesurée satisfaisante. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. ► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]	► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux dans l'ensemble des politiques de la collectivité et au gré de ses compétences. ► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art au travers des politiques ; uUsage généralisé des bonnes pratiques. ► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes. ► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ► Performance mesurée exemplaire au-delà de l'état de l'art. ► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques de la collectivité et au gré de ses compétences.	► Généralisation de l'usage des meilleures pratiques pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ► Innovation(s) dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ► Excellence de la performance mesurée. ► Processus de suivi et d'amélioration continue consolidé et ancré dans la mise en oeuvre des politiques et des compétences de la collectivité.
Coordination stratégique territoriale	► Pas d'interrogations ni d'actions (autres qu'éparses et très ponctuelles) concernant la maîtrise de l'enjeu à l'échelle du territoire. Faible connaissance de l'enjeu et des moyens nécessaires à sa maîtrise à l'échelle du territoire. ► Faible connaissance des moyens, leviers d'action, initiatives, pratiques, compétences, dispositions des parties intéressées concernant l'enjeu. ► Faible communication avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu. ► Pas de coordination avec les parties intéressées pour la maîtrise collective de l'enjeu à l'échelle du territoire.	► Ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens, leviers d'action, initiatives, pratiques, compétences, dispositions concernant l'enjeu.	► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu. ► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Mise en place d'actions et/ou de politiques coordonnées avec les parties intéressés détenant des leviers d'action sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Système de gouvernance assurant la participation de l'ensemble des parties intéressées à la gestion innovante de l'enjeu au travers de leur implication coordonnée dans les décisions et la mise en œuvre des actions concernant l'enjeu, en totale cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire. ► Bonne maîtrise collective de l'enjeu. ► Modalités de mesure collective de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au travers de l'action collective sur le territoire.

Le groupe de participants doit ainsi trouver un consensus concernant la performance et l'importance de chaque thème porteur d'enjeu.

→ Les thèmes porteurs d'enjeux caractérisés par une performance faible (Niveau 1 ou 2) et une importance forte (niveau 4 ou 5) sont qualifiés d'*enjeux significatifs* (« réagir ») : c'est sur eux que devront porter en priorité les efforts de la collectivité et autour d'eux que devra s'articuler sa stratégie.

Pour envisager l'**amélioration continue** de leur maîtrise, on distinguera les actions internes, la manière dont la collectivité interviendra au travers de ses compétences, et ce qui relève de l'action collective territoriale, impliquant les parties intéressées.



Des **voies de progrès** sont définies pour l'amélioration de la maîtrise des enjeux significatifs. Elles consistent dans les critères qualifiant les niveaux supérieurs de performance à atteindre, et sont assorties de commentaires, illustrations, actions, que la collectivité peut mettre en œuvre afin d'atteindre ces critères, et qui sont définies avec le groupe de participants (en tenant compte des éléments qui ont justifié les notations de performance).
L'ensemble de ces voies de progrès constitue un *référentiel interne* auquel la collectivité peut se référer afin de piloter, mettre en œuvre, suivre et évaluer son projet dans le temps.

Etape 3 – Notation de la compétence de la collectivité, et de l'influence des PIs, vis-à-vis de la maîtrise des enjeux significatifs

L'étape 3 concerne **les seuls enjeux significatifs**. On note (travail effectué à distance):

- Niveau de compétence de la collectivité vis-à-vis de la maîtrise des enjeux significatifs

1. la collectivité n'a aucune compétence directe sur la maîtrise de l'enjeu (elle n'a pas de compétence institutionnelle (tel que fixé par la loi pour les collectivités territoriales) ou elle a délégué sa compétence (dans le cadre de ses compétences propres ou déléguées) à une structure intercommunale (pour les collectivités infra-départementales))
2. la collectivité n'a pas de compétence institutionnelle pour la maîtrise de l'enjeu mais elle a développé une compétence volontaire ; elle intervient de façon minoritaire sur la maîtrise de l'enjeu
3. la collectivité a une compétence institutionnelle ou pas pour la maîtrise de l'enjeu ; elle mène des politiques aux côtés de parties intéressées qui interviennent à niveau à peu près égal dans le domaine
4. la collectivité est compétente pour la maîtrise de l'enjeu et développe une politique forte dans le domaine
5. la collectivité est compétente pour la maîtrise de l'enjeu, et elle est animatrice / chef de projet / chef de file / sur la maîtrise de l'enjeu

- Niveau d'influence des PIs sur la maîtrise des enjeux significatifs

1. la partie intéressée n'a aucune influence sur la maîtrise de l'enjeu
2. la partie intéressée est peu influente sur la maîtrise de l'enjeu
3. l'implication de la partie intéressée permet une meilleure maîtrise de l'enjeu (typiquement : les acteurs qui par leurs comportements, notamment collectifs, (production, demande, consommation, usages…) ont des impacts sur la maîtrise de l'enjeu ; acteurs possédant une compétence partielle sur l'enjeu…)
4. l'implication de la partie intéressée est requise pour une bonne maîtrise de l'enjeu (typiquement : un acteur qui par son comportement (production, demande, consommation, usages…) a un impact majeur sur l'enjeu ; une instance ou une institution qui possède en droit des compétences sur l'enjeu ; un organisme clef en termes de ressources et d'expertise sur l'enjeu)
5. l'implication de la partie intéressée est indispensable à la maîtrise de l'enjeu (typiquement : une instance ou une institution qui possède en droit des compétences importantes/majeures sur l'enjeu ; un acteur dont le comportement est majoritairement responsable du niveau de maîtrise de l'enjeu…)

→ On a recours aux mêmes tableaux que pour la notation du niveau d'attente des parties intéressées.

Les niveaux croisés de compétence de la collectivité sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable de son territoire, et d'influence des parties intéressées sur la maîtrise de ces enjeux, permettent de définir pour chaque enjeu le niveau de priorité en termes de coordination stratégique territoriale, et d'identifier les acteurs avec lesquels cette coordination doit être mise en œuvre de manière prioritaire.

→ La collectivité devra chercher à mettre en œuvre une coordination stratégique pour la maîtrise de l'enjeu, en priorité lorsque son niveau de compétence est faible (Niveau 1 ou 2) et le niveau d'influence de certaines PIs est fort (Niveau 4ou 5).

On mobilise également la notation, effectuée en amont, du niveau de relation aux PIs, afin d'établir les priorités de dialogue avec les PIs influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire.

Il est alors possible, sur la base de l'ensemble de ces éléments, d'ébaucher des recommandations et les grandes lignes d'un plan d'action pour le développement durable du territoire, intégrant les enjeux et les parties intéressées et les liens entre eux.

Le plan d'action prendra en compte les attentes, les perspectives d'échange, de collaboration, et de maîtrise commune des enjeux avec les parties intéressées. On tâchera donc ainsi d'organiser méthodiquement et explicitement avec elles la transaction sur les enjeux significatifs de développement durable.

ANNEXE : Grilles de performance spécifiques pour les TPE

1. Engagement et capacité de mobilisation (leadership) des élus et de la direction

	1. Prise de conscience **pas d'action**	2. Mesure **évaluation de la situation et identification de voies de progrès** *Diagnostic et mobilisation des connaissances*	**3. Mise en place d'actions** **visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art** *Au moins respect des exigences réglementaires*	**4. Maîtrise partielle d'innovations** **identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation** *Exemplarité*	**5. Excellence / exemplarité** **généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu**
Champ de gestion *Interne*	► aucun engagement des élus et de la direction, vis-à-vis du développement durable au sein de la collectivité en tant qu'organisation	► engagement interne de certains élus dont le maire, le président, le DGS en faveur du développement durable ► formation de certains élus au développement durable	► généralisation de la formation des élus au développement durable ► engagement politique formel de la collectivité communiqué à l'ensemble des agents de la collectivité ► efforts systématiques de mobilisation de l'ensemble des services, portage clair de la DGS et des DGA	►la plupart des élus et des agents ont reçu une formation au développement durable ► engagement fort de la plupart des élus vis-à-vis de leurs services : leadership ► ensemble des services mobilisés ► nouvelle culture interne partagée	► ensemble des élus faisant preuve d'un engagement et d'une culture exemplaires du développement durable ► ensemble des services assumant un véritable leadership vis-à-vis de leurs interlocuteurs
Champ de gestion *Mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité*	► aucun engagement des élus et de la direction concernant la définition et la mise en œuvre des politiques de la collectivité	► engagement de certains élus, dont le maire / le président, et du DGS, en faveur du développement durable à l'occasion de la définition et de la mise en œuvre de certaines actions et/ou politiques de la collectivité	► engagement politique formel et portage technique (DGS) communiqués à l'ensemble des agents, des prestataires et des délégataires de la collectivité, systématiquement traduits dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions	► engagement fort et systématique de la plupart élus dans leurs prérogatives respectives : leadership ► nouvelle culture interne, partagée avec les prestataires et délégataires, trouvant une traduction concrète dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions	► ensemble des élus leaders et garants d'une prise en compte exemplaire du développement durable dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions ► ensemble des services assumant un véritable leadership
Champ de gestion *Coordination stratégique territoriale*	► aucun engagement des élus et de la direction lors de la définition et de la mise en œuvre de certaines actions et politiques coordonnées, contractuelles, partenariales, avec les parties intéressées	► engagement de certains élus, dont le maire / le président, le DGS en faveur du développement durable à l'occasion de la définition et de la mise en œuvre de certaines actions et politiques coordonnées, contractuelles, partenariales, avec les parties intéressées	► engagement politique formel et portage technique (DGS) systématiquement traduits dans la définition et la mise en œuvre de l'action collective avec les parties intéressées sur le territoire	► engagement fort et systématique de la plupart des élus vis-à-vis des parties intéressées : leadership ► partage d'une nouvelle culture avec les parties intéressées dans la définition et la mise en œuvre l'action collective sur le territoire	► leadership de la collectivité transmis et partagé avec les parties intéressées du territoire ► leadership de la collectivité transmis et partagé dans l'action collective et dans les stratégies, politiques, objectifs et actions des parties intéressées

2. Participation, implication et motivation du personnel

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► les services et les élus ne sont pas ou peu impliqués en ce qui concerne le développement durable et ses conséquences pour la collectivité en tant qu'organisation ► aucune sensibilisation des services et des élus au développement durable et aux changements qu'impose une réflexion sur les enjeux du développement durable pour la collectivité en tant qu'organisation	► développement de moyens de communication internes pour informer, former et mobiliser les agents les enjeux du développement durable ► possibilités de retour d'informations de la part des agents sur l'organisation de la collectivité, sa responsabilité et ses impacts vis-à-vis du développement durable en tant qu'organisation	► culture et valeurs en matière de développement durable définies, partagées et appropriées par le personnel et les élus (sensibilisation, formation et évaluation régulières) ► prise en compte des avis formels et informels des services de la collectivité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie afin de changer les modes de fonctionnement dans une perspective de développement durable ► identification d'objectifs qualitatifs et quantitatifs prioritaires internes pour chaque service et pour les membres du personnel	► participation des agents à la délibération (revue de direction) sur les choix stratégiques ayant des retombées sur l'organisation interne et sur le territoire ► reconnaissance officielle par les élus des actions effectuées dans une perspective de développement durable ► valorisation des actions de développement durable par des reconnaissances externes (prix, certificats, labels…)	► coproduction et révision interne (élus + agents + parties intéressées) du projet d'organisation de la collectivité et des modalités de mise en œuvre de ses responsabilités à l'égard du développement durable en tant qu'organisation
Compétences et Politiques de la collectivité	► aucune sensibilisation des services et des élus au développement durable et aux changements qu'impose une réflexion sur les enjeux du développement durable concernant la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► les services et les élus ne sont pas ou peu impliqués en ce qui concerne le développement durable et ses conséquences sur a mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► possibilités de retour d'informations de la part des agents sur la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité en lien avec les enjeux du développement durable ► information et formation des prestataires et délégataires de la collectivité sur les enjeux du développement durable	► prise en compte des avis formels et informels des services de la collectivité concernant la mise en oeuvre des compétences de la collectivité et lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses politiques ,afin d'améliorer les modes de fonctionnement dans une perspective de développement durable ► dialogue régulier avec les prestataires et délégataires de la collectivité sur les pratiques de développement durable et leur amélioration ► identification d'objectifs qualitatifs et quantitatifs pour chaque membre du personnel dans le cadre de la mise en oeuvre des compétences de la collectivité	► reconnaissance officielle par les élus des politiques et actions de développement durable de la collectivité, et de la participation du personnel ► valorisation des actions par des reconnaissances externes ; participation, implication et motivation du personnel vis-à-vis de cette valorisation ► implication des prestataires et délégataires de la collectivité dans les pratiques de développement durable et leur valorisation,	► coproduction et révision interne (élus + agents + parties intéressées) des politiques de la collectivité et de la mise en œuvre de compétences et de ses responsabilités à l'égard du développement durable
Coordination stratégique	► aucun dialogue avec les parties intéressées institutionnelles (collectivités du territoire, Etat déconcentré, agences de l'Etat…) sur le développement durable et les changements qu'impose une réflexion sur ses enjeux	► dialogue et possibilités de retour d'informations de la part des parties intéressées institutionnelles sur les enjeux du développement durable au sein du territoire et sur la formation au développement durable	► prise en compte réciproque des avis formels et informels des services de la collectivité et des parties intéressées institutionnelles concernant l'action collective sur le territoire afin de changer les modes de fonctionnement dans une perspective de développement durable ► implication régulière et organisée des personnels dans ces échanges	► reconnaissance officielle par les élus des politiques, actions, dispositifs… de maîtrise collective des enjeux du développement durable avec les parties intéressées ► valorisation de l'action collective de la collectivité et des parties intéressées par des reconnaissances externes ; participation, implication et motivation des personnels vis-à-vis de cette valorisation	► mutualisation des moyens de formation et d'information des personnels des parties intéressées institutionnelles (collectivités du territoire, Etat déconcentré, agences de l'Etat…); partage de valeurs et d'une culture du développement durable ► coproduction (élus + agents + parties intéressées) des politiques, projets, actions collectives sur le territoire

3. Stratégie, politiques et objectifs

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation
Interne	► prise en compte sectorielle et ponctuelle (par service, délégation…), des problèmes et des enjeux concernant la responsabilité de la collectivité en tant qu'organisation ► problèmes internes non exprimés en termes d'enjeux de développement durable ► peu de consultation et de dialogue interne	► prise de conscience et mobilisation interne pour établir un état des lieux des enjeux significatifs de développement durable (pour la collectivité en tant qu'organisation, pour son territoire) [→ *correspond à un premier déploiement interne de la présente méthodologie associée*]	► détermination des enjeux significatifs de développement durable de la collectivité et de son territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, consolidée, portée et diffusée en interne ► portage politique clair concernant la nécessité et l'élaboration d'une stratégie de développement durable (concernant la responsabilité interne de la collectivité, sa responsabilité au travers de la mise en œuvre de ses compétences, et concernant l'action collective sur le territoire) ► définition d'une vision prospective pour le territoire, partagée avec les acteurs et la population ► définition d'objectifs internes en termes de performance et de management, et des moyens de les atteindre [→ *correspond à un déploiement consolidé de la présente méthodologie : priorités établies, actions planifiées, fiches enjeux et parties intéressées constituées*]	► existence d'une vision et d'un consensus sur le territoire fondés sur des éléments solides de prospective (sur 15-20 ans ou plus), des diagnostics experts, la prise en compte élargie des attentes des parties intéressées, les connaissances locales, l'expertise des habitants/usagers … ► existence d'une stratégie territoriale de développement durable sur la base de la hiérarchisation des enjeux, de la prise en compte des attentes des parties intéressées et de leurs leviers d'action sur les enjeux ► définition établie du pilotage interne de la maîtrise des enjeux par la collectivité ► existence d'objectifs internes ambitieux de performance et de management, absence d'incertitudes importantes sur les moyens de les atteindre	► veille prospective organisée ► stratégie territoriale de développement durable faisant l'objet d'un suivi et d'une amélioration continue participatifs et formalisés ► amélioration continue de la performance et des résultats en interne
Compétences et Politiques de la collectivité	► prise en compte sectorielle et ponctuelle des problèmes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► état des lieux des compétences et des politiques de la collectivité ► identification des liens entre les compétences et les politiques, et les enjeux significatifs de développement durable ► identification de voies d'amélioration de la maîtrise des enjeux significatifs par le biais des compétences et des politiques de la collectivité	► définition d'objectifs précis concernant les enjeux significatifs et des moyens de les atteindre, dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité ► prise en compte systématique des enjeux significatifs de développement durable dans la mise en œuvre de l'ensemble des compétences et des politiques de la collectivité (avec prise en compte des effets des politiques les unes sur les autres…)	► adéquation des politiques de la collectivité avec la stratégie territoriale de développement durable ► cohérence et articulation des politiques (basée sur une analyse des principaux effets croisés et induits entre les politiques) ► stratégie d'amélioration continue des politiques et de révision de leurs objectifs sociaux, économiques, environnementaux ► politiques et actions fortes, structurantes et innovantes, couplées à une prise en compte routinière du développement durable	► déclinaison pluriannuelle de la stratégie dans les politiques ; évaluation régulière et participative ► prise en compte systématique des interrelations entre compétences, politiques et enjeux, évaluation croisée des politiques ► gains évidents d'efficience dans la maîtrise des enjeux au travers des compétences et des politiques sur la base des objectifs fixés
Coordination	► pas d'interaction organisée avec les parties intéressées du territoire pour la prise en compte des enjeux du développement durable (en dehors de l'expression du suffrage universel et des procédures réglementaires ponctuelles)	► réflexion et premier état des lieux sur les parties intéressées en lien avec les enjeux significatifs de développement durable du territoire : attentes et leviers d'action, priorités de dialogue et d'actions collectives	► efforts de dialogue, de rapprochement et de coordination concrets avec les parties intéressées du territoire influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs ► définition et mise en œuvre de politiques, dispositifs, actions avec les parties intéressées du territoire pour une meilleure maîtrise des enjeux significatifs, assorties d'objectifs et de moyens partagés pour les atteindre	► stratégie territoriale de développement durable formalisée et validée collectivement avec les parties intéressées, intégrant les rôles, moyens, responsabilités, délais, objectifs… de chacune des parties ► objectifs clairs sur la maîtrise des enjeux significatifs, portés par la collectivité et les parties intéressées (notamment celles influent sur la maîtrise des enjeux) et faisant l'objet d'engagements collectifs fermes et d'un pilotage clairement défini	► stratégie pluriannuelle de développement durable du territoire formalisée et assortie d'objectifs et d'actions définis, portés et évalués collectivement avec les parties intéressées

4. Organisation et responsabilités

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► pas de définitions des rôles et responsabilités concernant la prise en compte du développement durable au sein de la collectivité en tant qu'organisation	► identification des rôles et des responsabilités concernant la prise en compte du développement durable au sein de la collectivité en tant qu'organisation	► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne concernant la prise en compte du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation	► (re)définition collective et participative en interne (revue de direction) des responsabilités de l'ensemble des élus, techniciens et agents dans la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable par la collectivité en tant qu'organisation	► (re)définition collective et participative, intégrant les parties intéressées externes, des responsabilités de l'ensemble des élus, techniciens et agents dans la maîtrise innovante des enjeux du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation
Compétences et Politiques de la collectivité	► pas de définitions des rôles et responsabilités concernant la prise en compte du développement durable dans la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► identification des rôles et des responsabilités (y compris de prestataires et délégataires de la collectivité) concernant la prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne et en externe concernant la prise en compte du développement durable responsables de la prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► définition et engagement de la responsabilité des prestataires et délégataires de la collectivité vis-à-vis du développement durable	► (re)définition collective et participative des responsabilités de l'ensemble des élus et agents, prestataires et délégataires, dans la prise en compte et la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► suivi et amélioration continue de la mise en œuvre des responsabilités de l'ensemble des élus et agents, prestataires et délégataires, dans la maîtrise des enjeux de développement durable au travers des compétences et des politiques de la collectivité
Coordination stratégique territoriale	► pas de réflexion sur les rôles et responsabilités des parties intéressées concernant la prise en compte du développement durable au sein du territoire	► identification des rôles et responsabilités (influence) des parties intéressées concernant la prise en compte du développement durable et la maîtrise des enjeux sur le territoire	► identification mutuelle, communication et dialogue, concernant les rôles et les responsabilités de la collectivité et des parties intéressées (influence) vis-à-vis du développement durable au travers du territoire	► identification collective avec l'ensemble des parties intéressées du territoire, de leurs rôles et responsabilités et de ceux de la collectivité concernant la prise en compte du développement durable dans les impacts directs et indirects de l'ensemble des activités sur le territoire ► engagements collectifs formalisés avec les parties intéressées influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs (contrats, engagements volontaires, programmes, chartes, …, responsabilités, objectifs, délais, budgets…)	► organisation collective (gouvernance : dispositifs formels appropriés) formalisée et stabilisée avec l'ensemble des parties intéressées du territoire, permettant de cogérer la prise en compte du développement durable et la maîtrise des enjeux dans l'ensemble des activités sur le territoire ► suivi, révision et amélioration continue des rôles et responsabilités dans la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire par l'ensemble des parties intéressées

5. Méthodes de travail, de management et de gestion du projet

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès *Diagnostic et mobilisation des connaissances*	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► pas de réflexion en interne sur les méthodes de travail et de management et leur performance en lien avec les exigences du développement durable	► réunions et travail inter-services plutôt ponctuels ► état des lieux interne des méthodes de travail et de management et réflexion sur leur performance et leur adéquation au pilotage d'un projet de développement durable ► identification des voies de progrès concernant les méthodes de travail et de management au sein de la collectivité afin notamment qu'ils permettent une bonne transversalité ► groupes de travail inter-services afin d'établir un diagnostic stratégique collectif avec un regard transverse sur la maîtrise et l'importance des enjeux	► réunions thématiques pluridisciplinaires élus/techniciens, pilotage du projet de développement durable par le DGS, groupes de travail thématiques transversaux, management en mode projet ► management transversal coordonné par le DGS ► groupes de travail thématiques, mise en place d'un management de gestion de projet avec des responsables transverses (et non fonctionnement en silos étanches par services) ► objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux significatifs de développement durable	► moyens internes collectifs d'amélioration continue de l'organisation et du management ► management interne transversal routinier et formalisé, groupes de travail intervenant en continu par projets/thématiques/enjeux au regard de la stratégie de développement durable du territoire ► relations exemplaires entre la prise de décision et le management aux niveaux politique et technique	► gouvernance interne exemplaire (concertation sur les méthodes et objectifs de l'organisation avec l'ensemble des élus et agents – prise en compte des attentes des parties intéressées) ► méthodes de management innovantes ► organisation transversale de la collectivité et décentralisation des responsabilités
Compétences et Politiques de la collectivité	► pas de réflexion sur la conception, la gestion et le management des compétences et des politiques de la collectivité en lien avec les exigences du développement durable	► état des lieux de la gestion et du management des compétences et des politiques de la collectivité ► identification des voies de progrès notamment pour permettre une gestion et un management plus transversaux des compétences et des politiques de la collectivité	► gestion et management transversaux des compétences et des politiques de la collectivité ► groupes de travail thématiques, mise en place d'une gestion et d'un management transverse des compétences et des politiques, de leurs impacts (notamment croisés) et de leur contribution à la maîtrise des enjeux significatifs ► pilotage, objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux au travers des compétences et des politiques de la collectivité	► groupes de travail thématiques, gestion et management transverses des compétences et des politiques intégrant la participation des prestataires, délégataires, fournisseurs ► moyens collectifs, notamment décentralisés, d'amélioration continue de la gestion et du management des compétences et des politiques de la collectivité	► gestion et management transversaux exemplaires des compétences et des politiques de la collectivité ► méthodes de gestion et de management innovantes ► décentralisation des responsabilités et du suivi
Coordination stratégique	► pas de réflexion sur la gestion des relations aux parties intéressées ► pas de réflexion sur les méthodes de travail et de management collectifs en vue d'une action coordonnée avec les parties intéressées, en lien avec les exigences du développement durable	► état des lieux des méthodes de travail et de management en lien avec l'organisation et la gestion des relations avec les parties intéressées ; identification de voies de progrès ► identification de voies de progrès concernant les méthodes de travail et de management collectifs en vue d'une action coordonnée avec les parties intéressées	► *méthodes de travail et de management opérationnels concernant l'organisation et la gestion des relations avec les parties intéressées* ► *mutualisation des méthodes avec les parties intéressées concernant la gestion des relations entre elles*	► méthodes et outils opérationnels de travail et de management coordonnées avec les parties intéressées pour gérer leurs relations les unes envers les autres	► système de gouvernance basé sur des méthodologies ad hoc fonctionnelles et consolidées assurant le dialogue et les transactions en continu entre les parties intéressées sur les enjeux significatifs et le projet de développement durable du territoire

6. Systèmes de management

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► aucun système de management basé sur le principe de l'amélioration continue (Plan, Do, Check, Act) n'existe au sein de la collectivité	► identification et déploiement de systèmes de management internes afin d'améliorer la qualité et la maîtrise des impacts sociaux et environnementaux de la collectivité en tant qu'organisation ► responsable(s) du/des système(s) clairement identifié(s)	► système(s) de management interne(s) opérationnels, intégrant la gestion des relations aux parties intéressées ► responsable(s) du/des système(s) clairement identifié(s)	► améliorations continues, renseignement et suivi collectifs internes du/des système(s) de management permettant la gestion des impacts sociaux, économiques et environnementaux de la collectivités en tant qu'organisation	► reporting systématique sur les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la collectivité en tant qu'organisation grâce à des systèmes de management formalisés
Compétences et Politiques de la collectivité	► aucun système de management basé sur le principe de l'amélioration continue (Plan, Do, Check, Act) ne supporte la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► identification et déploiement de systèmes de management afin d'améliorer la qualité et la maîtrise des impacts sociaux et environnementaux de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► responsables(s) clairement identifié(s)	► système(s) de management opérationnel(s) à l'appui de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, afin d'en gérer les impacts sociaux et environnementaux ► responsable(s) du/des système(s) clairement identifié(s)	► améliorations continues, renseignement et suivi collectifs du/des système(s) de management permettant la gestion de la qualité, des impacts sociaux, économiques et environnementaux des politiques de la collectivité	► reporting systématique sur les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité intégrant les impacts de ses associés, prestataires et délégataires
Coordination stratégique territoriale	► aucun système de management basé sur le principe de l'amélioration continue (Plan, Do, Check, Act) n'existe au sein de la collectivité afin de contribuer à formaliser et gérer la relation aux parties intéressées	► identification des pratiques des parties intéressées en termes de systèmes de management ► identification des parties intéressées ressources en termes de systèmes de management ► identification et déploiement de systèmes de management afin de gérer la relation aux parties intéressées	► efforts de communication, d'échanges et de mutualisation avec les parties intéressées du territoire sur l'harmonisation des pratiques en termes de systèmes de management	► systèmes de management opérationnels permettant de gérer la relation aux parties intéressées ► dialogue organisé avec les parties intéressées du territoire sur l'harmonisation des pratiques en termes de systèmes de management	► interfaçage opérationnel entre les systèmes de management de la collectivité et ceux des parties intéressées, facilitant les transactions et la coordination entre acteurs du territoire et l'amélioration continue de la maîtrise collective des enjeux

7. Prise en compte des parties intéressées : attentes et influence

	1	2	3	4	5
			[→ *correspond à un premier déploiement de la présente méthodologie associée (volet parties intéressées)*]	[→ *correspond à un déploiement consolidé de la présente méthodologie : priorités établies, actions planifiées, fiches enjeux et parties intéressées constituées*]	
Interne	► prévalence des relations hiérarchiques descendantes en interne	► prise de conscience, réflexion et premier état des lieux concernant les attentes des élus et des agents vis-à-vis de l'organisation et du management de la collectivité, ainsi que la prise en compte du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation	► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées	► méthodologie routinière et système de veille, système de management opérationnel, pour identifier et anticiper les nouvelles attentes des élus, des agents et des parties intéressées concernant le management de la collectivité et sa prise en compte du développement durable en tant qu'organisation	► suivi, évaluation et amélioration continue basés sur une méthodologie routinière et un système de veille et de management opérationnel, pour identifier et anticiper les nouvelles attentes des élus, des agents et des parties intéressées concernant le management de la collectivité et sa prise en compte du développement durable en tant qu'organisation
Compétences et Politiques de la collectivité	► seules les attentes des élus et des directions des services sont traduites dans les politiques de la collectivité (en dehors des choix découlant de l'expression du suffrage universel)	► prise de conscience, réflexion et premier état des lieux des attentes des parties intéressées, en ce qui concerne la prise en compte des enjeux du développement durable dans la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux significatifs de développement durable par la collectivité dans la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées	► méthodologie routinière et système de veille, système de management opérationnel, pour identifier les nouvelles attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux significatifs de développement durable par la collectivité dans ses la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques	► suivi, évaluation et amélioration continue basés sur une méthodologie routinière et un système de veille et de management opérationnel, pour identifier et anticiper les nouvelles attentes des parties intéressées concernant la maîtrise des enjeux de développement durable au travers des compétences et des politiques de la collectivité
Coordination stratégique	► L'action collective territoriale n'est fondée que de manière ponctuelle, aléatoire et/ou informelle sur la prise en compte du niveau d'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux ► leviers d'action des parties intéressées du territoire identifiés de façon informelle, ponctuelle, parcellaire	► prise de conscience, réflexion et premier état des lieux concernant l'influence et les leviers d'action des parties intéressées sur la maîtrise des principaux enjeux de développement durable du territoire	► détermination de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées	► méthodologie routinière et système de veille, système de management opérationnel, pour déterminer l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire, et pour anticiper leurs leviers d'action et leurs dispositions vis-à-vis des enjeux ► management permettant par le biais de procédures *ad hoc* d'organiser les transactions sur les enjeux avec les parties intéressées	► suivi, évaluation et amélioration continue basés sur une méthodologie routinière et un système de veille et de management opérationnel, pour identifier et anticiper les nouveaux leviers d'action des parties intéressées concernant la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire ► transaction opérationnelle sur les enjeux significatifs avec les parties intéressées influentes ► efforts de diffusion de pratiques et méthodes auprès des parties intéressées (notamment les autres collectivités et les services déconcentrés de l'Etat) pour harmoniser le management du développement durable et les relations entre parties intéressées sur le territoire

8. Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques

8.1 Veille réglementaire

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
I	► pas de veille réglementaire formalisée ► non-conformité réglementaire probable	► veille réglementaire partielle et/ou aléatoire (en termes d'exhaustivité des informations et/ou de champs couverts) ► conformité réglementaire généralement partielle ► identification de voies d'amélioration concernant la veille réglementaire	► canaux de veille réglementaire organisés, concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ► informations accessibles et claires ► la réglementation identifiée est systématiquement mise en œuvre dans les secteurs / pour les projets / les enjeux gérés en interne	► anticipation de la réglementation (notamment par l'identification des textes internationaux et européens) ► participation à des réseaux organisés de veille réglementaire ► groupes de travail transversaux thématiques permettant d'échanger sur les questions liées à la réglementation, au niveau de la collectivité en tant qu'organisation	► dépassement des exigences réglementaires concernant la maîtrise des enjeux significatifs en interne ; volontarisme, innovation
C&P	► pas de veille réglementaire formalisée ► non-conformité réglementaire probable	► veille réglementaire partielle et/ou aléatoire (en termes d'exhaustivité des informations et/ou de champs couverts) ► conformité réglementaire généralement partielle ► identification de voies d'amélioration concernant la veille réglementaire	► canaux de veille réglementaire organisés, concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ► informations accessibles et claires ► la réglementation identifiée est systématiquement mise en œuvre à l'échelle des politiques de la collectivité et dans la mise en œuvre de ses compétences	► anticipation de la réglementation (notamment par l'identification des textes internationaux et européens) ► participation à des réseaux organisés de veille réglementaire ► groupes de travail transversaux thématiques permettant d'échanger sur les questions liées à la réglementation, au niveau de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► dépassement des exigences réglementaires concernant la maîtrise des enjeux significatifs au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ; volontarisme, innovation ► offre d'un service de veille et de bilans réglementaires pour les parties intéressées du territoire, notamment sur les aspects environnementaux et sociaux, avec une visée pédagogique
C	► pas d'échanges avec les parties intéressées du territoire concernant la veille réglementaire	► échanges ponctuels et informels avec certaines parties intéressées sur les questions de veille réglementaire ► identification de voies d'amélioration concernant les échanges avec les parties intéressées sur la veille réglementaire	► échanges réguliers avec les parties intéressées sur les questions de veille réglementaire concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ; formalisation de ces échanges	► groupes de travail thématiques avec les parties intéressées permettant d'échanger et de mutualiser informations et pratiques sur les questions de veille réglementaire ► informations accessibles et claires au niveau du territoire	► existence de dispositifs collectifs et coordonnés de veille réglementaire avec les parties intéressées

8.2 Veille sur les bonnes pratiques

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
I	► pas de veille formalisée sur les bonnes pratiques ► retard probable vis-à-vis des bonnes pratiques dans de nombreux domaines	► veille partielle et/ou aléatoire (en termes d'exhaustivité des informations et/ou de champs couverts) sur les bonnes pratiques ► mise en œuvre généralement partielle des bonnes pratiques ► identification de voies d'amélioration concernant la veille sur les bonnes pratiques	► canaux de veille sur les bonnes pratiques organisés, concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ► informations accessibles et claires ► les bonnes pratiques identifiées sont systématiquement mises en œuvre dans les secteurs / pour les projets / les enjeux gérés en interne	► anticipation des bonnes pratiques (notamment par l'identification des pratiques internationales et européennes) ► participation à des réseaux organisés de veille sur les bonnes pratiques ► organisation de groupes de travail transversaux thématiques pour échanger sur les bonnes pratiques, niveau de la collectivité en tant qu'organisation	► dépassement fréquent des bonnes pratiques : volontarisme, état de l'art, innovation
P	► pas de veille formalisée sur les bonnes pratiques ► retard probable vis-à-vis des bonnes pratiques dans de nombreux domaines	► veille partielle et/ou aléatoire (en termes d'exhaustivité des informations et/ou de champs couverts) sur les bonnes pratiques ► mise en œuvre généralement partielle des bonnes pratiques ► identification de voies d'amélioration concernant la veille sur les bonnes pratiques	► canaux de veille réglementaire organisés, concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ► informations accessibles et claires ► les bonnes pratiques identifiées sont systématiquement mises en œuvre à l'échelle des politiques de la collectivité et dans la mise en œuvre de ses compétences	► anticipation des bonnes pratiques (notamment par l'identification des pratiques internationales et européennes) ► participation à des réseaux organisés de veille sur les bonnes pratiques ► organisation de groupes de travail transversaux thématiques pour échanger sur les bonnes pratiques, au niveau de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► dépassement fréquent des bonnes pratiques : volontarisme, état de l'art, innovation ► offre d'un service de veille concernant les bonnes pratiques pour les parties intéressées du territoire, notamment sur les aspects environnementaux et sociaux, avec une visée pédagogique
C	► pas d'échanges avec les parties intéressées du territoire concernant les bonnes pratiques	► échanges ponctuels et informels avec certaines parties intéressées sur les bonnes pratiques ► identification de voies d'amélioration concernant les échanges avec les parties intéressées sur les bonnes pratiques	► échanges réguliers avec les parties intéressées sur les bonnes pratiques relatives aux enjeux significatifs de développement durable ; formalisation de ces échanges	► groupes de travail thématiques avec les parties intéressées sur les bonnes pratiques	► existence de dispositifs collectifs et coordonnés de veille et de partage des meilleures pratiques avec les parties intéressées

9.1 Communication interne

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► communication interne absente ou a minima sur le développement durable et le lien entre ses enjeux et la responsabilité de la collectivité en tant qu'organisation ► diffusion informelle de l'information ► pas de documentation formalisée et maîtrisée	► développement d'une communication interne sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les responsabilités de la collectivité en tant qu'organisation	► communication interne régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, les objectifs et les résultats ► système d'information interne efficace sur le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, documentation organisée, maîtrisée et mise à jour ► bonne communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) entre agents/services et élus, et entre services ; outils et supports (intranet…) adéquats	► communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) sur le développement durable et la maîtrise des enjeux significatifs par la collectivité en tant qu'organisation, et sur les objectifs, résultats, tendances, évolutions, réussites et échecs ► comptes-rendus et notes internes systématiques sur les actions et projets internes à l'intention des différents interlocuteurs (élus et agents) concernés ► forte implication des élus et de la direction dans le reporting interne	► coproduction et diffusion d'un rapport incluant la performance développement durable de la collectivité en tant qu'organisation, pertinent pour l'ensemble du personnel, avec moyens de réponse de ce dernier
Compétences et Politiques de la collectivité	► communication interne absente ou a minima sur le développement durable et le lien entre ses enjeux et la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques ► diffusion informelle de l'information ► pas de documentation formalisée et maîtrisée	► développement d'une communication interne sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques	► communication interne régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, les objectifs et les résultats ► système d'information interne sur le rôle de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques efficace, documentation organisée et mise à jour ► bonne communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) entre agents/services et élus, et entre services ; outils et supports (intranet…) adéquats	► communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) sur le développement durable et la maîtrise des enjeux significatifs au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, et sur les objectifs, résultats, tendances, évolutions, réussites et échecs ► comptes-rendus et notes internes systématiques sur les politiques, actions et projets à l'intention des interlocuteurs différents (élus et agents) concernés ► forte implication des élus et de la direction dans le reporting interne sur les actions de la collectivité	► coproduction et diffusion d'un rapport incluant la performance développement durable de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, pertinent pour l'ensemble du personnel, avec moyens de réponse de ce dernier
Coordination stratégique	► communication interne inexistante ou a minima, documentation non formalisée et non maîtrisée, concernant les rôles des parties intéressés en lien avec le développement durable du territoire	► développement d'une communication interne sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les rôles et responsabilités des parties intéressées sur le territoire	► système d'information interne efficace sur le rôle des parties intéressées vis-à-vis de la maîtrise des enjeux significatifs, documentation organisée et mise à jour ► communication interne régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant les rôles et responsabilités des parties intéressées au travers de l'action collective, de leurs activités, politiques…	► communication interne ascendante, descendante et transversale sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable et les rôles et responsabilités des parties intéressées ► comptes-rendus et notes systématiques sur les rôles et responsabilités des parties intéressées à l'intention des différents interlocuteurs (élus, agents, parties intéressées) pour leur usage interne	► coproduction et diffusion d'un rapport incluant la contribution des parties intéressées à la performance développement durable du territoire, pertinent pour l'ensemble du personnel, avec moyens de réponse de ce dernier

9.2 Communication externe

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► pas ou peu de communication externe sur le rôle et les responsabilités de la collectivité en tant qu'organisation vis-à-vis du développement durable et de ses enjeux	► identification des destinataires de l'information externe et des supports appropriés ► développement d'une communication externe sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les responsabilités de la collectivité en tant qu'organisation	► développement de l'information, ouverture en externe : destinataires, nouveaux supports ► communication externe régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, les objectifs et les résultats	► diffusion externe d'un rapport de performance développement durable sur la collectivité en tant qu'organisation, pertinent pour l'ensemble des parties intéressées, avec moyens de réponse de ces dernières ► forte implication des élus et de la direction dans le reporting externe	► coproduction et diffusion d'un rapport incluant la performance développement durable de la collectivité en tant qu'organisation, pertinent pour l'ensemble des parties intéressées, avec moyens de réponse de ces dernières
Compétences et Politiques de la collectivité	► pas ou peu de communication externe sur le rôle et les responsabilités de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques vis-à-vis du développement durable et de ses enjeux	► développement d'une communication externe sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques	► communication externe régulière (avec moyens de communication adaptés aux différents types de parties intéressées) sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, les objectifs et les résultats	► information et moyens de communication adaptés aux différents types de parties intéressées, avec moyens de réponse de ces dernières, concernant la maîtrise des enjeux significatifs au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, et sur les objectifs, résultats, tendances, évolutions, réussites et échecs ► forte implication des élus et de la direction dans le reporting externe sur les actions de la collectivité	► coproduction et diffusion d'un rapport incluant la performance développement au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, pertinent pour l'ensemble des parties intéressées, avec moyens de réponse de ces dernières
Coordination stratégique	► communication externe inexistante ou a minima, documentation non formalisée et non maîtrisée, concernant les rôles et les responsabilités des parties intéressés vis-à-vis du développement durable et de ses enjeux sur le territoire	► développement d'une communication externe sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les rôles et responsabilités des parties intéressées sur le territoire	► communication externe régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant les rôles et responsabilités des parties intéressées au travers de l'action collective, de leurs activités, politiques…	► communication externe formalisée avec les parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable et les rôles et responsabilités des parties intéressées ► reporting régulier sur les rôles et responsabilités des parties intéressées à l'intention des différents interlocuteurs pour usage externe	► coproduction et diffusion d'un rapport incluant la contribution des parties intéressées à la performance développement durable du territoire, pertinent pour l'ensemble des parties intéressées, avec moyens de réponse de ces dernières

10. Tableaux de bord et instruments de suivi

► absence de tableau(x) de bord interne(s) ► gestion « au fil de l'eau » ► organisation et gestion internes à court terme	► existence d'un tableau de bord basique (sectoriel, principales données structurantes, non exhaustif) à usage interne ► seuls les indicateurs économiques, sociaux et environnementaux de base sont en partie renseignés ► intérêt privilégié pour les données de court terme	► existence d'un tableau de bord de la performance interne constitué d'informations fiables et actualisées, en partie montantes ► données basées sur les 3 piliers du DD et leurs interfaces, et/ou les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable[32], et/ou sur les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique ► existence d'objectifs sur les enjeux significatifs ► diffusion interne du tableau de bord aux élus et agents	► tableau de bord consolidé de la performance développement durable interne élaboré sur les 3 piliers du développement durable et leurs interfaces et/ou les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable et/ou les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique ► remontée des informations nécessaires au tableau de bord généralisée ► renseignement opérationnel d'indicateurs locaux déclinant, illustrant et précisant la performance interne sur les enjeux significatifs	► utilisation exemplaire et innovante des données du tableau de bord pour piloter et améliorer la performance interne de la collectivité ► remontée des informations nécessaires au tableau de bord systématisée ► renseignement et actualisation opérationnels d'indicateurs locaux déclinant la performance interne sur les enjeux significatifs ► diffusion régulière des résultats à l'ensemble des parties intéressées
► absence de tableau(x) de bord de suivi de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► mise en œuvre et gestion « au fil de l'eau » et à court terme des compétences et des politiques	► existence de tableaux de bord basiques (sectoriels, principales données structurantes, non exhaustifs) pour les compétences et les politiques structurantes de la collectivité ► seuls les indicateurs économiques, sociaux et environnementaux de base sont renseignés ► intérêt privilégié pour les données de court terme	► existence d'un tableau de bord de la performance de la collectivité au travers de la mise en oeuvre de ses compétences et de ses politiques, constitué d'informations fiables et actualisées, en partie montantes ► données basées sur les 3 piliers du DD et leurs interfaces et/ou sur les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable et/ou sur les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique ► existence d'objectifs sur les enjeux significatifs ► communication des données aux parties intéressées	► tableau de bord de la performance développement durable de la collectivité au travers de la mise en oeuvre de ses compétences et de ses politiques, élaboré sur les 3 piliers du développement durable et leurs interfaces et/ou les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable et/ou les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique ► remontée des informations nécessaires aux tableaux de bord généralisée ► renseignement opérationnel d'indicateurs locaux déclinant, illustrant et précisant la performance de la collectivité au travers de la mise en oeuvre de ses compétences et de ses politiques concernant les enjeux significatifs	► utilisation exemplaire et innovante des données du tableau de bord pour piloter et améliorer la performance de la collectivité au travers de la mise en oeuvre de ses compétences et de ses politiques ► remontée des informations nécessaires aux tableaux de bord systématisée ► renseignement opérationnel d'indicateurs locaux déclinant la performance de la collectivité au travers de la mise en oeuvre de ses compétences et de ses politiques ► diffusion régulière des résultats à l'ensemble des parties intéressées
► absence de tableau(x) de bord de suivi de l'état du territoire ► gestion « au fil de l'eau » et à court terme des enjeux du territoire	► existence de tableaux de bord basiques (sectoriels, principales données structurantes, non exhaustifs) concernant l'action collective avec les parties intéressées ► seuls les indicateurs économiques, sociaux et environnementaux de base sont renseignés ► intérêt privilégié pour les données de court terme	► existence d'un tableau de bord de la performance du territoire constitué d'informations fiables et actualisées, en partie montantes ► données touchant partiellement les 3 piliers du DD et leurs interfaces et/ou les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable et/ou les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique ► existence d'objectifs au regard des enjeux significatifs	► tableau de bord de la performance développement durable de l'action collective avec les parties intéressées influentes, élaboré sur les 3 piliers du développement durable et leurs interfaces et/ou les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable et/ou les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique ► remontée des informations nécessaires aux tableaux de bord généralisée ► renseignement opérationnel d'indicateurs locaux déclinant, illustrant et précisant la performance de l'action collective avec les parties intéressées influentes sur le territoire	► utilisation exemplaire et innovante des données du tableau de bord pour piloter et améliorer la performance de l'action collective sur le territoire ► remontée des informations nécessaires aux tableaux de bord systématisée ► renseignement opérationnel d'indicateurs locaux déclinant la performance sur les enjeux significatifs ► diffusion régulière des résultats à l'ensemble des parties intéressées, y compris sur l'amélioration continue de la mise en œuvre de l'action collective (coordination stratégique territoriale)

[32] Telles que définies dans le *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux*, MEDD : **1.** Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère **2.** Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources **3.** Epanouissement de tous les êtres humains par l'accès à une bonne qualité de vie **4.** Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations **5.** Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

11 Bonne gestion, efficience, coûts / investissements

1.	2.	3.	4.	5.
► analyse économique seulement, non systématique, des retours des dépenses (coûts et investissements[33]) allouées au fonctionnement interne de la collectivité ► notion de retour sur investissement peu ou pas mobilisée dans les décisions des élus et des techniciens concernant le fonctionnement interne de la collectivité ► équilibre entre bénéfices et coûts / investissements pas toujours lisible ni documenté concernant l'action individuelle des services	► existence d'une analyse économique a posteriori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité ► pas de programmation ou programmation partielle des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité	► réalisation d'une analyse économique a priori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité ► réflexion sur les externalités sociales, environnementales et économiques des dépenses allouées au fonctionnement interne ; arbitrages en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► équilibre global recherché entre dépenses et retours des coûts/investissements (bénéfices sociaux, économiques, environnementaux…) liés au fonctionnement interne	► existence d'une planification des dépenses allouées au fonctionnement interne de la collectivité, cohérente avec la stratégie de développement durable ► réalisation systématique d'une analyse globale a priori des retours de ces coûts et investissements en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► approches gagnant-gagnant exemplaires permettant un retour positif des coûts et investissements en termes économiques, sociaux, environnementaux	► gestion exemplaire en termes d'efficience et de transparence ► méthodologies innovantes en matière de gestion durable (éco-budgets…) ► systématisation des approches gagnant-gagnant
► analyse économique seulement, non systématique, des retours des coûts et investissements liés à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► notion de retour sur investissement peu ou pas mobilisée concernant la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité	► existence d'une analyse économique a posteriori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► pas de programmation ou programmation partielle des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► utilisation d'une part des dépenses pour prendre en compte/réduire les impacts sociaux et environnementaux de la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité	► réalisation d'une analyse économique a priori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► réflexion sur les externalités sociales, environnementales et économiques des dépenses liées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ; arbitrages en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► équilibre global recherché entre dépenses et retours des coûts/investissements (bénéfices sociaux, économiques, environnementaux…) liés à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité	► existence d'une planification des dépenses allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité, cohérente avec la stratégie de développement durable ► réalisation systématique d'une analyse globale a priori des retours de ces coûts et investissements en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► approches gagnant-gagnant exemplaires permettant un retour positif des coûts et investissements en termes économiques, sociaux, environnementaux ► analyse croisée des coûts et investissements liés à la mise en œuvre des différents projets compétences, politiques, de la collectivité ► évaluation du coût global et des externalités environnementales et sociales de la mise en œuvre des différents projets compétences, politiques, de la collectivité (y compris induits par le fonctionnement)	► prise en compte et intégration réciproque dans tous les politiques et projets des externalités des autres politiques et projets : amélioration significative de l'efficience financière et des impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'action des parties intéressées au travers de l'action collective sur le territoire
► analyse économique seulement, non systématique, des retours des dépenses (coûts et investissements) liés à l'action collective avec les parties intéressées	► mise en place d'un dialogue avec les parties intéressées (notamment les autres collectivités du territoire) pour la l'analyse, la mutualisation et la maîtrise collectives des coûts et investissements sur le territoire	► dialogue et analyses communes des coûts (y compris les externalités) et des investissement avec les parties intéressées afin d'en améliorer la pertinence et l'efficience ► efforts concrets et mise en œuvre de dispositifs ad hoc pour la maîtrise des coûts et investissements et l'optimisation collectives de leurs retours sur le territoire	► existence d'une planification des dépenses des parties intéressées allouées à la mise en œuvre d'actions collectives en cohérente avec la stratégie de développement durable sur le territoire ► approches gagnant-gagnant exemplaires permettant une optimisation des dépenses des parties intéressées et un retour positif des coûts et investissements en termes économiques, sociaux, environnementaux	► gouvernance assurant entre la collectivité et les parties intéressées un choix, une répartition et une mutualisation pertinents des coûts et investissements, contribuant à une gestion et une efficience exemplaires sur le territoire

[33] Un coût représente une dépense consentie en vue de la réalisation d'une production (produit, service). Un investissement est une opération économique pour acquérir des biens durables utilisés pendant plusieurs exercices.

11 Bonne gestion, efficience, coûts / investissements

	1.	2.	3.	4.	5.
I	► analyse économique seulement, non systématique, des retours des dépenses (coûts et investissements[34]) allouées au fonctionnement interne de la collectivité ► notion de retour sur investissement peu ou pas mobilisée dans les décisions des élus et des techniciens concernant le fonctionnement interne de la collectivité ► équilibre entre bénéfices et coûts / investissements pas toujours lisible ni documenté concernant l'action individuelle des services	► existence d'une analyse économique a posteriori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité ► pas de programmation ou programmation partielle des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité	► réalisation d'une analyse économique a priori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité ► réflexion sur les externalités sociales, environnementales et économiques des dépenses allouées au fonctionnement interne ; arbitrages en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► équilibre global recherché entre dépenses et retours des coûts/investissements (bénéfices sociaux, économiques, environnementaux…) liés au fonctionnement interne	► existence d'une planification des dépenses allouées au fonctionnement interne de la collectivité, cohérente avec la stratégie de développement durable ► réalisation systématique d'une analyse globale a priori des retours de ces coûts et investissements en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► approches gagnant-gagnant exemplaires permettant un retour positif des coûts et investissements en termes économiques, sociaux, environnementaux	► gestion exemplaire en termes d'efficience et de transparence ► méthodologies innovantes en matière de gestion durable (éco-budgets…) ► systématisation des approches gagnant-gagnant
C&P	► analyse économique seulement, non systématique, des retours des coûts et investissements liés à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► notion de retour sur investissement peu ou pas mobilisée concernant la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité	► existence d'une analyse économique a posteriori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► pas de programmation ou programmation partielle des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► utilisation d'une part des dépenses pour prendre en compte/réduire les impacts sociaux et environnementaux de la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité	► réalisation d'une analyse économique a priori des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ► réflexion sur les externalités sociales, environnementales et économiques des dépenses liées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ; arbitrages en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► équilibre global recherché entre dépenses et retours des coûts/investissements (bénéfices sociaux, économiques, environnementaux…) liés à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité	► existence d'une planification des dépenses allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité, cohérente avec la stratégie de développement durable ► réalisation systématique d'une analyse globale a priori des retours de ces coûts et investissements en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs ► approches gagnant-gagnant exemplaires permettant un retour positif des coûts et investissements en termes économiques, sociaux, environnementaux ► analyse croisée des coûts et investissements liés à la mise en œuvre des différents projets compétences, politiques, de la collectivité ► évaluation du coût global et des externalités environnementales et sociales de la mise en œuvre des différents projets compétences, politiques, de la collectivité (y compris induits par le fonctionnement)	► prise en compte et intégration réciproque dans tous les politiques et projets des externalités des autres politiques et projets : amélioration significative de l'efficience financière et des impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'action des parties intéressées au travers de l'action collective sur le territoire
C	► analyse économique seulement, non systématique, des retours des dépenses (coûts et investissements) liés à l'action collective avec les parties intéressées	► mise en place d'un dialogue avec les parties intéressées (notamment les autres collectivités du territoire) pour la l'analyse, la mutualisation et la maîtrise collectives des coûts et investissements sur le territoire	► dialogue et analyses communes des coûts (y compris les externalités) et des investissement avec les parties intéressées afin d'en améliorer la pertinence et l'efficience ► efforts concrets et mise en œuvre de dispositifs ad hoc pour la maîtrise des coûts et investissements et l'optimisation collectives de leurs retours sur le territoire	► existence d'une planification des dépenses des parties intéressées allouées à la mise en œuvre d'actions collectives en cohérente avec la stratégie de développement durable sur le territoire ► approches gagnant-gagnant exemplaires permettant une optimisation des dépenses des parties intéressées et un retour positif des coûts et investissements en termes économiques, sociaux, environnementaux	► gouvernance assurant entre la collectivité et les parties intéressées un choix, une répartition et une mutualisation pertinents des coûts et investissements, contribuant à une gestion et une efficience exemplaires sur le territoire

[34] Un coût représente une dépense consentie en vue de la réalisation d'une production (produit, service).
Un investissement est une opération économique pour acquérir des biens durables utilisés pendant plusieurs exercices.

13. Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
–	/	/	/	/	/
C&P	► Politiques de tarification, fiscalité, aides, financements et subventions publics élaborés et octroyés sur la base de bilans financiers et de critères classiques	► réflexion sur les objectifs et les impacts sociaux, économiques et environnementaux, des politiques de tarification, de la fiscalité, des aides, financements et subventions publics ► identification des principaux liens avec les enjeux du développement durable (contributions négatives et positives des politiques de tarification, de la fiscalité, des aides, financements et subventions publics, à la maîtrise de ces enjeux)	► définition et introduction, lorsque pertinent, de critères de durable-conditionnalité dans l'octroi des aides, financements et subventions publics ► modification, lorsque pertinent, des politiques de tarification et de la fiscalité afin de contribuer à l'amélioration de la performance concernant les enjeux significatifs de développement durable du territoire	► généralisation lorsque pertinent, des critères de durable-conditionnalité dans l'octroi des aides, financements et subventions publics ► généralisation des politiques tarifaires et fiscales contribuant à l'amélioration de la performance concernant les enjeux significatifs de développement durable du territoire ► absence de politiques tarifaires et fiscales, et d'aides, financements et subventions publics, aux effets adverses significatifs sur la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire	► systématisation lorsque pertinent, des critères de durable-conditionnalité dans l'octroi des aides, financements et subventions publics ► amélioration continue des critères et des impacts des aides, financements et subventions publics sur les enjeux de développement durable du territoire ► systématisation des politiques tarifaires et fiscales contribuant à l'amélioration de la performance concernant les enjeux significatifs de développement durable du territoire ► amélioration continue des critères et des impacts des politiques tarifaires et fiscales sur les enjeux de développement durable du territoire
C	► peu de communication envers les parties intéressées (en-dehors des annonces habituelles) sur les politiques tarifaires	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs politiques de tarification, la fiscalité, les aides, financements et subventions	► mutualisation des analyses sur les politiques de tarification, la fiscalité, les aides, financements et subventions, avec les parties intéressées, en cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire	► coordination effective en faveur du développement durable du territoire, des politiques tarifaires et fiscales, et des aides, financements et subventions publics des parties intéressées	► coordination stratégique exemplaire des politiques tarifaires et fiscales, et des aides, financements et subventions publics et privés des parties intéressées, en cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire ► amélioration continue, en conséquence, de la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire

14. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité

► L'enjeu concerne le recensement et la connaissance du patrimoine de la collectivité et de son état afin d'en assurer une gestion responsable.
Le patrimoine de la collectivité recouvre notamment : ses bâtiments en propre (abritant son personnel), les bâtiments qu'elle possède et dont elle assure la gestion (écoles, bâtiments sportifs, de loisirs, culturels…), la restauration collective, ses flottes de véhicules, l'éclairage public.

La gestion responsable du patrimoine de la collectivité concerne les thèmes suivants :

- matières premières (*pas de TPE*)
- déchets (TPE N°37)
- eau (TPE N°33)
- énergie (TPE N°36)
- transports (TPE N°17)
- air (TPE N°34 & 35)
- bruit (TPE N°37)
- paysage (TPE N°40)
- risques : incendie, explosion, électrocution…[35] (TPE N°21)

…*ainsi que* –

- l'accessibilité

La mise en œuvre du présent outil de diagnostic implique d'évaluer la performance et les priorités concernant ces aspects au travers de la notation des thèmes porteurs d'enjeux correspondants.

► Cette démarche a-telle été menée de manière systématique sur l'ensemble des thèmes ? En découle-t-il une hiérarchisation des priorités, assortie d'objectifs et de moyens spécifiques appliqués au patrimoine de la collectivité ?

→ Pour effectuer la notation sur ce thème porteur d'enjeu, se reporter à la *Grille00. Grille Générique de performance.*

► On se reportera à la notation des performances des grilles correspondant individuellement aux thèmes concernés pour un suivi détaillé.

Une mise en œuvre complète du présent outil de diagnostic doit permettre d'élaborer un plan d'action spécifique de gestion responsable du patrimoine de la collectivité incluant :

- les priorités en interne,
- les priorités en termes de prise en compte des différents thèmes dans la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité,
- les priorités en termes de coordination stratégique (action collective avec les parties intéressées pour assurer une gestion responsable du patrimoine de la collectivité, lorsque cette dernière implique le recours aux compétences et leviers d'action détenus par d'autres acteurs).

La notation de ce TPE porte cependant en priorité sur les deux premiers champs de gestion de l'enjeu : Interne / Compétences et politiques.

[35] Cette liste est celle des champs d'application du Plan Environnement Administration, outil méthodologique conçu pour aider les administrations à mettre en œuvre un plan d'écoresponsabilité.

15. Services publics et équipements collectifs

15.1 adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs de la collectivité et les besoins de la population

	1.	2.	3.	4.	5.
I	/	/	/	/	/
C&P	► pas de réflexion globale sur l'adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs de la collectivité et les besoins de la population, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité	► diagnostics de l'adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs et les besoins de la population, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité	► identification des lacunes et voies de progrès concernant l'adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs et les besoins de la population, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité	► bonne adéquation générale entre l'offre en services et équipements collectifs et les besoins de la population sur le territoire, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité ► pas de lacunes majeures, bonne satisfaction	► adéquation exemplaire entre l'offre en services et équipements collectifs et les besoins de la population sur le territoire pas de lacunes concernant les besoins fondamentaux ; très bonne satisfaction générale sur l'ensemble des besoins, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité
C	► pas de réflexion globale sur l'adéquation entre l'offre globale en services et équipements collectifs de la collectivité et des parties intéressées (autres collectivités, Etat), et les besoins de la population au travers du territoire	► dialogue et diagnostics avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat), sur l'adéquation entre l'offre globale en services et équipements collectifs et les besoins de la population au travers du territoire	► identification collective (avec les autres collectivités, l'Etat) des lacunes et voies de progrès concernant l'adéquation entre l'offre globale en services et équipements collectifs et les besoins de la population sur le territoire	► actions coordonnées avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour obtenir une adéquation entre offre globale en services et équipements collectifs et besoins de la population sur le territoire	► coordination exemplaire adéquation avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour obtenir une adéquation entre l'offre globale en services et équipements collectifs et les besoins de la population sur le territoire ; bonne adéquation (atteinte ou prévisionnelle ferme)

15.2 performance environnementale des services et équipements collectifs

	1.	2.	3.	4.	5.
I	/	/	/	/	/
C&P	► pas de réflexion sur la performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences de la collectivité	► réflexion et identification des voies de progrès de la performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► mise en œuvre de mesures visant à atteindre l'état de l'art concernant la performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► bonne performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité ; état de l'art et bonnes pratiques généralisés dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité	► performance environnementale exemplaire des services et équipements collectifs et dispositifs innovants dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité
C	► pas de réflexion sur la performance environnementale de l'ensemble des services et équipements collectifs au travers du territoire	► dialogue avec les parties intéressées pour identifier les voies de progrès de la performance environnementale de l'ensemble des services et équipements collectifs au travers du territoire	► mise en œuvre de mesures collectives avec les parties intéressées visant à améliorer la performance environnementale des services et équipements collectifs au travers du territoire	► bonne performance environnementale des services et équipements collectifs du territoire ; diffusion de l'état de l'art et des bonnes pratiques dans la cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité	► performance environnementale exemplaire des services et équipements collectifs et dispositifs innovants dans la cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité

15.3 sensibilisation/formation des techniciens et des agents au développement durable et aux pratiques professionnelles éco-responsables

	1.	2.	3.	4.	5.
I	► pas de sensibilisation des techniciens et des agents de la collectivité en interne au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables	► sensibilisation interne des techniciens et des agents de la collectivité au dd et identification de pratiques professionnelles éco-responsables à mettre en œuvre	► formation interne des techniciens et des agents de la collectivité au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables	► généralisation de la formation interne des techniciens et des agents de la collectivité au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables	► formation interne en continu de l'ensemble des techniciens et des agents de la collectivité au dd et aux et aux pratiques professionnelles éco-responsables ► transfert de connaissances et de compétences organisé entre les techniciens
C&P	► pas de sensibilisation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables	► sensibilisation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires au dd et identification de pratiques professionnelles éco-responsables à mettre en œuvre, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► formation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► généralisation de la formation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► formation en continu de l'ensemble des techniciens et agents et des prestataires et délégataires de la collectivité au dd et aux et aux pratiques professionnelles éco-responsables, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► transfert de connaissances et de compétences organisé entre les techniciens
C	► pas de réflexion ni de dialogue avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant la sensibilisation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables sur le territoire	► dialogue et identification de voies de progrès avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant la sensibilisation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables sur le territoire	► actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour la formation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables sur le territoire	► mise en place de dispositifs et généralisation des actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour la formation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables sur le territoire	► mutualisation exemplaire des moyens, connaissances, dispositifs, actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour la formation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables sur le territoire ► transfert de connaissances et de compétences organisé entre les parties intéressées

15.4 démarches qualité appliquées aux services publics et équipements collectifs

	1.	2.	3.	4.	5.
I	► pas de réflexion sur l'application de démarches qualité aux services internes de la collectivité (service achats…)	► identification des démarches qualité pouvant s'appliquer aux services internes de la collectivité	► déploiement de démarches qualité appliquées à des services internes de la collectivité	► généralisation des démarches qualité appliquées aux services internes de la collectivité	► démarche globale de qualité ancrée dans le management et le fonction interne des services de la collectivité
C&P	► pas de réflexion sur l'application de démarches qualité aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► identification des démarches qualité pouvant s'appliquer aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► déploiement de démarches qualité appliquées aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► généralisation des démarches qualité appliquées aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► démarche globale de qualité ancrée dans le management et le fonctionnement de la collectivité et la mise en œuvre de ses compétences, politiques, projets, actions, services publics
C	► pas de réflexion ni de dialogue avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) sur l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire	► dialogue et identification de voies de progrès avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire	► actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire	► mise en place de dispositifs et généralisation des actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire	► dispositifs fonctionnels de mutualisation et de transfert des connaissances et des compétences démarches qualité appliquées aux services publics et équipements collectifs sur le territoire ► démarches qualité exemplaires communes appliquées aux services publics et équipements collectifs sur le territoire avec les parties intéressées

16. Aménagement du territoire et urbanisme, gestion de l'espace et maîtrise du foncier

→ Cf. Grille00 Performance générique [Champs C&P,C]

16.1 prise en compte du développement durable dans les **documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme** en lien avec une vision prospective du territoire

→ documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme du territoire articulés les uns aux autres en lien avec une réflexion stratégique sur les enjeux de développement durable du territoire

→ adéquation des outils de planification, d'aménagement et d'urbanisme du territoire pour maîtriser l'occupation de l'espace en cohérence avec les exigences du développement durable :

- **maîtrise de l'étalement urbain/périurbanisation, contrôle du mitage des espaces agricoles périurbains ;**
- **densification urbaine réduisant la consommation d'énergie et de ressources environnementales, minimisant les déplacements et offrant une bonne qualité de vie;**
- **contrôle de la résidentialisation ;**
- **mise en valeur des friches urbaines, renouvellement urbain, valorisation du patrimoine existant ;**
- **lutte contre la ségrégation spatiale, amélioration de la qualité des pôles existants (centres-villes, centre-bourgs, pôles périurbains) et diversification de leurs aménités)**

16.2 **maîtrise du foncier** pour une occupation des sols cohérente avec les exigences du développement durable

16.3 **qualité de la production architecturale et urbanistique** sur le territoire

16.4 **valorisation paysagère rurale et urbaine**

16.5 **favorisation de la nature en ville**

17. Déplacements transports infrastructures

17.1 Transport des personnes (*critères indicatifs – à contextualiser avec la collectivité*)

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
I	► pas d'interrogation sur les habitudes de transport des élus et agents de la collectivité / faible utilisation des transports publics par les élus et agents de la collectivité	► identification habitudes de transport des élus et agents de la collectivité ► incitations à l'utilisation des transports en commun et alternatifs envers les élus et les agents de la collectivité (ex : aide au paiement de la carte d'abonnement…)	► encouragement à l'utilisation du vélo, la marche à pied et l'usage des transports en commun par les élus et agents de la collectivité ► actions concrètes (ex : mise en place d'une association de covoiturage des élus et agents de la collectivité)	► politique, incitations, engagements, en faveur de l'utilisation du vélo, la marche à pied et l'usage des transports en commun et du covoiturage par les élus et agents de la collectivité ► exemplarité des agents et élus de la collectivité en termes d'utilisation de modes de transports alternatifs (TC, vélo, marche, co-voiturage…)	► tests d'innovations au sein de la collectivité en tant qu'organisation en vue de leur validation et de leur diffusion
C&P	► faible connaissance des flux de transport des habitants et usagers du territoire ► faible connaissance des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions…) liés à l'usage de la route ► faible utilisation des transports publics par habitant / usager du territoire ► pas ou peu d'actions pour la durabilité du transport des personnes dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► Identification de la répartition modale des flux de transport sur le territoire, recensement et caractérisation de leurs impacts sociaux et environnementaux et de l'évolution de la mobilité ► développement de transports en commun et alternatifs attractifs et de politiques incitatives à leur usage envers les habitants et usagers du territoire	► dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, développement de transports en commun et alternatifs attractifs, et de politiques incitatives cohérentes[36] à leur usage envers les habitants et usagers du territoire, en vue d'une répartition modale des flux de transport satisfaisante ► efforts de prise en compte des impacts sociaux et environnementaux liés au transport et à la mobilité dans l'ensemble des politiques de la collectivité	► préférence systématique pour le développement de transports en commun et alternatifs et de solutions incitatives (voies réservées, tarifications avantageuses des TC couplées avec l'usage de parkings périphériques…), dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► amélioration continue de la répartition modale en faveur des transports en commun et alternatifs ► amélioration continue des impacts sociaux, économiques, environnementaux des transports à travers la prise en compte transverse de la problématique dans l'ensemble des politiques de la collectivité	► mise en œuvre d'innovations concernant la mobilité, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité : technologies (véhicules de livraison électriques…), tarification/incitations (tarification intermodale unique, voies réservées au covoiturage…), politiques (mise à disposition de vélos sur l'ensemble du territoire…) ► très bonne répartition modale des flux de transport des habitants et usagers du territoire
C	► pas ou peu d'actions collectives avec les parties intéressées du territoire (autres collectivités, Etat, …) pour la maîtrise du transport routier et le développement de modes de transport alternatifs	► Identification des leviers d'action et des pratiques des parties intéressées intervenant sur la durabilité du transport des personnes au travers du territoire	► organisation du dialogue et efforts de mise en place d'actions coordonnées avec les principales parties intéressés du territoire pour la durabilité du transport des personnes (plans de déplacement d'entreprises, covoiturage de parents d'élèves, réflexion sur la cohérence des différents documents de planification et des politiques des principaux acteurs publics…)	► coordination des principales parties intéressées influentes du territoire autour du transport durable des personnes, en cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire ► stratégie partagée avec les principales parties intéressées pour la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux du transport des personnes, et pour le développement des transports en commun et alternatifs	► système de gouvernance assurant que les questions de mobilité sont abordées de façon cohérente pour l'ensemble du territoire en impliquant l'ensemble des parties intéressées dans les décisions et la mise en œuvre des actions ► exemplarité du territoire en termes d'organisation du transport durable des personnes

[36] Exemple : quantité de kilomètres de voies cyclables mais également qualité (sites propre matérialisés et sécurisés, *vs* pistes peintes sur les chaussées et les arrêts de bus et de livraison interrompues par les carrefours routiers)…

17.2 Gestion de l'offre et de la demande en transports

	1.	2.	3.	4.	5.
–	/	/	/	/	/
C&P	► pas de réflexion globale sur les transports dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité : approche par projets et modes de transports ponctuels et sectorisés	► état des lieux des liens entre l'ensemble des politiques de la collectivité et les voies de progrès en termes de politique cohérente d'offre et de gestion de la demande[37] en transports, dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité	► généralisation de la prise en compte des impacts des politiques de la collectivité vis-à-vis d'une offre en transport aux externalités réduites, et d'une maîtrise de la demande en transports les moins durables	► prise en compte dans l'ensemble des politiques de la collectivité de la politique globale et cohérente de transports basée en priorité sur la maîtrise de la demande et l'utilisation optimale de l'existant	► exemplarité et innovations en termes de politiques (directes et indirectes) de gestion de la demande en transports et d'utilisation optimale de l'existant
C	► pas de réflexion globale sur les transports au travers du territoire : approche par projets et modes de transports ponctuels et sectorisés	► état des lieux et réflexion globale sur les implications des pratiques des parties intéressées en termes d'offre et de demande de transports ; établissement d'un dialogue et d'échanges d'information avec les principales parties intéressées du territoire	► dialogue avec les principales parties intéressées en vue d'une coordination autour de la réduction de la demande et de l'offre en transports les moins durables	► coordination avec les parties intéressées du territoire autour de la maîtrise de la demande en transports et de l'utilisation optimale de l'existant	► exemplarité de la coordination des parties intéressées du territoire autour de la maîtrise de la demande en transports et de l'utilisation optimale de l'existant

17.3 Mobilité contrainte

	1.	2.	3.	4.	5.
–	Pas de réflexion	► analyse de la mobilité contrainte pour les agents et élus de la collectivité, identification de voies de progrès	► mise en œuvre d'actions visant à diminuer la mobilité contrainte des agents et des élus de la collectivité	► exemplarité de la collectivité en tant qu'organisation dans la gestion de la mobilité contrainte de ses agents et élus	► Innovation au sein de la collectivité en tant qu'organisation dans la gestion de la mobilité contrainte de ses agents et élus ; résultats significatifs
C&P	Pas de réflexion	► analyse et identification des voies de progrès (secteurs et types de populations, comportements et contraintes les plus significatifs) concernant la mobilité contrainte, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité (y compris concernant l'impact des politiques menées par la collectivité dans d'autres domaines que celui des transports)	► mise en œuvre de politiques et d'actions et/ou modification de politiques existantes afin de diminuer la mobilité contrainte des habitants et usagers du territoire	► exemplarité de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques concernant la limitation de la mobilité contrainte ► prise en compte systématique des phénomènes de mobilité contrainte dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► excellence de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques concernant la limitation de la mobilité contrainte
C	Pas de réflexion	► analyse et identification des voies de progrès (secteurs et types de populations, comportements et contraintes les plus significatifs) concernant le rôle des parties intéressées vis-à-vis de la mobilité contrainte sur le territoire	► définition et mise en œuvre d'actions coordonnées avec les principales parties intéressées du territoire visant à diminuer la mobilité contrainte sur le territoire	► coordination des parties intéressés autour de la problématique de la mobilité contrainte ; premiers résultats	► coordination exemplaire et innovante des parties intéressés autour de la problématique de la mobilité contrainte ; résultats significatifs

[37] La gestion de l'offre et de la demande en transport vise à une utilisation plus efficiente des ressources allouées aux transports. Elle consiste notamment à faire par différents moyens un usage optimisé de l'existant avant d'opter pour l'offre de moyens de transport supplémentaires, ainsi qu'à faire levier par différents moyens sur la demande (en qualité / quantité) plutôt que d'y répondre par une offre de moyens de transport supplémentaire).

17.4 Flottes de moyens de transport[38]

	1.	2.	3.	4.	5.
–	/	/	/	/	/
C&P	Pas de réflexion	► état des lieux des flottes de moyens de transport mobilisées par la collectivité, ses associés, délégataires et prestataires dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, et de leurs impacts environnementaux (consommations d'énergie, pollutions…) ; identification des voies de progrès (opportunité d'un renouvellement partiel faveur de véhicules électriques ou au gaz …)	► mise en œuvre d'actions visant à diminuer les impacts environnementaux et les consommations d'énergie des flottes de moyens de transport de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► exemplarité (impacts environnementaux et consommations d'énergie minimisés) concernant les flottes de moyens de transport mobilisées par la collectivité, ses associés, délégataires et prestataires dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► innovations (techniques, gestion, partenariats…) concernant les flottes de moyens de transport mobilisées par la collectivité, ses associés, délégataires et prestataires dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ; résultats significatifs
C	Pas de réflexion	► état des lieux flottes de moyens de transport des parties intéressées sur le territoire et de leurs impacts environnementaux et consommations d'énergie; identification des voies de progrès (information et dialogue sur les opportunités de renouvellement partiel et/ou d'une gestion commune en faveur de véhicules électriques ou au gaz …)	► mise en œuvre d'actions coordonnées avec les principales parties intéressées du territoire visant à diminuer les impacts environnementaux et les consommations d'énergie des flottes de moyens de transport	► actions coordonnées avec les principales parties intéressées du territoire conduisant vers l'exemplarité des principales flottes de moyens de transport présentes sur le territoire en termes d'impacts environnementaux et de consommations d'énergie	► coordination de l'ensemble des parties intéressés (objectifs, techniques, gestion, partenariats…) autour de la gestion des flottes de moyens de transport ; résultats significatifs ► dispositifs , innovations techniques… collectifs innovants

[38] Cet aspect est également abordé par le biais du TPE N°14. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité.

17.5 Transport de marchandises *(critères indicatifs – à contextualiser avec la collectivité)*

	1.	2.	3.	4.	5.
I	► faible connaissance des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés à l'usage de la route pour le transport de marchandises inhérent au fonctionnement en propre de la collectivité	► identification des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés au transport de marchandises (notamment l'usage de la route) inhérent au fonctionnement en propre de la collectivité ► identification des voies de progrès (filières d'approvisionnement locales ou plus proches… ; incitations à l'utilisation de transports alternatifs à la route envers les fournisseurs et partenaires…)	► politique, incitations, engagements en faveur de la réduction des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés au transport de marchandises (notamment l'usage de la route) inhérent au fonctionnement en propre de la collectivité	► exemplarité des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances……) de la collectivité liés au transport de marchandises (notamment l'usage de la route) inhérent à son fonction en propre	► tests d'innovations au sein de la collectivité en tant qu'organisation en vue de leur validation et de leur diffusion
C&P	► faible connaissance des flux et modalités de transport de marchandises sur le territoire ► faible connaissance des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés au transport de marchandises découlant de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► faible connaissance des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions) liés à l'usage de la route pour le transport de marchandises sur le territoire ► dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, faible valorisation des modes de transport alternatifs à la route pour le transport de marchandises	► identification et analyse des flux de transport de marchandises engendrés par la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, et de leurs impacts environnementaux et sociaux ; identification de voies de progrès ► identification et analyse des flux de transport de marchandises sur le territoire et de leurs impacts environnementaux et sociaux ; identification de voies de progrès	► politique, actions, incitations, pour la réduction des impacts sociaux et environnementaux du transport de marchandises sur le territoire, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► efforts d'intégration dans l'ensemble des politiques de la collectivité des préoccupations identifiées dans ce domaine	► développement de politiques de gestion de la demande et de la provenance de marchandises ; développement de modes alternatifs au transport routier de marchandises ; réduction des externalités du transport de marchandises sur le territoire	► mise en œuvre d'innovations concernant le transport de marchandises : technologies (véhicules de livraison électriques…), tarification/incitations…
C	► pas de dialogue avec les parties intéressées pour la maîtrise du transport routier et le développement de modes de transport de marchandises alternatifs	► ouverture du dialogue et identification des leviers d'action des parties intéressées intervenant sur le territoire en termes de transport de marchandises ; identification de voies de progrès	► dialogue en vue de la mise en place d'actions coordonnées avec les principales parties intéressées pour la lutte contre les impacts environnementaux et sociaux transport de marchandises sur le territoire	► coordination d'ensemble des parties intéressées du territoire autour de la maîtrise du transport de marchandise et de ses externalités	► système de gouvernance assurant que les problèmes de transport de marchandises sont abordés de façon cohérente pour l'ensemble du territoire en impliquant l'ensemble des parties intéressées dans les décisions et la mise en œuvre d'actions

17.6(a) Infrastructures *existantes* (*critères indicatifs – à contextualiser avec la collectivité*)

	1.	2.	3.	4.	5.
I	/	/	/	/	/
P&P	► pas de réflexion sur la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► identification des voies de progrès dans la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► généralisation de la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► exemplarité de la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► innovations dans la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité
C	► pas de dialogue avec les parties intéressées concernant la prise en compte des impacts des infrastructures existantes	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens, leviers d'action, initiatives, pratiques, compétences, dispositions concernant la maîtrise des impacts des infrastructures existantes	► mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise des impacts des infrastructures existantes	► mise en place d'actions coordonnées avec les parties intéressés détenant les principaux leviers d'action pour la maîtrise des impacts et des externalités des infrastructures existantes	► système de gouvernance assurant que les impacts et les externalités des infrastructures existantes sont gérés de façon cohérente pour l'ensemble du territoire en impliquant l'ensemble des parties intéressées dans les décisions et la mise en œuvre des actions

17.6(b) Infrastructures *futures*

	1.	2.	3.	4.	5.
I	/	/	/	/	/
P	► pas de réflexion sur la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► identification des voies de progrès dans la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► généralisation de la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► exemplarité de la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► innovations dans la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité
C	► pas de dialogue avec les parties intéressées concernant la prise en compte des impacts des infrastructures futures	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens, leviers d'action, initiatives, pratiques, compétences, dispositions concernant la maîtrise des impacts des infrastructures futures	► mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise des impacts des infrastructures futures	► mise en place d'actions coordonnées avec les parties intéressées détenant les principaux leviers d'action pour la maîtrise des impacts et des externalités des infrastructures futures	► système de gouvernance assurant que les impacts et les externalités des infrastructures futures sont gérés de façon cohérente pour l'ensemble du territoire en impliquant l'ensemble des parties intéressées dans les décisions et la mise en œuvre des actions

18. Habitat - logement
→ Cf. Grille00 Performance générique [Champs C&P, C]

18.1 Adéquation entre logement et diversité de la population et des rythmes de vie

- conditions d'habitat et d'environnement dans les quartiers les plus défavorisés
- éradication de l'habitat indigne
- mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers
- qualité des services et des logements
- contrôle du coût des logements (par la maîtrise de la pression foncière : application de la réglementation (zones d'aménagement différés…), acquisitions, préemptions, fiscalité foncière, maîtrise des charges (énergie, eau, etc.)…)
- intégration des coûts de fonctionnement et de gestion dans le financement des opérations de logement social

18.2 Intégration des finalités du développement durable dans la construction, la réhabilitation et l'aménagement

- qualité esthétique et architecturale et intégration paysagère des constructions et des aménagements (y compris lors des opérations de rénovation)
- économies d'énergie, utilisation d'énergies propres et renouvelables, recours aux matériaux recyclables, naturels et locaux (filière bois…)
- généralisation de la démarche HQE dans la construction
- application de la démarche HQE à la réhabilitation et aux opérations d'aménagement
- prise en compte des risques liés aux catastrophes naturelles et aux impacts du changement climatique dans les choix de construction
- formations des parties intéressées (acteurs du bâtiment, bailleurs, financeurs…) aux techniques et compétences nécessaires au développement d'un habitat et de logements durables

19.1 Politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
I	/	/	/	/	/
C&P	► politique d'accueil, d'attraction et de développement absente ou agressive : accueil d'activités sur le territoire quels que soient leurs impacts, leur performance environnementale et sociale, leurs externalités	► exigences claires de respect des réglementations environnementales et sociales vis-à-vis des activités nouvelles s'implantant sur le territoire ► identification des critères environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité pouvant constituer des exigences pour les activités du territoire	► généralisation de l'imposition de conditions environnementales et sociales pour l'accueil et le développement des activités nouvelles et présentes sur le territoire; politiques incitatives ► une majorité de sites et la plupart des secteurs d'activité sont concernés ► dépassement des exigences réglementaires : exigence de démarches, labels, certificats volontaires pertinents vis-à-vis des activités en lien avec les enjeux significatifs du territoire ► mise en place d'un accompagnement des activités sur le territoire	► critères de durable-conditionnalité systématiquement intégrés et respectés pour l'accueil et le développement d'activités nouvelles et présentes sur le territoire, dépassant les exigences réglementaires ► choix des activités accueillies sur le territoire sur des critères éthiques et/ou d'éco-conditionnalité ► aide adaptée et proportionnée (conseil, expertise, ressources, constitution des dossiers, mise en relation entre les parties intéressées privées et institutionnelles…) aux parties intéressées (entreprises : PME…), afin de respecter ces critères	► politiques proactives de démarchage d'activités socialement responsables ; aide structurée pour la mise en œuvre de l'écoresponsabilité par les activités du territoire (amélioration continue) ; innovations
C	► pas de dialogue avec les parties intéressées concernant les impacts des activités sur le territoire et les critères (environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité) d'accueil des activités	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur les impacts des activités sur le territoire et les critères (environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité) d'accueil des activités sur le territoire	► mutualisation des analyses avec les parties intéressées concernant les impacts des activités sur le territoire et les critères (environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité) d'accueil des activités sur le territoire	► actions coordonnées avec les parties intéressées concernant la diffusion, le soutien à la mise en œuvre et le contrôle des critères sur le territoire	► système de gouvernance permettant l'échange constant et formalisé entre l'ensemble des parties intéressées d'informations, pratiques, moyens,…, pour le développement durable des activités sur le territoire ► mise en œuvre collective/partenariale des critères identifiés

19.2 Aspects du développement durable des activités sur le territoire

→ Cf. Grille00 Performance générique [Champs C&P, C]

19.2.1 offre de services aux entreprises et aux salariés pour l'intégration des changements des comportements (production, consommation, usages, modes de vie…) nécessaires au développement durable

19.2.2 incitations et accompagnement des acteurs économiques du territoire dans leurs démarches qualité

19.2.3 attractivité du territoire s'appuyant sur les ressources locales et gestion de leur pérennité corrélativement à leur mise en valeur

19.2.4 risques et opportunités concernant la réversibilité des espaces de production

19.2.5 risques et opportunités concernant la diversification des activités économiques structurantes sur le territoire pour permettre les évolutions au regard des grandes tendances prospectives

19.2.6 approches des activités économiques en tant que facteur d'animation de la vie locale et de valorisation du territoire

19.2.7 maintien des commerces et activités de proximité dans les zones urbaines et rurales fragiles

19.2.8 filières courtes de commercialisation

19.2.9 harmonisation des horaires de travail avec les rythmes de vie (crèches, services publics, santé, vie des familles…)

19.2.10 coopérations économiques entre territoires (TPU, ZA solidaires…)

19.2.11 économie sociale et solidaire

19.2.12 développement des gestes de consommateur responsable par l'information sur la qualité et le mode de production des produits

20.1 Emploi, compétences, formation - Gestion des Ressources Humaines du territoire

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► absence de réflexion concernant l'emploi, les compétences et la formation (gestion des ressources humaines) au sein de la collectivité en tant qu'organisation	► état des lieux et prospective concernant l'emploi, les compétences et la formation dans la collectivité en tant qu'organisation	► gestion des ressources humaines au sein de la collectivité optimisée afin de répondre aux enjeux internes (management…) et territoriaux (compétences, expertise…) de développement durable	► gestion participative interne du projet collectif de gestion des ressources humaines de la collectivité (groupes de réflexion inter-services, informations ascendantes,…)	► amélioration continue de la gestion des ressources humaines de la collectivité ancrée dans le management interne, suivi participatif des choix et des résultats, innovation (formations continues ad hoc, recrutement…)
Compétences et Politiques de la collectivité	► absence de réflexion concernant l'emploi, les compétences et la formation (gestion des ressources humaines) concernant la collectivité et ses associés, prestataires et délégataires au titre de la mise en œuvre des politiques de la collectivité	► état des lieux et prospective concernant la gestion des ressources humaines de la collectivité, de ses associés, prestataires et délégataires en lien avec la mise en œuvre de ses politiques	► gestion des ressources humaines de la collectivité, de ses associés, prestataires et délégataires, optimisée afin de répondre aux enjeux du développement durable (compétences, organisation…)	► gestion participative des ressources humaines de la collectivité, de ses associés, prestataires et délégataires pour leur optimisation face aux enjeux du développement durable (groupes de réflexion inter-services, informations ascendantes,…)	► amélioration continue de la gestion des ressources humaines de la collectivité suivi participatif des choix et des résultats, innovation (formations continues ad hoc, recrutement…)
Coordination stratégique	► absence de réflexion globale concernant l'emploi, les compétences et la formation (gestion des ressources humaines) à l'échelle du territoire : - prospective concernant les besoins en compétences, formations ad hoc - coopération interentreprises et mutualisation des emplois - accès à l'emploi sur le territoire - discriminations à l'emploi…	[cf. Générique]	[cf. Générique]	[cf. Générique]	[cf. Générique]

20.2 Hygiène Sécurité Santé au travail – Conditions générales de travail

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
I	► pas d'attention particulière accordée aux conditions de travail au sein de la collectivité ► taux élevé d'absentéisme et de turn-over au sein de la collectivité	► identification des conditions de travail imposées par la législation (code du travail : Hygiène Sécurité Santé) au sein de la collectivité ► identification des causes d'absentéisme et de conflits/mécontentement/démotivation des élus et agents de la collectivité	► respect des exigences réglementaires ► programme collectif associant élus, direction et agents pour améliorer les conditions de travail (absentéisme, accidents du travail, partage des compétences, de la charge de travail…) au sein de la collectivité en tant qu'organisation	► optimisation des conditions de travail (personnalisation des contrats… ;'environnement : ergonomie…, outils, méthodes, organisation…)	► innovations dans l'organisation, les conditions et la qualité de l'environnement de travail au sein de la collectivité ► test de solutions innovantes/meilleures pratiques en vue de leur diffusion
P&C	► peu d'attention accordée aux conditions de travail des agents de la collectivité et des délégataires et prestataires de la collectivité au travers de la mise en œuvre des politiques de la collectivité ► taux élevé d'absentéisme et de turn-over	► identification des conditions de travail imposées par la législation (code du travail : Hygiène Sécurité Santé) au sein de la collectivité et chez ses associés, prestataires et délégataires au titre des politiques de la collectivité	► programme collectif associant directions, agents, prestataires et délégataires pour améliorer les conditions de travail (absentéisme, accidents du travail, partage des compétences, de la charge de travail…) dans la mise en œuvre des politiques de la collectivité	► optimisation des conditions de travail des associés, prestataires et délégataires dans la mise en œuvre des politiques de la collectivité (personnalisation des contrats), en termes d'environnement, d'outils, de méthodes…	► innovations dans l'organisation, les conditions et la qualité de l'environnement de travail dans la mise en œuvre des politiques de la collectivité ► test de solutions innovantes/meilleures pratiques en vue de leur diffusion
C	► peu d'attention accordée aux conditions de travail des employés et des salariés du territoire	[cf. Grille Générique]	[cf. Grille Générique]	[cf. Grille Générique]	[cf. Grille Générique]

21. Risques (naturels, industriels et technologiques)

→ Cf. Grille00 Performance générique

21.1 Information et implication des acteurs pour l'autonomie et la responsabilité face au risque

- connaissance du territoire vis-à-vis des risques : analyse experte, retours d'expérience, mémoire des événements passés, pratiques traditionnelles, développement de qualifications professionnelles dans le domaine de l'expertise territoriale du risque
  [→ risques concernant la collectivité en tant qu'organisation : *champ I* ; risques liés à, concernant ou faisant l'objet d'une maîtrise à travers les politiques de la collectivité : *champ P* ; risques à l'échelle du territoire et maîtrise coordonnées avec les PIs : *champ C*]
- Information et formation des publics exposés aux risques à la conduite à tenir en cas de crise - échanges et information, concertation et culture partagée entre les acteurs face aux risques
  [→ en interne sur les risques concernant la collectivité en tant qu'organisation : *champ I* ; agents, délégataires, prestataires, pour les risques liés à, concernant ou faisant l'objet d'une maîtrise à travers les politiques de la collectivité : *champ P* ; risques à l'échelle du territoire et maîtrise coordonnées avec les PIs : *champ C*]

21.2 Vulnérabilité du territoire face aux risques naturels et industriels : maîtrise par le biais de l'aménagement et de l'urbanisme

- prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme
  [→ documents d'urbanisme de la collectivité : *champ P* ; documents d'urbanisme pilotés par d'autres PIs du territoire : *champ C*]
- valorisation foncière spécifique adaptée aux zones exposées aux risques
  [→ au travers des politiques de la collectivité : *champ P* ; impliquant d'autres PIs : *champ C*]
- prise en compte des effets du changement climatique sur les risques (naturels, industriels, …) et dans les objectifs de réduction de la vulnérabilité des biens et personnes
  [→ au travers des politiques de la collectivité de la collectivité : *champ P* ; impliquant d'autres PIs : *champ C*]
- réduction de la vulnérabilité des bâtiments
  [→ au travers des politiques de la collectivité de la collectivité : *champ P* ; au travers de politique sur le territoire impliquant d'autres PIs : *champ C*]
- réduction des inégalités face aux risques – hiérarchisation des priorités en fonction de la vulnérabilité des zones du territoire
  [→ au travers des politiques de la collectivité de la collectivité : *champ P* ; au travers de politique sur le territoire impliquant d'autres PIs : *champ C*]

21.3 Prévention et alerte, gestion de crise, réparation des dommages

- outils de prévention, de veille et d'alerte vis-à-vis des situations de crise, adaptation des secours aux différents risques, équité dans la répartition des coûts de réparation des dommages subis suite aux aléas naturels, technologiques, industriels.
  [→ risques concernant la collectivité en tant qu'organisation : *champ I* ; risques liés à, concernant ou faisant l'objet d'une maîtrise à travers les politiques de la collectivité : *champ P* ; risques à l'échelle du territoire et maîtrise coordonnées avec les PIs : *champ C*]

22. Intégration territoriale des activités et gestion des externalités

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► aucune réflexion particulière sur l'intégration territoriale des activités et la gestion de leurs externalités	► identification des problématiques d'intégration territoriale des activités du territoire et de gestion de leurs externalités (y compris celles de la collectivité) ; identification des moyens (techniques, ressources, politiques ; ex : référentiels et méthodes de gestion durable des ZA, intégration paysagère des ouvrages …) à mettre en œuvre	► plan d'action pour la gestion des principales externalités de la collectivité en tant qu'organisation	► stratégie de gestion des externalités de la collectivité en tant qu'organisation	► amélioration continue et innovation dans la gestion des externalités de la collectivité en tant qu'organisation
Compétences et Politiques de la collectivité	► aucune politique intégrant la préoccupation de l'intégration territoriale des activités et la gestion de leurs externalités ► aucune politique portant d'intégration territoriale des activités et la gestion de leurs externalités	► identification des externalités produites par la mise en œuvre des politiques de la collectivité (ex : recensement des coûts de la politique d'environnement imputables à d'autres politiques de la collectivité…) ► identification des possibilités d'intervention de la collectivité au gré de ses compétences pour la gestion des externalités et l'intégration territoriale des activités du territoire	► plan d'action pour la gestion des principales externalités des politiques de la collectivité ► plan d'action pour la gestion des principales externalités et l'intégration territoriale des activités du territoire, dans le cadre des compétences de la collectivité	► stratégie formalisée de mise en œuvre des meilleures pratiques disponibles pour la gestion des externalités des politiques de la collectivité ► stratégie formalisée de mise en œuvre des meilleures pratiques disponibles pour la gestion des externalités et l'intégration territoriale des activités du territoire, dans le cadre des compétences de la collectivité	► amélioration continue et innovation dans la gestion des externalités et l'intégration territoriale des activités du territoire, dans le cadre des compétences de la collectivité
Coordination stratégique	► aucun échange d'information avec les parties intéressées concernant l'intégration territoriale des activités et la gestion de leurs externalités	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées du territoire sur l'intégration territoriale des activités et la gestion des externalités	► mutualisation des analyses sur l'intégration territoriale des activités et la gestion des externalités avec les parties intéressées du territoire en cohérence avec la stratégie de développement durable	► coordination effective des parties intéressées du territoire pour l'intégration territoriale des activités et la gestion des externalités, au regard des enjeux significatifs de développement durable du territoire	► coordination effective des politiques des parties intéressées du territoire, en cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire ► amélioration continue de l'impact des politiques et de leur coordination sur la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire

23. Ecologie industrielle et métabolisme territorial

	1. Prise de conscience pas d'action	2. Mesure évaluation de la situation et identification de voies de progrès	3. Mise en place d'actions visant à progresser sur l'enjeu : état de l'art	4. Maîtrise partielle d'innovations identification et mise en œuvre partielle de la prochaine innovation	5. Excellence / exemplarité généralisation de l'innovation dans la gestion de l'enjeu
Interne	► la collectivité ne s'interroge pas précisément sur les caractéristiques de ses intrants et extrants en tant qu'organisation	► inventaire des flux entrants et sortants générés par l'activité de la collectivité en tant qu'organisation	► choix de fonctionnement de la collectivité en tant qu'organisation basés sur les principes de l'écologie industrielle concernant les enjeux les plus significatifs	► démarche d'écologie industrielle dans la collectivité en tant qu'organisation : dans la mesure du possible, bouclage des flux et minimisation des pertes ► impacts environnementaux de la collectivité en tant qu'organisation minimisés	► exemplarité de la collectivité en tant qu'organisation en termes d'écologie industrielle : méthodes et performance ► usage des ressources optimisé ; cycles de matières fermés et émissions minimisées ; décarbonisation ; dématérialisation
Compétences et Politiques de la collectivité	► la collectivité ne s'interroge pas précisément sur les caractéristiques des intrants et extrants de ses politiques publiques	► identification des flux entrants et sortants générés par les politiques de la collectivité, et de leurs mutualisations éventuelles ► inventaire des flux entrants et sortants générés par les activités du territoire	► modalités de mise en œuvre des politiques de la collectivité intégrant lorsque pertinent les principes de l'écologie industrielle ► choix et définition des politiques de la collectivité intégrant lorsque pertinent les principes et les objectifs d'une démarche de métabolisme territorial	► généralisation des démarches d'écologie industrielle et de métabolisme territorial dans et à travers des politiques de la collectivité lorsque pertinent	► exemplarité de la conception et de la mise en œuvre des politiques en termes d'écologie industrielle, individuellement et dans leurs interrelations ► exemplarité des politiques dans leur concours à une démarche de métabolisme territorial au gré des compétences de la collectivité ► usage des ressources optimisé ; cycles de matières fermés et émissions minimisées ; décarbonisation ; dématérialisation, concernant les politiques de la collectivité ainsi que les activités du territoire dans la mesure des compétences de la collectivité
Coordination stratégique	► la collectivité ne s'interroge pas précisément sur les caractéristiques des intrants et extrants des activités présentes sur le territoire	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées du territoire concernant l'inventaire et la mutualisation des connaissances des flux entrants et sortants générés par les activités du territoire ► début de réflexion concernant les potentialités d'application de cette approche au territoire en lien avec le profil des activités qui s'y trouvent / qui s'y développent ou pourraient s'y développer	► mutualisation des analyses sur les flux entrants et sortants générés par les activités du territoire avec les parties intéressées recherche de synergies et définition de premières actions collectives ► efforts de gestion et de choix des activités du territoire et de leur organisation (répartition spatiale, infrastructures, information, conseil, développement …) intégrant les principes de l'écologie industrielle et du métabolisme territorial	► coordination effective avec les parties intéressées pour la mise en œuvre de démarches d'écologie industrielle et d'amélioration du métabolisme territorial du territoire ► généralisation de la prise en compte collective de ces démarches dans le développement, l'aménagement et la gestion des activités sur le territoire	► coordination stratégique avec les parties intéressées concernant le développement des activités sur le territoire de manière à mettre systématiquement en œuvre des démarches d'écologie industrielle et d'optimisation du métabolisme territorial lorsque pertinent ► usage des ressources optimisé ; cycles de matières fermés et émissions minimisées ; décarbonisation ; dématérialisation à l'échelle du territoire

24. Agriculture, milieux ruraux et forêts

→ Cf. Grille00 Performance générique

24.1 Consolidation de l'agriculture et de la sylviculture périurbaines pour maîtriser la périurbanisation et l'étalement urbain

24.2 Valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture et des forêts

- agriculture locale et ressources forestières comme élément d'image et de valeur ajoutée du territoire
- installation ou maintien d'exploitations multifonctionnelles (soutien aux Contrats d'Agriculture Durable…)
- accès aux espaces forestiers et ruraux pour des usages de loisirs et de détente
- développement de la bioénergie et des Valorisations Non Agricoles (VANA)

24.3 Valorisation de la qualité des terroirs (labels…)

24.4 Développement et promotion de pratiques agricoles durables

- contribution à la protection de l'environnement et de la santé par les produits, les modes de production et les modes de consommation
- circuits courts de distribution
- valorisation des produits de l'agriculture biologique
- information et sensibilisation des parties intéressées
- gestion durable des forêts (certifications…)
- soutien au développement de la filière bois-énergie et de la filière bois de construction

24.5 Anticipation des effets du changement climatique

- développement de cultures et de pratiques mieux adaptées aux prévisions de réchauffement climatique
- prédilection pour des techniques agricoles économes en eau

24.6 Promotion d'une pêche (maritime, fluviale…) durable

25. Tourisme

→ Cf. Grille00 Performance générique

25.1 Capacité de charge touristique du territoire

- protection de la qualité patrimoniale des sites et de la qualité de vie de la population locale par l'adaptation du développement touristique aux capacités et aux spécificités du territoire
- pressions sur les ressources en eau, l'espace, les paysages, les écosystèmes remarquables (littoraux marins, lacustres, montagnards, humides…)
- équilibre entre développement touristique et activités locales et de retombées locales de l'économie du tourisme
- intégration paysagère et architecturale et de limitation des impacts environnementaux des infrastructures d'accueil

25.2 sensibilisation des visiteurs, de la population locale et des acteurs du tourisme à des comportements responsables socialement et vis-à-vis de l'environnement ; développement et soutien de l'éco-tourisme

25.3 gestion des ressources humaines dans le secteur du tourisme et notamment l'emploi, la formation et la qualification des populations locales et des employés saisonniers

25.4 réponse aux besoins des touristes par des équipements et des services respectueux de l'environnement et des cultures locales

25.5 soutien à la création d'activités plurisaisonnières

25.6 requalification des espaces sous haute pression touristique

26. Enseignement, éducation, formation, recherche

→ Cf. Grille00 Performance générique **[Champs C&P,C]**

26.1 - adéquation entre offre et demande en termes d'enseignement, d'éducation et de recherche sur le territoire
26.2 - éducation et formation au développement durable (enfants, jeunes, étudiants, familles…)
26.3 - constitution et mobilisation d'une expertise sur le développement durable ; programmes de recherche sur le développement durable
26.4 - développement de centres de ressources sur le développement durable
26.5 - valorisation de l'expertise d'usage des acteurs du territoire

27. Santé

→ Cf. Grille00 Performance générique

27.1 Connaissance, information et formation sur les déterminants de la santé [Champs I, C&P, C]
27.2 Etablissement et suivi d'un Plan local d'Action Santé [Champs C&P, C]
27.3 inégalités face aux conditions de vie et d'accès aux soins [Champs I, C&P, C]
27.4 Offre d'un cadre de vie agréable et sain [Champs I, C&P, C]

28. Egalité, équité, solidarité

28.1 égalité hommes/femmes [Champ I : parité hommes/femmes parmi les élus et les agents (niveau 4 :exemplarité de collectivité – parité hommes/femmes entre élus…)] [Champs I, C&P, C]
28.2 équité devant l'accès à l'emploi : discriminations de genre, ethniques, en fonction du lieu d'origine, de résidence... [Champs I, C&P, C]
28.3 égalité des chances - accès à la lecture, l'éducation et la formation [Champs C&P, C]
28.4 égalité devant l'accès à la justice et aux droits [Champs IC&P, C]

29. Cohésion et relation sociales

29.1 citoyenneté [Champs I, C&P, C]
- renforcement des valeurs républicaines
- éducation à la citoyenneté et au développement durable
- pédagogie de responsabilisation et de respect des règles

29.2 relations entre habitants, entre entreprises et habitants, entre employés, organisations syndicales et usagers… [Champs I, C&P, C]
- prévention et gestion des conflits dans le service public – information et respect des usagers
- évènements et manifestations collectifs citoyens

29.3 incivilités [Champs I, C&P, C]
- prévention et aide aux victimes
- prévention précoce auprès des enfants
- lutte contre les violences faites aux femmes
- prévention des récidives

29.4 prévention de l'exclusion [Champs I, C&P, C]
- information de la population sur le rôle des institutions
- encouragement de la médiation en tant que facteur de lien social
- valorisation des initiatives à caractère associatif, économique ou culturel

29.5 revitalisation des zones et quartiers en difficulté [Champs C&P, C]
- cadre de vie et tranquillité
- opérations de renouvellement urbain dans le cadre de projets de requalification globaux
- modes d'écoute, d'expression et de participation des habitants
- soutien aux initiatives favorisant l'exercice de la citoyenneté

29.6 aide aux personnes et familles en difficulté [Champs C&P, C]
29.7 relations intergénérationnelles [Champs C&P, C]
29.8 solidarité entre milieux urbain et rural [Champs C&P, C]
29.9 expression citoyenne et participation des étrangers à la vie du territoire [Champs C&P, C]

30. Culture

→ Cf. Grille00 Performance générique

30.1 Accès à l'expression culturelle et à la création culturelle

- la culture comme outil de cohésion sociale
- encouragement à la création artistique
- soutien à la pratique d'activités culturelles et artistiques pour tous les publics
- accès de tous les publics (familles défavorisées, habitants des quartiers défavorisés, handicapés, jeunes, personnes âgées…) aux spectacles et manifestations culturelles

30.2 Soutien et valorisation des cultures et savoirs locaux et traditionnels

30.3 Diversité et rencontre des cultures (ethniques, urbaines/rurales…)

30.4 La culture comme facteur de vitalité et de développement durable du territoire

- soutien à la création d'activités économiques locales en lien avec la culture
- soutien des manifestations culturelles éco-responsables

31. Activités sportives et de loisirs

→ Cf. Grille00 Performance générique

31.1 Le sport comme facteur d'intégration sociale et vecteur éducatif [Champs I, C&P, C]

- pratique sportive des femmes et des personnes handicapées
- combat de l'exclusion sociale par la pratique d'activités sportives et de loisirs
- lutte contre les incivilités et la violence dans et autour du sport

31.2 Maintient et développement de la santé et du bien-être par la pratique sportive [Champs I, C&P, C]

31.3 Sport et loisirs comme facteur de vitalité et d'attractivité du territoire [Champs I, C&P, C]

- sport et loisirs comme source de richesses, intégrés dans le projet et les ambitions du territoire (notamment comme composante du tourisme durable)
- retombées économiques sur l'emploi au niveau local des activités de sport et de loisirs
- prise en compte de la diversité des pratiques sportives et promotion du sport comme élément du patrimoine culturel

31.4 Valorisation des espaces naturels et ruraux par la pratique du sport et des loisirs [Champs I, C&P, C]

- participation des pratiquants du sport à l'entretien et à la gestion des espaces de nature
- contribution du sport et des loisirs de plein air à la reconnaissance de la valeur d'usage des espaces naturels et ruraux
- implication des pratiquants dans la gestion des sites, des paysages et de la nature
- outils et méthodes de gestion des conflits d'usage

31.5 Modes de consommation durables dans le sport et les loisirs [Champs I, C&P, C]

- installations, équipements et matériels de sport et de loisirs respectueux de l'environnement
- modes de gestion durable des activités de sport et loisirs
- incitation des sportifs et pratiquants de loisirs à des achats écologiquement et socialement responsables
- gestion des manifestations sportives et de loisirs dans le respect du patrimoine nature

32. Coopération décentralisée

→ Cf. Grille00 Performance générique

32.1 participation à des réseaux d'échanges nationaux et internationaux entre territoires
32.2 échanges de savoirs, de connaissances et de compétences par la coopération
32.3 promotion du développement durable dans les champs de la coopération (santé, éducation, accès aux ressources environnementales, logement…)
32.4 échanges commerciaux et financiers équitables et écologiquement responsables
32.5 entraide internationale
32.6 programmes de coopération avec les populations migrantes présentes sur le territoire

33. Eau - gestion rationnelle, consommations, traitement eaux usées, gestion des rejets et pollution

→ Cf. Grille00 Performance générique

33.1 gestion rationnelle et consommations
33.2 traitement des eaux usées

33.3 rejets et pollutions

34. Air - pollution et odeurs
→ Cf. Grille00 Performance générique

35. GES (Gaz à effet de Serre)
→ Cf. Grille00 Performance générique

36. Energie - consommations, utilisation d'énergies renouvelables et alternatives
→ Cf. Grille00 Performance générique

36.1 consommations [Champs I, C&P, C]
36.2 utilisation d'énergies renouvelables et alternatives [Champs I, C&P, C]
36.3 soutien au développement des énergies renouvelables et alternatives [Champs C&P, C]

37. Déchets
→ Cf. Grille00 Performance générique

37.1 Collecte et tri sélectifs
37.2 Recyclage / valorisation / réutilisation
37.3 Diminution à la source

38. Sols - pollutions et artificialisation
→ Cf. Grille00 Performance générique

38.1 pollutions [Champs C&P, C]
38.2 réhabilitation des sols pollués [Champs C&P, C]
38.3 imperméabilisation [Champs C&P, C]

39. Conservation de la biodiversité et milieux naturels
→ Cf. Grille00 Performance Générique [Champs C&P, C]

39.1 connaissance de la biodiversité et des milieux naturels et des pressions qu'ils subissent
39.2 gestion intégrée de l'espace, planification/politique globale, corridors écologiques, zones tampon..
39.3 gestion de la fréquentation des milieux naturels et des écosystèmes fragiles
39.4 gestion concertée par bassin de l'eau et des milieux aquatiques
39.5 gestion intégrée des zones côtières
39.6 gestion intégrée des zones humides
39.7 gestion intégrée des zones de montagne
39.8 protection des éléments clés du réseau écologique : gènes, espèces, habitats, écosystèmes
39.9 mise en valeur des paysages et milieux naturels sensibles par des activités économiques adaptées
39.10 gestion et entretien des espaces naturels par des entreprises d'insertion ou d'économie solidaire et au travers d'initiatives des habitants
39.11 comptabilité environnementale (aménités / dommages environnementaux)
39.12 entretien et gestion des espaces naturels anthropisés en faisant appel au génie écologique

40. Bruit
→ Cf. Grille00 Performance générique

ANNEXE XIV – Contexte et déroulement Expérimentation CDPB

UN PREMIER TERRAIN EXPLORATOIRE DE VALIDATION COLLECTIVE DE L'OUTIL, LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE

1. Contexte

Une rencontre opportune, des motivations complémentaires

La première expérimentation exploratoire auprès du Conseil de Développement du Pays Basque (CDPB) est née d'une rencontre opportune.
Philippe Arretz, Chargé de Mission au CDPB, nous a contacté après avoir eu vent de nos travaux, alors qu'il n'était pas encore en poste à Bayonne. Nos discussions ont conforté notre curiosité et notre intérêt pour nos parcours respectifs, lui étant alors en fin de rédaction de son mémoire de DESS sur *les enjeux d'une construction territoriale durable en Pays basque : entre identité et développement* [39].
Une fois Philippe Arretz en poste à Bayonne au CDPB, il nous est très vite apparu qu'un travail commun serait mutuellement bénéfique. En tant que chargé de mission, il voyait les besoins d'outils d'évaluation émanant des collectivités et du CDPB, ainsi que la nécessité pour le CDPB de disposer de méthodologies pouvant contribuer à l'animation territoriale (notamment par le bais de l'identification d'enjeux significatifs communs aux collectivités du Pays[40]).
Après discussions, le CDPB nous a donc invités à mener une première expérimentation.

Un contexte institutionnel et territorial très favorable

Le pays Pays Basque mène depuis 1995 une expérience de gouvernance territoriale originale, citée en exemple au plan national[41].
Un travail de prospective territoriale (Pays Basque 2010) a été mené de 1992 à 1994. Ces travaux ont notamment mobilisé les méthodes de prospective territoriale de Michel GODET, dont est largement inspirée la méthodologie SD21000 entreprises conçue par Karen DELCHET et Christian BRODHAG (cette dernière en constituant un dérivé simplifié mais avec des mécanismes, des préoccupations et une philosophie similaires).
Nous nous trouvions ainsi directement en position de travailler sur le « retour » d'une méthodologie, issue des territoires et transférée dans les entreprises, au contexte des collectivités et des problématiques territoriales.

Le projet Pays Basque 2010 a abouti à la création du CDPB (au statut associatif) et d'un Conseil des élus, afin d'animer le projet de territoire. Le Conseil de développement est une assemblée représentative des acteurs locaux : collectivités, administrations de l'Etat, acteurs socioprofessionnels et associatifs....
Le Conseil des élus est une assemblée représentative de tous les niveaux d'élus présents sur le territoire : membres du gouvernement, parlementaires nationaux et européens, conseils régionaux et généraux, représentants d'EPCI.

En 1997, le Pays Basque était l'un des premiers Pays reconnus au titre de la LOADT. Il constitue ainsi la matrice des logiques de gouvernance territoriale en France. A cette date, les acteurs locaux terminaient l'élaboration d'un Schéma d'Aménagement et de Développement du territoire. Après une première convention avec l'Etat et l'Union Européenne, l'Etat a reconnu en 2000 cette démarche par

[39] ARRETZ Philippe, 2006, « *Les enjeux d'une construction territoriale durable en Pays basque : entre identité et développement* », Diplôme d'université de 3E cycle Développement durable et organisations, Université Paris-Dauphine, 164pp.
[40] Avant la formalisation de l'outil et dès les premiers tâtonnements de notre part, l'idée que l'évaluation des Agendas 21 locaux devrait mettre en exergue cette catégorie de problématique nous semblait centrale.
[41] Le mémoire de Philippe ARRETZ (2006, *Op. Cité.*), contient la description et l'analyse détaillées de ce contexte, tant du point de vue institutionnel qu'historique et culturel (ces trois dimensions étant, au Pays Basque, singulièrement liées).

une Convention spécifique Pays Basque annexée au CPER 2000-2006, qui constitue une sorte de « mini contrat de plan local ».
Le Conseil des élus s'est vu confier par l'Etat l'animation de ce programme, assurant la médiation entre porteurs de projets locaux et financeurs. Depuis 2000, le Conseil de développement poursuit un travail de réflexion, de préconisations et d'expertise de l'action publique.
Il est doté de services, établit des diagnostics et produit de la réflexion stratégique en amont de la décision. Il est doté d'une structure de coordination de la maîtrise d'ouvrage sous l'égide du conseil des élus. Il s'agit en cela d'un dispositif « exemplaire et transposable », selon Michel Casteigts[42].
Arrivant en fin de convention en 2006, et en vue des futures contractualisations nationales et européennes (2007-2013), un nouveau projet de territoire était lors de notre collaboration avec le CDPB, en cours d'élaboration. La démarche "Pays Basque 2020" a réuni plus de 400 acteurs locaux autour de 4 ateliers de travail (économie / santé - social / transport / enseignement supérieur - recherche), mobilisant les différents opérateurs en charge d'autres domaines de l'action publique.
Les trois ambitions affichées du projet de territoire sont la coopération transfrontalière, la réciprocité territoriale et le développement durable. Le projet de territoire, validé le 9 décembre 2006, « met en avant une nouvelle impulsion collective pour un développement durable du territoire : compétitivité et responsabilité sociétale dans le domaine économique, plan climat, plan de prévention des déchets, schéma de déplacements privilégiant le transport en commun, cohésion sociale et territoriale (accès aux services publics, valorisant des démarches pour un « vivre ensemble », une implication des jeunes générations…) » (CDPB, 2006)[43].

Le développement durable, selon Philippe Arretz, « est une notion nouvelle sur ce territoire, mais elle rencontre ici beaucoup d'intérêt tant elle interroge un territoire très attractif, dynamique du point de vue économique, et soucieux de cohésion sociale et culturelle (identité basque) » ; ainsi, « le développement durable s'inscrit peu à peu sur ce territoire... ».
Le CDPB a ainsi fait appel dans le cadre de son atelier « Economie », le 10 mars 2006, à des experts extérieurs (dont Gilles Pennequin, HFDD à la DIACT), pour poursuivre sa réflexion sur les enjeux socio-économiques du Pays Basque. Les participants ont ainsi été sensibilisés à la vulnérabilité du territoire vis-à-vis des défis du changement climatique et de l'énergie.
L'atelier « Infrastructures-Déplacements » est coprésidé par Michel CASTEIGTS, qui est l'une des personnalités du Conseil de développement ancien DG de CA de Bayonne-Anglet-Biarritz.
Dans ce contexte, le CDPB souhaitait au moment de cette première collaboration, et avant de donner forme à son projet stratégique, poursuivre sa réflexion, notamment sur un plan plus technique. C'est dans ce cadre qu'il a été décidé d'une séance de travail sur le « SD21000 collectivités » à Bayonne.
Tant du point de vue du CDPB que du notre, ces travaux seraient donc exploratoires. Pour le CDPB, il s'agissait dans un premier temps d'« échanger, de confronter notre réflexion avec les travaux que vous menez dans le cadre de votre thèse. Votre méthodologie nous permettra sans doute de "cadrer" notre réflexion (même si nous mesurons que vous êtes au début de votre travail). Notre échelle territoriale (de "pays") sera sans doute un bon terrain d'expérimentation pour vos recherches, tant elle occupe une place particulière par rapport aux collectivités locales. Il s'agit donc bien d'un échange, un processus d'apprentissage mutuel ».
Souhaitant dès cette époque s'inscrire dans le futur dispositif de reconnaissance du MEDD, le CDPB se posait également la question des traductions opérationnelles du Cadre de Référence en termes d'évaluation, tant de l'ensemble du projet de territoire à l'échelle du Pays qu'à celle des collectivités[44].
Cette préoccupation a donc été centrale dans les analyses critiques apportées par les participants à l'ébauche de méthodologie que nous venions leur soumettre.

---

[42] Interrogé dans le cadre des entretiens exploratoires avec des experts.
[43] Conseil de Développement du Pays Basque, 2006, « *Mise en oeuvre et évaluation du développement durable dans les collectivités et les entreprises. Expérimentation croisée collectivité/entreprises, menée sur le territoire de Soule (Pays Basque, France), dans le cadre de la démarche Pays Basque 2020 – Dossier de préparation* », version du 22/12/06 (8pp.). Dossier réalisé sous la direction de ARRETZ Philippe avec la contribution de DELCHET Karen et PONROUCH Adrien
Pour en savoir plus sur le CDPB, voir www.lurraldea.net
[44] Le Pays a été retenu parmi les premiers lauréats de la première session de l'appel à reconnaissance, fin octobre 2006.

Le contexte était ainsi favorable, tant du point de vue de l'histoire des réflexions institutionnelles et territoriales locales, que des temporalités du chercheur et de ses partenaires.

2. Déroulement de l'expérimentation

L'expérimentation a eu lieu dans les locaux du CDPB. Deux demi-journées y ont été consacrées, la première en comité restreint et la seconde avec un comité élargi, le 5 avril (15/18hoo) et le 6 avril (9h3o/13h3o) 2006[45].

2.1. Déroulement de la première demi-journée

Etaient présents lors de la première demi-journée :

- Caroline SARRADE, Chargée de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Philippe ARRETZ, Chargé de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Mirentxu SAINT MARTIN, Chargée de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Vladlène Bard, étudiante en Master2 GAELE - Aménagement et Urbanisme, Paris 4 La Sorbonne, Stagiaire MEDD/DIDD[46]

2.1.1 Contexte et objectifs

L'objectif de la première demi-journée était de présenter la méthodologie aux chargés de mission à l'origine du projet, Caroline SARRADE et Philippe ARRETZ. Il s'agissait d'en exposer les tenants et aboutissants et de valider la présentation qui serait faite au comité de travail élargi.
Des remarques ont été faites sur le fond de la méthodologie et ses postulats, et sur la forme (présentation, déroulement et contenu des étapes).

2.1.2 Déroulement pratique

Ont été exposés le contexte et la problématique de recherche dans lesquels s'inscrit l'adaptation de la méthodologie SD21000 aux collectivités, selon le plan suivant :

Intervenants

● Présentation des intervenants : Adrien Ponrouch / Vladlène Bard (stagiaire au MEDD)

Contexte

● SNDD, Reconnaissance des Projets territoriaux de développement durable : objectif de 500 Agendas 21 locaux d'ici 2008
→ « Cadre de Référence pour les Projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux » élaboré sous l'égide du MEDD
● SD21000 : Guide AFNOR pour la prise en compte du développement durable dans la stratégie et le management de l'Entreprise
→ Méthodologie EMSE/CapAFNOR (Thèse de Karen Delchet sous la Direction de Christian Brodhag) pour l'application des recommandations du Guide SD21000 dans les PME
● L'approche conjointe par les enjeux et les parties intéressées dans la stratégie et le management des organisations
→ Position française auprès de l'ISO dans le cadre des travaux sur l'ISO 26000 : Responsabilité Sociétale des Organisations

[45] Les éléments qui suivent ont été validés par Philippe Arretz et Caroline Sarrade courant mai 2006.
[46] Vladlène BARD travaillait en stage au BTE sur la grille de lecture-écriture des projets des collectivités (travaux dont Caroline THOURET a pris la suite). Liliane Duport avait consenti à ce que Mlle Bard nous assiste et nous accompagne au cours des expérimentations, à Bayonne puis au CG77. Sa présence a été infiniment précieuse, tant du fait qu'elle nous procurait un grand confort de travail, que de par les échanges riches que nous avons eus à ces occasions.

● SD21000 appliqué aux collectivités territoriales : Guide pour la prise en compte du développement durable dans la stratégie et le management des collectivités territoriales (AFNOR avec l'IMDDT (Aquitaine), dans le cadre des Appels à Projets du MEDD sur les outils et méthodologies en vue de l'élaboration d'Agendas 21 locaux)

Objectifs et problématique de recherche

● Evaluation et reconnaissance des projets territoriaux de développement durable :
▫ validité et intérêt de l'approche SD21000 par les enjeux et les parties intéressées, et de la méthodologie associée, pour les collectivités ?
▫ l'approche SD21000 pour les collectivités : une déclinaison opérationnelle du Cadre de Référence du MEDD dans la perspective d'une évaluation (performance sur les enjeux + processus) ?
▫ le rapprochement par les processus et les enjeux des entreprises et des collectivités autour de stratégies territoriales de développement durable ?
▫ d'approches gestionnaires et institutionnelles du développement durable par les collectivités locales vers une amélioration continue de la coordination stratégique territoriale ; des Agendas 21 locaux d'institutions vers des Agendas 21 locaux territoriaux…

→ Une première expérimentation collective de l'adaptation de la méthode SD21000

Cette brève présentation (10 mn) plantait le contexte de l'expérimentation et mettait en perspective le travail proposé. Il s'agissait notamment de faire le lien entre les visées instrumentales locales de la méthodologie et son intérêt éventuel en termes de support pour une évaluation extérieure (reconnaissance des projets dans le cadre de la SNDD).

2.2. Déroulement de la seconde demi-journée

Etaient présents lors de la seconde demi-journée[47] :

- Battitta BOLOQUY, Directeur du Conseil de développement du Pays Basque
- Caroline SARRADE, Chargée de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Mirentxu SAINT MARTIN, Chargée de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Mathieu DUTILH, Chargé de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Philippe ARRETZ, Chargé de Mission Conseil de développement / Conseil des élus
- Corine COURREGES, Responsable « Mission développement durable », Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB)
- Julie LABOURDETTE, Stagiaire Projet Collectif de Développement Baxe Nafaroa
- Vladlène BARD, stagiaire au MEDD

2.2.1 Objectifs

L'objectif de la seconde demi-journée était de valider le fond (étapes du processus de la méthodologie) et une partie du contenu (grilles de performance pour un certain nombre d'enjeux), ainsi que la faisabilité (au regard de la lourdeur pressentie du déroulement de toutes les étapes, enjeux et PI étant nombreux), ce à quoi il faut ajouter la notation dans les trois champs de gestion.

Des remarques ont ainsi pu être faites, comme durant la demi-journée précédente, sur –
- le fond de la méthodologie et ses postulats (processus, grilles, niveaux de notation…)
- la forme de la méthodologie (présentation et déroulement des étapes …)

Afin de répondre aux attentes du CDPB, et sachant que le temps imparti ne permettrait pas un travail exhaustif sur l'ensemble des « enjeux », le parti a été pris de travailler en priorité sur les quatre thématiques clefs du projet Pays Basque 2020 : économie ; santé - social ; transport ; enseignement supérieur - recherche.

[47] Selon Philippe Arretz, interrogé sur « le niveau de sensibilité des participants au développement durable », en termes de connaissances des pratiques, références, concepts et enjeux, aucune des personnes présentes n'était « totalement étrangère au concept », une moitié était « partiellement sensibilisées aux grands enjeux », et l'autre moitié « possédait une connaissance et une expertise » (tout en soulignant qu'on peut se demander « qui est vraiment expert en la matière… »).

Ces quatre thématiques avaient fait l'objet préalable d'un essai de traduction en grilles de performance, sur la base des éléments qui s'y rapportent dans le Cadre de Référence, conjugués à ceux présents dans les grilles de performance du SD21000 Entreprises[48] et du SD21000 Zones d'Activités[49].

2.2.2 Déroulement pratique

● Le contexte et la problématique de recherche sont exposés. M. Battitta BOLOQUY, Directeur du CDPB, demande si des développements méthodologiques équivalents sont menés ailleurs en Europe. Nous expliquons que les positions des différents pays divergent quant à l'importance de la prise en compte des enjeux et des parties intéressées ; la question se posant plus directement en termes de RSE[50] et l'effort méthodologique présenté en direction des collectivités étant inédit à notre connaissance.

● Le temps imparti (9 h 30 / 13 h 00) n'a laissé le temps de travailler que sur un nombre restreint d'enjeux parmi la trentaine faisant déjà l'objet de grilles de performance :

L'enjeu Déplacements, transports et infrastructures est abordé sur la base de 6 grilles de performance déclinant 5 aspects de l'enjeu qui apparaissent dans le Cadre de référence[51] :

1. Transport et mobilité des personnes
2. Gestion de l'offre et de la demande en transports
3. Mobilité contrainte
4. Flottes de moyens de transport
5. Transport de marchandises
6. Infrastructures

L'enjeu Santé est abordé sur la base de la première seulement des 4 grilles de performance :

1. Connaissance et formation sur les déterminants de la santé
2. Réduction des inégalités concernant les conditions de vie, de travail, d'accès à des soins et à l'information
3. Etablissement et suivi d'un Plan local d'Action Santé
4. Offre d'un cadre de vie agréable et sain

[48] AFNOR/EMSE, « *Expérimentation du SD 21000, V2 – Diagnostic développement durable : guide pour la réalisation du diagnostic* », 54pp.

[49] GONDRAN ET SCHNEDER, « *Analyse des enjeux liés au développement durable pour la ZA – Rapport intermédiaire : Traduction des enjeux du SD 21000 en enjeux spécifiques pour la gestion d'une ZA* », 54pp.

[50] Responsabilité Sociétale des Entreprises. Ces questions sont traitées dans la Thèse de Karen DELCHET, *Op. Cité*.

[51] Auxquels nous avons ajouté l'aspect « Gestion de l'offre et de la demande en transports », le changement de paradigme d'une gestion de l'offre à une gestion de la demande nous apparaissant comme consubstantiel d'une gestion raisonnée des transports et d'un développement durable dans ce domaine (voir Online Transportation Demand Management Encyclopedia, Victoria Transport Policy Institute, http://www.vtpi.org/tdm/).

ANNEXE XV – Contexte et déroulement Expérimentation CG77

UN PREMIER TERRAIN DE MISE EN ŒUVRE COMPLETE DE LA METHODOLOGIE, LE CONSEIL GENERAL DE SEINE ET MARNE

L'expérimentation a été décidée avec Laurence Caille, sur avis favorable de M. Michel Billecocq, DGS du Conseil Général de Seine-et-Marne (CG77), suite aux retours de l'expérimentation préliminaire au CDPB et aux travaux exploratoires menés avec Laurence Caille, dès lors qu'il a semblé qu'un niveau de maturité suffisant était atteint dans le développement des outils.

1. Présentation du terrain

1.1 Contexte : le département de la Seine et Marne

Le département de la Seine-et-Marne compte 514 communes et 1,2 million d'habitants. Il représente 50% de la superficie de la région Ile-de-France. Ce département subit, en raison de l'expansion de l'agglomération parisienne, une forte pression économique et démographique qui induit des déséquilibres territoriaux croissants entre l'est et l'ouest, le nord et le sud, ainsi que des déséquilibres internes aux territoires (déséquilibre emploi/habitat, manque de services et de transports, étalement urbain, accroissement des nuisances et des pollutions,…). Poumon vert de la région Ile-de-France, il bénéficie encore d'un cadre de vie et d'un environnement relativement préservés.
Une démarche visant un développement qualitatif du territoire respectueux des hommes et de l'environnement, s'efforçant « de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » est apparue nécessaire aux élus départementaux pour faire face à ces évolutions, mettre en valeur les richesses locales et préparer l'avenir de ce département. Cette volonté rejoint les attentes des Seine-et-Marnais exprimées en 2002 lors de l'élaboration de la Charte départementale de Développement 2003-2013. Le CG77, lors de la séance de l'assemblée départementale du 25 juin 2004, a décidé d'élaborer un Agenda 21 local[52].

1.2 Missions confiées par le CG77 à des prestataires

Le CG77 a lancé l'élaboration d'un Agenda 21 local afin :

- d'organiser la gestion des territoires (échelle territoriale) et les actions sur le long terme (échelle de temps),
- d'articuler les dimensions sociales, économiques et environnementales du développement (transversalité, intégration, multi-dimensionnalité),
- de veiller à une utilisation économe des ressources,
- d'assurer la santé publique,
- de favoriser la démocratie locale.

Les trois missions suivantes ont été définies et confiées au groupement formé par les cabinets ADAGE Environnement et Dialogue Animation Communication (DAC) :

1 : sensibilisation et mobilisation des élus et des services, en vue de l'élaboration de l'Agenda 21 départemental, ainsi que la communication vis-à-vis des principaux partenaires du Conseil Général de Seine-et-Marne concernant les objectifs de cette démarche
2 : première analyse des actions de développement durable menées sur le territoire départemental
3 : synthèse des éléments de diagnostics territoriaux existants du département de Seine-et-Marne

Les deux missions suivantes doivent ensuite être réalisées:

4 : définition des enjeux et objectifs prioritaires de développement durable
5 : élaboration du plan d'actions

[52] Conseil Général de Seine-et-Marne – D.A.U.D.T. « *Cahier des Clauses Particulières – Elaboration d'un Agenda 21 Départemental* », 26 Novembre 2004, 13pp.

1.3 Organisation du CG77 et pilotage de l'Agenda 21 départemental

Le CG77 est une organisation importante : les quelques éléments ci-dessous en donnent la mesure.

Organigramme du CG77

Son organigramme l'étendue des compétences et la taille du CG en tant qu'organisation :

Cabinet du Président
Direction de la Communication

Direction Générale Adjointe de la Solidarité
Centre de Ressources et d'Appui ; Direction de l'Insertion et de l'Habitat ; Direction de l'Enfance / Direction de la Santé et de la Petite Enfance ; Direction des Personnes Agées et Adultes Handicapés ; Direction des Unités d'Action Sociale ; 14 Unités d'Action Sociale dans 14 communes différentes

Direction Générale Adjointe de l'Education, de la Culture, du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports
Direction de l'Education, de la Jeunesse et des Sports ; Direction des Affaires Culturelles ; Direction des Archives, du Patrimoine et des Musées ; Mission Coopération décentralisées / tourisme ; 6 Musées, Médiathèque, Jardins-musées départementaux

Direction Générale Adjointe de l'Environnement, des Déplacements, et de l'Aménagement du Territoire
Direction des Transports ; Direction de l'Architecture, des Bâtiments et des Collèges ; Direction du Développement des Territoires ; Direction de l'Eau et de l'Environnement ; Direction des Infrastructures Routières Départementales ; Laboratoire Vétérinaire Départemental

Direction Générale Adjointe de l'Administration et des Ressources
Direction des Ressources Humaines ; Direction des Affaires Juridiques et Patrimoniales ; Direction de l'Administration générale ; Sous-direction des Moyens ; Sous-direction des Marchés Publics ; Direction des Systèmes d'Information

Le CG est entouré d'organismes associés afin d'intervenir dans le cadre de compétences volontaires :
Act'art ; Seine-et-Marne Développement (agence de promotion et de développement économique) ; Incendie et secours ; HLM ; Maison de l'Environnement ; Initiatives77 ; Tourisme77 ; Architecture, urbanisme et environnement ; Aménagement 77

Composition du Comité de pilotage de l'Agenda 21 départemental

Le Comité de pilotage de l'Agenda 21 départemental est placé sous la Présidence de M. Vincent ÉBLÉ, Président du CG, et constitué des membres suivants :

Membres élus :
- Gérard EUDE, Vice-Président chargé du Développement Economique, de l'Aménagement Durable, des Nouvelles Technologies et de l'Emploi
- Jean DEY, Vice-Président chargé de l'Eau, de l'Air et de la Terre
- Bertrand CAPARROY, Vice-Président chargé des Politiques Contractuelles
- Jean-Pierre BONTOUX, Vice-Président chargé des Sport, de la Jeunesse et de la Prévention Spécialisée
- Nicolas FENART, Conseiller Général du canton de Villiers-Saint-Georges
- Jean-François ROBINET, Conseiller Général du canton de Fontainebleau
- Dominique SATIAT, Conseiller Général du canton de Bray-sur-Seine

Membres de l'administration :
- Michel BILLECOCQ, Directeur Général des Services
- Claire GERMAIN, Directrice Générale Adjointe de la Vie Locale
- Philippe de GUIBERT, Directeur Général Adjoint de l'Aménagement, des Infrastructures et du Cadre de Vie
- Claude PARISSE, Directeur Général Adjoint de l'Administration et des Ressources
- Didier LESUEUR, Secrétaire Général de la Direction Générale Adjointe de l'Action Sociale
- Daniel ARNAULT, Directeur de l'Eau et de l'Environnement
- Jean-Denis BERGEMER, Directeur de la Maison Départementale de l'Environnement
- François-Xavier DEFLOU, Directeur de Seine-et-Marne Développement
- Anne DELVAUX, Directrice Adjointe de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Développement du Territoire
- Roger DESBIENS, Directeur du Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement

- Patricia INGHELBRECHT, Directrice Adjointe du Cabinet du Président
- Florence LABIGNE, Directrice de la Communication
- Valérie MARCHAL, Conseiller Technique du Cabinet du Président
- Laurence CAILLE, Chargée de Mission à la D.A.U.D.T.
- Jean-Charles EECKHOUT, Chargé de Mission à la D.A.U.D.T.

Un comité restreint regroupe les trois Vice-présidents en charge du dossier, la Direction du Cabinet, la Direction de la Communication, et le DGS assisté de la DDT (Direction du Développement des Territoires), à l'action transversale, et plus particulièrement en son sein, par Mme Laurence Caille.

1.4 Planning d'élaboration de l'Agenda 21 départemental

Le planning prévisionnel de l'élaboration de l'Agenda 21 départemental incluait :

- un diagnostic (basé notamment sur : le recueil et l'analyse de données et documents, la rencontre d'une dizaine de personnalités, l'audition de partenaires institutionnels, la synthèse des grandes lignes programmatiques des principales politiques du CG).
- ce diagnostic devait aboutir à la définition d'enjeux et d'objectifs, ainsi qu'à la constitution d'un premier recueil d'actions et des pistes d'actions pour le mois de juillet 2006
- la parution d'un document Agenda 21 départemental en décembre 2006

Le Cabinet ADAGE, en collaboration avec le cabinet DAC[53], a produit un diagnostic synthétique paru le 29 mai 2006[54]. Les grandes orientations ont été validées le 22 septembre 2006, reportant la dernière phase de la démarche au 4ème trimestre 2006. Un premier plan d'actions doit être arrêté début février 2007, l'objectif étant que les résultats de l'expérimentation en cours présentée ici puissent être pris en compte à cette étape. L'Agenda 21 local du CG et son plan d'action définitif ont été validés en février 2006. Le CG77 a par la suite été retenu parmi les lauréats de la seconde session de l'appel à reconnaissance du MEDD, au titre de son Agenda 21 départemental.

2. Déroulement de l'expérimentation

Une première réunion de présentation générale a eu lieu au CG, qui reprenait la structure de la présentation au CDPB et exposait les étapes (sans entrer dans le détail de chacune).

L'expérimentation comprend plusieurs étapes (notations ; recueil de données qualitatives). Ces étapes correspondent à deux niveaux d'analyse : un premier niveau stratégique (identification des enjeux significatifs), un second niveau organisationnel et opérationnel (pistes d'action).

La méthodologie se base sur la prise en compte de 42 Thèmes Porteurs d'Enjeux (TPE)[55], et d'un nombre élevé de parties intéressées (PIs) : environ 500 regroupées en 55 ensembles distribués en 11 catégories, afin de permettre leur prise en compte au niveau stratégique. Elles peuvent ensuite être considérées de manière détaillée et adaptée au territoire lors de la phase d'élaboration d'un plan d'actions opérationnel.

[53] Dialogue Action Communication

[54] ADAGE/DAC, avec la collaboration de Michel Cohen (IDD), « *La Seine-et-Marne face aux défis du développement durable – Diagnostic problématisé* », 29 mai 2006, 14pp.

[55] La liste, après remaniements, a été ramenée à 40 TPE.

Etapes de mise en œuvre de la méthodologie	Niveau	Timing
1. Travail préparatoire à distance 1.1 notation du niveau de la relation avec les PIs *et* 1.2 notation du niveau d'attente des PIs par TPE (*approche simplifiée par groupements de PIs*) par la collectivité (*envoi de supports de notation Excel ad hoc par voie électronique*)	*stratégique*	Envoi 3à4 semaines avant l'étape suivante
2. Travail collectif notation collective de la performance sur les TPE, et de leur importance pour la collectivité (*réunion de l'ensemble des participants au CG, notation par consensus*)	*Stratégique*	6/07/06 & 10/07/06
3. Analyse Structurelle [étape additionnelle non prévue au début de l'expérimentation] mise en perspective des résultats intermédiaires : recours à l'Analyse Structurelle appliquée aux TPE afin d'aider à identifier les enjeux significatifs (*réunion de travail avec Laurence Caille au CG*)	*Stratégique*	19/09/06
COMPTE-RENDU D'ETAPE INTERMEDIAIRE		09/10/06
4. Travail complémentaire à distance 4.1 notation du niveau d'influence des PIs sur les enjeux significatifs 4.2 notation du niveau de compétence de la collectivité sur les enjeux significatifs (*envoi de supports de notation Excel ad hoc par voie électronique*)	*stratégique + organisationnel opérationnel*	Envoi le 11/10/06
5. Restitution 5.1 présentation des enjeux significatifs sur la base des données collectées en phases 1, 2 et 3 5.2 propositions d'actions en vue de l'amélioration de la performance, détermination des priorités de contact et de coordination avec les PIs sur la base des données collectées en phase 4	*stratégique + organisationnel opérationnel*	17/11/06

Les participants à l'expérimentation au sein du CG étaient –

- Evelyne Baron, Conservatrice du Musée Départemental de Seine et Marne, DGA de l'éducation, de la culture, du tourisme, de la jeunesse et des sports
- Laurence Caille, DGA de l'environnement, des déplacements et de l'aménagement du territoire. Chargée de la coordination de l'Agenda 21 local
- Franck Delaporte DGA de l'environnement, des déplacements et de l'aménagement du territoire. Direction de l'Eau et de l'Environnement
- Gabriella Bourgeois, Direction des Systèmes Informatiques (DSI), DGA Ressources
- Martine Amrane DGA de la Solidarité, Directrice Adjointe de la Direction des Unités d'Action Sociale

Le groupe était ainsi composé d'un Correspondant Développement Durable (agents volontaires au sein de leur Direction) de chaque DGA (Direction Générale Adjointe) du Conseil Général.

Enjeux Significatifs de *moyen*

- 1. Engagement leadership élus et direction
- 2. Stratégie, politiques et objectifs
- 3. Participation, implication motivation du personnel
- 4. Organisation et responsabilités
- 5. Méthodes de travail et de gestion de projet
- 6. Communication interne / externe
- 7. Prise en compte des PIs : attentes/influence
- 8. Veille réglementaire et sur les bonnes pratiques
- 9. Systèmes de management
- 10. Tableaux de bords et instruments de suivi
- 11. Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires
- 12. Politiques de tarification/Fiscalité

managériaux

instrumentaux

Enjeux Significatifs de *fin*

- 1. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
- 2. Services publics et équipements collectifs
- 3. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
- 4. Déplacements Transports Infrastructures
- 5. Habitat – logement
- 6. Enseignement, éducation, recherche
- 7. Activités et Développement économique
- 8. Intégration territoriale des activités et gestion des externalités
- 9. Écologie industrielle et métabolisme territorial [LT]
- 10. Eau
- 11. Énergie

indépendants

de commande

dépendants

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction

Niveaux actuels

Niveaux à atteindre

2/1,5/1 → 3/3/2

Interne

► généralisation de la formation des élus au développement durable
(*« séminaires d'approfondissement des connaissances »…)*

► engagement politique formel de la collectivité communiqué à l'ensemble des agents de la collectivité

► efforts systématiques de mobilisation de l'ensemble des services, portage clair de la DGS et des DGA

Compétences et politiques

► engagement politique formel et portage technique (DGS) communiqués à l'ensemble des agents, des prestataires et des délégataires de la collectivité, systématiquement traduits dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions

→ *À consolider dans le temps, notamment au travers de la définition de critères d'écoresponsabilité pour les prestataires*

Coordination stratégique

► engagement de certains élus, dont le président, le DGS en faveur du développement durable à l'occasion de la définition et de la mise en œuvre de certaines actions et politiques coordonnées, contractuelles, partenariales, avec les parties intéressées

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction

Niveau 4 à atteindre :

►la plupart des élus et des agents ont reçu une formation au développement durable

► engagement fort et systématique de la plupart des élus vis-à-vis de leurs services, dans leurs prérogatives respectives et vis-à-vis des parties intéressées : leadership

► ensemble des services mobilisés

► nouvelle culture interne partagée avec les prestataires et délégataires, trouvant une traduction concrète dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions

► partage d'une nouvelle culture avec les parties intéressées dans la définition et la mise en œuvre l'action collective sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

2. Stratégie, politiques et objectifs

Interne

► détermination des enjeux significatifs de développement durable de la collectivité et de son territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, consolidée, portée et diffusée en interne

► portage politique clair concernant la nécessité et l'élaboration d'une stratégie de développement durable (concernant la responsabilité interne de la collectivité, sa responsabilité au travers de la mise en œuvre de ses compétences, et concernant l'action collective sur le territoire)

► définition d'une vision prospective pour le territoire, partagée avec les acteurs et la population

► définition d'objectifs internes en termes de performance et de management, et des moyens de les atteindre

Compétences et politiques

► état des lieux des compétences et des politiques de la collectivité

► identification des liens entre les compétences et les politiques, et les enjeux significatifs de développement durable

► identification de voies d'amélioration de la maîtrise des enjeux significatifs par le biais des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► efforts de dialogue, de rapprochement et de coordination concrets avec les parties intéressées du territoire influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs

► définition et mise en œuvre de politiques, dispositifs, actions avec les parties intéressées du territoire pour une meilleure maîtrise des enjeux significatifs, assorties d'objectifs et de moyens partagés pour les atteindre

→ *Approfondir les diagnostics en cours / mener les diagnostics prévus*

Enjeux Significatifs de *moyen*

2. Stratégie, politiques et objectifs

Diagnostics en cours / prévus à mener / approfondir :

- Mobilité au sein du département
- Bâtiments départementaux
- Bilan carbone
- Atlas de la biodiversité
- Formations au développement durable

Envisager des diagnostics / inventorier et organiser les connaissances détenues par d'autres acteurs sur :

- L'aménagement (… et faire connaître *l'Etablissement Public Foncier Régional* aux collectivités du territoire afin qu'elles le mobilisent)
- Habitat / Logement

Enjeux Significatifs de *moyen*

3. Participation, implication et motivation du personnel

2/1/1,5 → 3/2/2

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► culture et valeurs en matière de développement durable définies, partagées et appropriées par le personnel et les élus (sensibilisation, formation et évaluation régulières) ► prise en compte des avis formels et informels des services de la collectivité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie afin de changer les modes de fonctionnement dans une perspective de développement durable ► identification d'objectifs qualitatifs et quantitatifs prioritaires internes pour chaque service et pour les membres du personnel	► possibilités de retour d'informations de la part des agents sur la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité en lien avec les enjeux du développement durable ► information et formation des prestataires et délégataires de la collectivité sur les enjeux du développement durable	► dialogue et possibilités de retour d'informations de la part des parties intéressées institutionnelles sur les enjeux du développement durable au sein du territoire et sur la formation au développement durable *→ Véritablement mobiliser les autres collectivités autour de l'Agenda 21 ;* *établir un vrai dialogue en vue d'une collaboration avec les chargés de mission, chargés de développement,… des autres collectivités*

Enjeux Significatifs de *moyen*

4. Organisation et responsabilités

1/1/1 → 3/3/2

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne concernant la prise en compte du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation	► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne et en externe concernant la prise en compte du développement durable responsables de la prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► définition et engagement de la responsabilité des prestataires et délégataires de la collectivité vis-à-vis du développement durable	► identification des rôles et responsabilités (influence) des parties intéressées concernant la prise en compte du développement durable et la maîtrise des enjeux sur le territoire *(approfondissement de la méthodologie expérimentée « SD21000 appliqué aux collectivités »)* *→ travailler avec les acteurs économiques du territoire*

Enjeux Significatifs de *moyen*

5. Méthodes de travail et de gestion de projet

1/1/1 → 3/3/2

Interne

► réunions thématiques pluridisciplinaires élus/techniciens, pilotage du projet de développement durable par le DGS, groupes de travail thématiques transversaux, management en mode projet

► management transversal coordonné par le DGS

► groupes de travail thématiques, mise en place d'un management de gestion de projet avec des responsables transverses (et non fonctionnement en silos étanches par services)

► objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux significatifs de développement durable

Compétences et politiques

► gestion et management transversaux des compétences et des politiques de la collectivité

► groupes de travail thématiques, mise en place d'une gestion et d'un management transverse des compétences et des politiques, de leurs impacts (notamment croisés) et de leur contribution à la maîtrise des enjeux significatifs

► pilotage, objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux au travers des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► état des lieux des méthodes de travail et de management en lien avec l'organisation et la gestion des relations avec les parties intéressées ; identification de voies de progrès

► identification de voies de progrès concernant les méthodes de travail et de management collectifs en vue d'une action coordonnée avec les parties intéressées en lien avec les exigences du développement durable

→Atteindre ces niveaux sur l'initiative des directeurs et des responsables : une culture à généraliser

Enjeux Significatifs de *moyen*

6.1 Communication interne

2,5/1/1 → 3/2/2

Interne

► communication interne régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, les objectifs et les résultats

► système d'information interne efficace sur le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, documentation organisée, maîtrisée et mise à jour

► bonne communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) entre agents/services et élus, et entre services ; outils et supports (intranet…) adéquats

Compétences et politiques

► développement d'une communication interne sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques

Coordination stratégique

► développement d'une communication interne sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les rôles et responsabilités des parties intéressées sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

6.2 Communication externe

2,5/1/1 → 3/3/2

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► développement de l'information, ouverture en externe : destinataires, nouveaux supports ► communication externe régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, les objectifs et les résultats	► communication externe régulière (avec moyens de communication adaptés aux différents types de parties intéressées) sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, les objectifs et les résultats	► développement d'une communication externe sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les rôles et responsabilités des parties intéressées sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

7. Prise en compte des Parties intéressées : attentes/influence

1/1,5/2 → 3/3/3

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées	► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux significatifs de développement durable par la collectivité dans ses la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées	► détermination de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

→ *Rationaliser et systématiser l'approche et la gestion des attentes et de l'influence des parties intéressées sur les enjeux de développement durable du territoire*

Enjeux Significatifs de *moyen*

8.1 Veille réglementaire

2/2/2 → 3/3/3

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► canaux de veille réglementaire organisés, concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ► informations accessibles et claires ► la réglementation identifiée est systématiquement mise en œuvre…		► échanges réguliers avec les parties intéressées sur les questions de veille réglementaire concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ; formalisation de ces échanges
…dans les secteurs / pour les projets / les enjeux gérés en interne	…à l'échelle des politiques de la collectivité et dans la mise en œuvre de ses compétences	

Enjeux Significatifs de *moyen*

8.2 Veille sur les bonnes pratiques

2/2/2 → 3/3/3

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► canaux de veille sur les bonnes pratiques organisés, concernant au moins les enjeux significatifs de développement durable ► informations accessibles et claires ► les bonnes pratiques identifiées sont systématiquement mises en œuvre…		► échanges réguliers avec les parties intéressées sur les bonnes pratiques relatives aux enjeux significatifs de développement durable ; formalisation de ces échanges
…dans les secteurs / pour les projets / les enjeux gérés en interne	…à l'échelle des politiques de la collectivité et dans la mise en œuvre de ses compétences	*→ Par exemple, travailler plus étroitement avec la CCI sur les labels et les pratiques de RSE applicables aux entreprises sur le territoire*

Enjeux Significatifs de *moyen*

9. Systèmes de management

1/1/1 → 2/2/2

Interne

► identification et déploiement de systèmes de management internes afin d'améliorer la qualité et la maîtrise des impacts sociaux et environnementaux…

…de la collectivité en tant qu'organisation

…de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

► responsable(s) du/des système(s) clairement identifié(s)

Compétences et politiques

Coordination stratégique

► identification des pratiques des parties intéressées en termes de systèmes de management

► identification des parties intéressées ressources en termes de systèmes de management

► identification et déploiement de systèmes de management afin de gérer la relation aux parties intéressées *(= consolidation du volet « parties intéressées de la présente méthodologie)*

Enjeux Significatifs de *moyen*

10. Tableaux de bords et instruments de suivi

2/1/1 → 3/2/2

Interne

► existence d'un tableau de bord de la performance interne constitué d'informations fiables et actualisées, en partie montantes

► données basées sur les 3 piliers du DD et leurs interfaces, et/ou les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable[1], et/ou sur les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique

► existence d'objectifs sur les enjeux significatifs
► diffusion interne du tableau de bord aux élus et agents

Compétences et politiques

► existence de tableaux de bord basiques (sectoriels, principales données structurantes, non exhaustifs) pour les compétences et les politiques structurantes de la collectivité

→ Essayer de passer au niveau 3 ponctuellement, par exemple en ce qui concerne le système « e-dossier » sur les subventions versées par le CG :

► existence d'un tableau de bord de la performance de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, constitué d'informations fiables et actualisées, en partie montantes
► données basées sur les 3 piliers du DD et leurs interfaces et/ou sur les cinq finalités des projets territoriaux de développement durable et/ou sur les thèmes porteurs d'enjeux du présent outil méthodologique
► existence d'objectifs sur les enjeux significatifs
► communication des données aux parties intéressées

Coordination stratégique

► existence de tableaux de bord basiques (sectoriels, principales données structurantes, non exhaustifs) concernant l'action collective avec les parties intéressées

[1] Telles que définies dans le *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable dont les Agendas 21 locaux*, MEDD : **1.** Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère **2.** Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources **3.** Epanouissement de tous les êtres humains par l'accès à une bonne qualité de vie **4.** Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations **5.** Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Enjeux Significatifs de *moyen*

11. Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires

1/1/1 → 3/3/2

Interne

► définition claire d'exigences environnementales et sociales…

… pour les produits et services à l'usage interne de la collectivité

consolider

Compétences et politiques

… s'appliquant aux produits et services, prestataires et délégataires, mobilisés pour la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

► étude et mise à jour des cahiers des charges existants

► généralisation de l'intégration de clauses environnementales et sociales dans les cahiers des charges …

…des produits et services à l'usage interne de la collectivité

atteindre

…des produits et services, prestataires et délégataires, mobilisés pour la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

► politique d'achat interne intégrant le développement durable formalisée et communiquée

► choix des produits, services, prestataires délégataires et associés sur des critères éthiques et/ou d'éco-conditionnalité

Coordination stratégique

► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur l'introduction d'exigences environnementales et sociales s'appliquant aux produits et services, prestataires et délégataires, mobilisés pour la mise en œuvre de l'action collective sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

12. Politiques de tarification/Fiscalité Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions

1,5/1 → 2/2

Compétences et politiques

► réflexion sur les objectifs et les impacts sociaux, économiques et environnementaux, des politiques de tarification, de la fiscalité, des aides, financements et subventions publics

► identification des principaux liens avec les enjeux du développement durable (contributions négatives et positives des politiques de tarification, de la fiscalité, des aides, financements et subventions publics, à la maîtrise de ces enjeux)

Coordination stratégique

► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs politiques de tarification, fiscalité, aides, financements et subventions

Enjeux Significatifs de *fin*

indépendants

1. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité

1/1/1 → 2/2/2

► L'enjeu concerne *le recensement et la connaissance du patrimoine de la collectivité et de son état* afin d'en assurer une gestion responsable. Le patrimoine de la collectivité recouvre notamment : ses bâtiments en propre (abritant son personnel), les bâtiments qu'elle possède et dont elle assure la gestion (écoles, bâtiments sportifs, de loisirs, culturels…), la restauration collective, ses flottes de véhicules, l'éclairage public.

La gestion responsable du patrimoine de la collectivité concerne les thèmes suivants : • matières premières • déchets • eau • énergie • transports • air • bruit • paysage • risques : incendie, explosion, électrocution… • l'accessibilité

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences. ► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu). ► Identification des voies d'amélioration de la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences. ► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.	► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

indépendants

2. Services publics et équipements collectifs

1,5/1,5 → 2/2

Compétences et politiques	Coordination stratégique
► diagnostics de l'adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs et les besoins de la population, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité	► dialogue et diagnostics avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat), sur l'adéquation entre l'offre globale en services et équipements collectifs et les besoins de la population au travers du territoire
► sensibilisation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires au dd et identification de pratiques professionnelles éco-responsables à mettre en œuvre, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► dialogue et identification de voies de progrès avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant la sensibilisation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles éco-responsables sur le territoire
► réflexion et identification des voies de progrès de la performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► dialogue avec les parties intéressées pour identifier les voies de progrès de la performance environnementale de l'ensemble des services et équipements collectifs au travers du territoire
► identification des démarches qualité pouvant s'appliquer aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► dialogue et identification de voies de progrès avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire

→ *Enjeu de connaissance plus exhaustive, au-delà des bâtiments départementaux, et de partage des diagnostics avec les parties intéressées (ex: sur la santé, où le CG n'est pas compétent)*

→ *Santé – action: définir et mettre en œuvre des actions pour attirer et fidéliser les médecins généralistes sur le territoire*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

3. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

2/2 → 3/3

Compétences et politiques

► **prise en compte du développement durable dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme** en lien avec une vision prospective du territoire
→ documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme du territoire articulés les uns aux autres en lien avec une réflexion stratégique sur les enjeux de développement durable du territoire
→ adéquation des outils de planification, d'aménagement et d'urbanisme du territoire pour maîtriser l'occupation de l'espace en cohérence avec les exigences du développement durable :

- maîtrise de l'étalement urbain/périurbanisation, contrôle du mitage des espaces agricoles périurbains
- densification urbaine réduisant la consommation d'énergie et de ressources environnementales, minimisant les déplacements et offrant une bonne qualité de vie

► **maîtrise du foncier** pour une occupation des sols cohérente avec les exigences du développement durable
► **qualité de la production architecturale et urbanistique**
► **valorisation paysagère rurale et urbaine**
► **favorisation de la nature en ville**

Coordination stratégique

→ *établir le dialogue avec les parties intéressées : autres collectivités du territoire (Région, communes, communautés de communes…), pour effectuer auprès d'eux les portés à connaissance nécessaires sur ces enjeux, afin qu'elles les intègrent en amont de la conception / de la révision de leurs documents d'urbanisme*
→ *travailler avec et utiliser les organismes associés et faire sorte que les autres collectivités du territoire y aient recours : l'EPFR pour la maîtrise du foncier, le CAUE pour l'architecture, la Maison de l'Environnement…*

→ chercher à atteindre le niveau 3 de maîtrise de l'enjeu tel que défini dans la Grille générique de performance

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

3. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

2/2 → 3/3

→ Niveau 3 de maîtrise de l'enjeu, *à atteindre*, tel que défini dans la Grille générique de performance *:*

Compétences et politiques

► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres).
[*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

Coordination stratégique

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées influentes concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

4. Déplacements Transports Infrastructures

1,5/1,5/1,5 → 2/2/2

4.1 Transport des personnes

Interne

► encouragement à l'utilisation du vélo, la marche à pied et l'usage des transports en commun par les élus et agents de la collectivité

► actions concrètes (ex : mise en place d'une association de covoiturage des élus et agents de la collectivité)

Compétences et politiques

► dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, développement de transports en commun et alternatifs attractifs, et de politiques incitatives cohérentes à leur usage envers les habitants et usagers du territoire, en vue d'une répartition modale des flux de transport satisfaisante

► efforts de prise en compte des impacts sociaux et environnementaux liés au transport et à la mobilité dans l'ensemble des politiques de la collectivité

→ Réfléchir aux critères d'écoresponsabilité pouvant être définis et appliqués par le CG vis-à-vis des transports et de leurs usages

Coordination stratégique

► Identification des leviers d'action et des pratiques des parties intéressées intervenant sur la durabilité du transport des personnes au travers du territoire

→ Niveau 2 à consolider

► organisation du dialogue et efforts de mise en place d'actions coordonnées avec les principales parties intéressés du territoire pour la durabilité du transport des personnes (plans de déplacement d'entreprises, covoiturage de parents d'élèves, réflexion sur la cohérence des différents documents de planification et des politiques des principaux acteurs publics…)

→Niveau 3 à atteindre :
→ Création de l'Agence de la mobilité durable coordonnant l'action du département avec les acteurs du territoire sur les transports et la durabilité

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

4. Déplacements Transports Infrastructures

4.2 Gestion de l'offre et de la demande en transports

Compétences et politiques

► état des lieux des liens entre l'ensemble des politiques de la collectivité et les voies de progrès en termes de politique cohérente d'offre et de gestion de la demande en transports[1], dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► état des lieux et réflexion globale sur les implications des pratiques des parties intéressées en termes d'offre et de demande de transports ; établissement d'un dialogue et d'échanges d'information avec les principales parties intéressées du territoire

[1] La gestion de l'offre et de la demande en transport vise à une utilisation plus efficiente des ressources allouées aux transports. Elle consiste notamment à faire par différents moyens un usage optimisé de l'existant avant d'opter pour l'offre de moyens de transport supplémentaires, ainsi qu'à faire levier par différents moyens sur la demande (en qualité / quantité) plutôt que d'y répondre par une offre de moyens de transport supplémentaire).

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

4. Déplacements Transports Infrastructures

4.3 Mobilité contrainte

Interne

► analyse de la mobilité contrainte pour les agents et élus de la collectivité, identification de voies de progrès

Compétences et politiques

► analyse et identification des voies de progrès (secteurs et types de populations, comportements et contraintes les plus significatifs) concernant la mobilité contrainte, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité (y compris concernant l'impact des politiques menées par la collectivité dans d'autres domaines que celui des transports)

Coordination stratégique

► analyse et identification des voies de progrès (secteurs et types de populations, comportements et contraintes les plus significatifs) concernant le rôle des parties intéressées vis-à-vis de la mobilité contrainte sur le territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

4. Déplacements Transports Infrastructures

4.4 Flottes de moyens de transport

Compétences et politiques

► état des lieux des flottes de moyens de transport mobilisées par la collectivité, ses associés, délégataires et prestataires dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, et de leurs impacts environnementaux (consommations d'énergie, pollutions…) ; identification des voies de progrès (opportunité d'un renouvellement partiel faveur de véhicules électriques ou au gaz …)

Coordination stratégique

► état des lieux flottes de moyens de transport des parties intéressées sur le territoire et de leurs impacts environnementaux et consommations d'énergie; identification des voies de progrès (information et dialogue sur les opportunités de renouvellement partiel et/ou d'une gestion commune en faveur de véhicules électriques ou au gaz …)

→ *Consolider les éléments existants du niveau 3 :*

► mise en œuvre d'actions visant à diminuer les impacts environnementaux et les consommations d'énergie des flottes de moyens de transport mobilisées par la collectivité, ses associés, délégataires et prestataires dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

→ *Exemple : véhicules au gaz*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

4. Déplacements Transports Infrastructures

4.5 Transport de marchandises

Interne

► identification des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés au transport de marchandises (notamment l'usage de la route) inhérent au fonction en propre de la collectivité
► identification des voies de progrès (dialogue avec les fournisseurs, recherche de filières d'approvisionnement locales ou plus proches… ; incitations à l'utilisation de transports alternatifs à la route envers les fournisseurs et partenaires…)

Compétences et politiques

► identification et analyse des flux de transport de marchandises engendrés par la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, et de leurs impacts environnementaux et sociaux ; identification de voies de progrès
► identification et analyse des flux de transport de marchandises sur le territoire et de leurs impacts environnementaux et sociaux ; identification de voies de progrès

Coordination stratégique

► ouverture du dialogue et identification des leviers d'action des parties intéressées intervenant sur le territoire en termes de transport de marchandises ; identification de voies de progrès

→ Des voies de progrès pourront être identifiées sur la base de l'étude relative au fret ferroviaire qui doit paraître

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

4. Déplacements Transports Infrastructures

4.6(a) Infrastructures *existantes*

Compétences et politiques

► généralisation de la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise des impacts des infrastructures existantes

4.6(a) Infrastructures *existantes*

Compétences et politiques

► exemplarité de la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise des impacts des infrastructures futures

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

5. Habitat – logement

1/1 → 2/2

Aspects de l'enjeu :

5.1 **Adéquation entre logement et diversité de la population et des rythmes de vie**

- conditions d'habitat et d'environnement dans les quartiers les plus défavorisés
- éradication de l'habitat indigne
- mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers
- qualité des services et des logements
- contrôle du coût des logements (maîtrise foncière : application de la réglementation (zones d'aménagement différées, acquisitions, préemptions), fiscalité, maîtrise des charges…)
- intégration des coûts de fonctionnement et de gestion dans le financement des opérations de logement social

5.2 **Intégration des finalités du développement durable dans la construction, la réhabilitation et l'aménagement**

- qualité esthétique et architecturale et intégration paysagère des constructions et des aménagements (y compris lors des opérations de rénovation)
- économies d'énergie, utilisation d'énergies propres et renouvelables, recours aux matériaux recyclables, naturels et locaux (filière bois…)
- généralisation de la démarche HQE dans la construction, la réhabilitation, les opérations d'aménagement
- prise en compte des risques liés aux catastrophes naturelles et aux impacts du changement climatique dans les choix de construction
- formations des parties intéressées (acteurs du bâtiment, bailleurs, financeurs…) aux techniques et compétences nécessaires au développement d'un habitat et de logements durables

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

5. Habitat – logement

Performance à atteindre :

Compétences et politiques

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies d'amélioration de la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Coordination stratégique

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Actions :

→ *Mettre en œuvre le site Internet de diffusion de l'offre de logement aux jeunes sur le territoire ; prévoir l'analyse des retours de son usage en termes d'adéquation de l'offre*
→ *Soutenir les démarches HQE*

→ *Développer l'activité de l'Agence Immobilière à Vocation Sociale*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

6. Enseignement, éducation, recherche

1,5/1 → 2/2

Compétences et politiques

Coordination stratégique

6.1 - adéquation entre offre et demande en termes d'enseignement, d'éducation et de recherche sur le territoire

→ *Continuer de favoriser le développement de la recherche et de l'enseignement supérieur*

6.2 - éducation et formation au développement durable

→ *Continuer avec l'éducation nationale d'inciter à la formation au développement durable*
→ *Etablir une base de données des projets pédagogiques liés au développement durable existant sur le territoire pour les diffuser et en faciliter l'accès*

6.3 - constitution et mobilisation d'une expertise sur le développement durable; programmes de recherche sur le développement durable

→ *Identifier les opportunités*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

6. Enseignement, éducation, recherche

Compétences et politiques

Coordination stratégique

6.4 - développement de centres de ressources sur le développement durable

→ *Consolider et avant tout pérenniser le Centre de Ressources pour le Développement Durable*

6.5 - valorisation de l'expertise d'usage des acteurs du territoire

→ *Identifier l'expertise d'usage des acteurs du territoire*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

7. Activités et Développement économique

1,5/1,5 → 3/2

7.1 Politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire

Compétences et politiques

► généralisation de l'imposition de conditions environnementales et sociales pour l'accueil et le développement des activités nouvelles et présentes sur le territoire; politiques incitatives
► une majorité de sites et la plupart des secteurs d'activité sont concernés
► dépassement des exigences réglementaires : exigence de démarches, labels, certificats volontaires pertinents vis-à-vis des activités en lien avec les enjeux significatifs du territoire
► mise en place d'un accompagnement des activités sur le territoire

Coordination stratégique

► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur les impacts des activités sur le territoire et les critères (environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité) d'accueil des activités sur le territoire

→ *Diagnostics à mener sur le potentiel des filières énergie, déchets, biomasse*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

7. Activités et Développement économique

7.2 Autres aspects

Compétences et politiques | **Coordination stratégique**

7.2.1 offre de services aux entreprises et aux salariés pour l'intégration des changements des comportements (production, consommation, usages, modes de vie…) nécessaires au développement durable
7.2.2 incitations et accompagnement des acteurs économiques du territoire dans leurs démarches qualité

→ *Priorités et actions à définir*

7.2.3 attractivité du territoire s'appuyant sur les ressources locales et gestion de leur pérennité corrélativement à leur mise en valeur

→ *Elargir la démarche menée sur l'agriculture*
→ *Faire de cette question un point de vigilance en termes de pédagogie envers les acteurs économiques du territoire*

7.2.4 risques et opportunités concernant la réversibilité des espaces de production

→ *Réflexion à mener / connaissance à rassembler*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

7. Activités et Développement économique

Compétences et politiques | Coordination stratégique

7.2.5 risques et opportunités concernant la diversification des activités économiques structurantes sur le territoire pour permettre les évolutions au regard des grandes tendances prospectives

→ *Point de vigilance. Réflexion à mener / connaissance à rassembler*

7.2.6 approches des activités économiques en tant que facteur d'animation de la vie locale et de valorisation du territoire

→ *Sensibiliser les chefs d'entreprise*
→ *Travailler mieux avec le Pôle de compétitivité Ville et Mobilité Durables*

7.2.7 maintien des commerces et activités de proximité dans les zones fragiles

→ *Réflexion à mener / connaissance à rassembler*

7.2.8 filières courtes de commercialisation

→ *Mettre en œuvre les projets issus de la réflexion en cours concernant l'agriculture*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

7. Activités et Développement économique

Compétences et politiques | Coordination stratégique

7.2.9 harmonisation des horaires de travail avec les rythmes de vie (crèches, services publics, santé, vie des familles…)

→ *Réflexion à mener / connaissance à rassembler*

7.2.10 coopérations économiques entre territoires (TPU, ZA solidaires…)

→ *Travailler mieux avec le Pôle de compétitivité Ville et Mobilité Durables*

7.2.11 économie sociale et solidaire

→ *Réflexion à mener / connaissance à rassembler*
→ *Adhérer au Centre de Ressources Régional sur l'Economie Sociale et Solidaire*

7.2.12 développement des gestes de consommateur responsable par l'information sur la qualité et le mode de production des produits

→ *Point de vigilance. Réflexion à mener / connaissance à rassembler*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

8. Intégration territoriale des activités et gestion des externalités

2,5/1/1,5 → 3/2/2

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► plan d'action pour la gestion des principales externalités de la collectivité en tant qu'organisation	► identification des externalités produites par la mise en œuvre des politiques de la collectivité (ex : recensement des coûts de la politique d'environnement imputables à d'autres politiques de la collectivité…) ► identification des possibilités d'intervention de la collectivité au gré de ses compétences pour la gestion des externalités et l'intégration territoriale des activités du territoire	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées du territoire sur l'intégration territoriale des activités et la gestion des externalités

→ *Identifier les principales externalités des principales activités du territoire, ainsi que les bonnes pratiques existantes afin de minimiser / d'internaliser ces externalités*

Enjeux Significatifs de *fin*

de commande

9. Écologie industrielle et métabolisme territorial

1/1/1 → 2/2/2

→ Enjeu Significatif à envisager et à traiter à long terme

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► inventaire des flux entrants et sortants générés par l'activité de la collectivité en tant qu'organisation	► identification des flux entrants et sortants générés par les politiques de la collectivité, et de leurs mutualisations éventuelles ► inventaire des flux entrants et sortants générés par les activités du territoire	► ouverture du dialogue avec les parties intéressées du territoire concernant l'inventaire et la mutualisation des connaissances des flux entrants et sortants générés par les activités du territoire ► début de réflexion concernant les potentialités d'application de cette approche au territoire en lien avec le profil des activités qui s'y trouvent / qui s'y développent ou pourraient s'y développer

→ *Diffuser aux élus et techniciens (brochure…) l'information sur l'approche entreprise sur cette thématique par l'Ecopôle de Sénart, rappelant le projet et expliquant comment écologie industrielle et métabolisme territorial peuvent s'appliquer à l'ensemble d'un territoire*

Enjeux Significatifs de *fin*

dépendants

10. Eau

10.1 gestion rationnelle et consommations
10.2 traitement des eaux usées
10.3 rejets et pollutions

2/2/2 → 3/3/3

Interne

► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Compétences et politiques

► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres).
[*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

Coordination stratégique

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées influentes concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

→ Assurer l'amélioration continue du travail partenarial mené dans le cadre du Plan Départemental de l'Eau

→ Renforcer l'action menée dans le cadre du plan d'action du Département

Enjeux Significatifs de *fin*

dépendants

11. Énergie

10.1 consommations
10.2 utilisation d'énergies renouvelables et alternatives
10.3 soutien au développement des énergies renouvelables et alternatives

1/1/1 → 2/2/2

Interne

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Compétences et politiques

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies d'amélioration de la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Coordination stratégique

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ Formaliser l'idée d'un groupe de travail interne transversal en attendant la création d'un service énergie au sein du CG

→ Faire le lien avec le Bilan Carbone et le Plan Climat

ANNEXE XVII – Contexte et déroulement Expérimentation CDC de Soule

UNE EXPERIMENTATION INEDITE : LE CROISEMENT DES DIAGNOSTICS ENTRE COLLECTIVITE ET ENTREPRISES DANS LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE SOULE-XIBEROA

1. L'opportunité d'un partenariat multiple pour expérimenter la transaction sur les enjeux

L'opportunité de mettre en œuvre un dispositif expérimental, concernant la transaction sur des enjeux communs entre entreprises et collectivité, s'est trouvée pour ainsi dire naturellement dans le cadre de nos travaux.
L'idée était de mettre en oeuvre des diagnostics dans des entreprises et dans une collectivité, et d'en croiser les résultats, afin de voir si des enjeux communs émergeaient et, le cas échéant, si cela permettait d'envisager des actions communes, partenariales, concertées ou coordonnées pour améliorer la maîtrise territoriale de ces enjeux.

Le Conseil de Développement du Pays Basque (CDPB), qui connaissait cette ambition de la méthodologie puisque nous la lui avions exposée lors d'un premier terrain exploratoire, était très sensible à cet aspect de par son rôle d'animateur et d'ingénieur de projet territorial.
A travers l'expérimentation, il est à la recherche de méthodologies pouvant contribuer à la mise en œuvre de l'axe Développement Durable du nouveau Projet de Territoire Pays Basque 2020. Son intérêt dans le cadre de l'expérimentation porte sur –

- la diffusion de méthodologies de pilotage, suivi évaluation des démarches de développement durable des collectivités du territoire
- la diffusion de méthodologies de pilotage, suivi évaluation des démarches de développement durable des entreprises du territoire
- la diffusion de méthodologies d'animation territoriale de la prise en compte du développement durable par les collectivités et par les entreprises

Philippe Arretz, Chargé de Mission au CDPB, s'est donc mis en quête d'une collectivité et d'entreprises volontaires. La Communauté de Communes de Soule et deux entreprises de son territoire, particulièrement motivées et s'inscrivant dans un contexte propice à concevoir l'intérêt de l'expérimentation, ont ainsi été identifiées.

L'Afnor (aujourd'hui Afaq-Afnor) dans le cadre de son Programme de Recherche, et en particulier en son sein, Karen DELCHET (ingénieure Afaq-Afnor Certification), était enthousiasmée par l'idée de mettre en pratique un dispositif permettant de tester l'hypothèse de la facilitation des transactions entreprises / collectivité par la méthodologie SD21000.
Stéphane Mathieu, Délégué à l'Action Régionale de l'Afnor en Aquitaine, s'est également montré intéressé et a pris une part active à l'organisation et à la mise en œuvre de l'expérimentation[56].
L'Afnor a également dépêché sur le terrain Mérylle AUBRUN, ingénieure Afnor Action Régionale Ile-de-France, qui a participé activement à la mise en œuvre des diagnostics SD21000 entreprises auprès de Karen Delchet.
Stéphane Mathieu, de son côté, a mobilisé sa collaboratrice Eugénie GASPARD. Lui-même était présent lors de la présentation de l'expérimentation aux partenaires, et Eugénie Gaspard nous a ensuite accompagné auprès de la collectivité, nous apportant ainsi une aide précieuse.

Nous présentons ci-dessous les partenaires : Communauté de Communes de Soule, entreprise EMAC et entreprise HEGOA (une PME et une Très Petite Entreprise du territoire de la Soule).

[56] Nous avions rencontré Stéphane Mathieu à Paris afin de discuter de nos travaux, puis avec Karen Delchet en Gironde sur l'invitation du CG33. Des synergies possibles et des intérêts communs nous étaient spontanément apparus, et nous étions réciproquement à l'affût d'occasions de collaboration.

Les partenaires locaux : une CDC et deux Entreprises de son territoire

Le Conseil de Développement du Pays Basque

Sur le CDPB, voir l'introduction au chapitre sur le premier terrain d'expérimentation exploratoire. Le CDPB prévoyait de communiquer sur les résultats et les suites éventuelles de l'expérimentation auprès du CETEM - Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne-Pays Basque, et de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques (antenne de Bayonne)[57].

La Communauté de Communes de Soule

La communauté de communes (CDC) de Soule-Xiberoa est une structure intercommunale, située dans le département des Pyrénées-Atlantiques, en Aquitaine. Créée au 1er Janvier 2000, elle a son siège à Mauléon-Licharre et regroupe 13 500 habitants, répartis en 25 communes de 60 à 1000 habitants.

Définie à l'Art L 5214-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, la communauté de communes est un E.P.C.I. regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Créée par la loi ATR du 6 février 1992, elle correspond à des territoires plutôt ruraux. Elle instaure une coopération intercommunale forte sur des axes essentiels de la vie locale (MINEFI)[58].

En termes de compétences, la communauté de communes exerce toujours aux lieu et place des communes membres les compétences librement choisies dans les groupes de compétences obligatoires et optionnelles fixées par la loi, dans la limite de l'intérêt communautaire. Elle peut également exercer les compétences que les communes ont librement choisi de lui transférer. A la majorité qualifiée, les communes définissent les compétences transférées et l'intérêt, afin de fixer la ligne de partage entre les compétences de la communauté et celles des communes.

Les deux compétences obligatoires sont l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. La loi transfère aux communautés de communes

---

[57] **CETEM / Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne – Pays Basque**
Le Centre technologique de l'environnement multisectoriel (CETEM), créé en 1995 par la CCI de Bayonne, accompagne les entreprises dans la prise en compte de l'environnement. Un conseillé spécialisé dans le domaine de l'environnement répond aux sollicitations des entreprises, propose des services spécifiques et se déplace sur site pour les aider à résoudre les problématiques générées par leurs activités, dans les domaines de l'environnement et de la prévention des risques professionnels. La « démarche environnementale », mise en oeuvre par le CETEM, est basée sur la prise en compte globale de l'environnement dans la gestion de l'entreprise, permettant d'améliorer leurs performances environnementales, avec : prédiagnostic, formation d'un correspondant et élaboration d'un plan d'action, mise en place d'un système de management environnemental. Le CETEM souhaite mettre en oeuvre une véritable démarche de « développement durable » à travers l'opération « Entreprises, moteurs d'un développement durable » et un partenariat étroit avec l'AFNOR et les institutions régionales (ADEME, collectivités territoriales…). Cette démarche vise à mener un travail auprès:
- des entreprises (ateliers A3D de l'Afnor, prédiagnostics développement durable, possibilité d'expertises Afnor pour les entreprises) ;
- du réseau local d'accompagnement économique (animateurs de la chambre, des pépinières et zones d'activités, etc.).
La mise en place de ce projet serait très complémentaire de l'action entreprise par l'équipe de Pays Basque 2020 (qui met en lien les responsabilités des acteurs privés et publics), et elle prolongerait l'expérimentation mise en œuvre.
Chambre de Métiers et de l'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques – antenne de Bayonne
La Chambre de Métiers et de l'Artisanat mène une démarche volontariste sur « développement durable et artisanat », se traduisant par un dispositif d'accompagnement spécifique :
- un travail d'information et de sensibilisation (réunions, valorisation des meilleures pratiques…)
- un Diagnostic Développement Durable passant au crible le fonctionnement de l'entité (achats, marketing, conception, production, commercial, gestion du personnel, qualité…), avec évaluation des axes d'amélioration par des outils tels que le Capea diagnostic, l'expertise individuelle de développement stratégique, les diagnostics Certification de Services…
- l'élaboration de plans d'action avec les entreprises : au niveau économique (performances, propriété industrielle, innovation), environnemental (gestion de l'énergie, de l'eau, de l'air), social (gestion de la sécurité), et par des actions transversales (transmission d'entreprises, mise en oeuvre de démarches type ISO9001).

[58] MINEFI, http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_intercom/form_fonc/comm_comm.html, consulté le 2/11/06.

optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique, les compétences en matière d'aménagement, et la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, artisanale, touristique, portuaire, ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.
Les compétences facultatives (parmi lesquelles il faut en choisir une) sont – la protection et la mise en valeur de l'environnement, – la politique du logement et du cadre de vie, – la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la construction, le fonctionnement et l'entretien d'équipements sportifs et culturels et d'enseignement préélémentaire et élémentaire.

La CDC de Soule-Xiberoa porte des projets de développement en matière d'économie, d'emploi, de services aux habitants. Reposant « sur les valeurs de solidarité, de respect, [elle] poursuit une très longue tradition de développement local associant dans de nombreux groupes de travail tous les acteurs qui souhaitent s'investir pour leur territoire » (CDPB, 2006)[59].
Pour animer sa politique, la CDC de Soule-Xiberoa dispose d'une équipe technique de 16 personnes dont deux agents de développement territorial, un Coordonnateur déchets et tri sélectif, un Chargé de développement Ecotourisme. La CDC « s'est engagée dans de nombreuses démarches en faveur de l'environnement et d'une gestion durable du territoire, en particulier la Gestion des déchets, de l'eau (animation d'un Contrat de Rivière) et de l'énergie ». La gestion des déchets est l'une de ses priorités à travers différents outils et services de tri et de valorisation (CDPB, 2006, *Op. Cité*).
La CDC de Soule développe, soutient et encourage les actions permettant de faciliter l'utilisation des énergies renouvelables (énergie solaire, hydroélectricité, bois). Elle a récemment organisé un premier salon des énergies renouvelables et de l'éco-construction, autour d'un projet collectif en faveur des énergies renouvelables en Soule (le groupe EKHIGEO). L'ensemble des bâtiments (petite enfance, bureaux...) construits dès 2007 par la CDC s'inscrira dans la démarche HQE.
Non encore porteuse d'un projet territorial de développement durable en tant que tel, la CDC s'est saisie de ces problématiques à son échelle. Elle est précurseur de démarches très abouties en matière de développement local, en lien avec son contexte territorial spécifique. Territoire rural et montagneux et géographiquement le plus enclavé du Pays Basque, la Soule possède cependant une économie diversifiée et dynamique et une histoire industrielle originale.

Les participants à l'expérimentation au sein de la CDC de Soule étaient –

- Anne Marie Thornary (DGS).
- Jean-Pierre Iriart, Vice-Président, en charge du programme d'action Energies Renouvelables
- Max Dalier, Vice-Président, en charge des questions relatives à l'habitat et aux services (dont les bâtiments HQE), également très impliqué dans la politique déchets/tri sélectif
- Yannick Levade (chargé de mission éco-tourisme)
- Michel Iratçabal (chargé de mission déchets)

Société EMAC

La société EMAC est fabricant de mélanges de caoutchouc à base d'élastomère. Son activité concerne pour moitié le secteur automobile, mais aussi une diversité de secteurs (chimie, bâtiment, chaussure, ferroviaire…). Partenaire des plus grands donneurs d'ordre du caoutchouc (MFPM, Hutchinson) et équipementiers automobile (Valéo), EMAC est le 2ème compoundeur à façon en France, pour un chiffre d'affaire de 11 400 K.€ (2005).
Crée en 1950 et fortement implantée sur le territoire avec 110 salariés, EMAC dispose d'une forte culture industrielle et territoriale. Depuis quelques années elle s'inscrit dans des démarches qualité (ISO9001, ISO/TS 16949, et bientôt ISO14001), d'innovation dans des produits haut de gamme et le retraitement des produits, l'anticipation sur la raréfaction des énergies fossiles, et dans le programme ADEME « – 20% d'énergie en trois ans » (CDPB, *Op. Cité*).
Notre interlocuteur direct pour l'expérimentation était Didier CHAUFAILLE, Directeur général.

[59] Conseil de Développement du Pays Basque, 2006, *Op. Cité*..

S.A.R.L. HEGOA

Petite entreprise de 5 collaborateurs, la société HEGOA est fabriquant de meubles meublants et de cuisine. Appartenant au groupement des ébénistes de Mauléon (ESKü-LAN), MM. EYHERAGARAY, ESCANDE et ESCOVAR ont décidé de créer une même structure (SARL HEGOA) afin de donner une dimension supérieure à leur vocation de services à la clientèle ainsi qu'une dynamique de développement à l'international. Très tournée vers l'offre aux collectivités, l'entité a choisi d'étendre son marché à la Suisse et au Sénégal, et d'élargir sa gamme de produits (nouveaux styles, haut de gamme).
L'entreprise a bénéficié il y a un peu plus de 2 ans d'un diagnostic d'entreprise dans le cadre de l'OMPAPE Filière Bois, mené par la Chambre de Métiers et de l'Artisanat 64. Hegoa a par ailleurs participé à une action collective de gestion de la sécurité dans les lieux de travail et intègre cette problématique au quotidien dans son activité (CDPB, *Op. Cité*).
Notre interlocuteur direct pour l'expérimentation était Monsieur EYHERAGARAY, directeur général.

2. Déroulement de l'expérimentation

Une réunion de présentation et de préparation d'une demi-journée a eu lieu avec l'ensemble des partenaires (CDPB, CDC, EMAC, HEGOA, Afnor), aux locaux de la CDC à Mauléon le 10 janvier.

Des diagnostics SD21000 d'une durée d'une journée et demie[60] ont ensuite été menés en simultané dans les deux entreprises par Karen Delchet et Mérylle Aubrun, et par nous-mêmes dans la CDC de Soule, les 29 et 30 janvier.

Après un travail d'une demie journée d'analyse croisée des résultats entre Karen Delchet et nous-mêmes à Paris, une demie journée a été consacrée à un bilan interne auprès de chaque partenaire, et une demie journée à un atelier de restitution en commun, le 8 février.

→ Cf. Programme de l'expérimentation ci-dessous :

[60] Pour la collectivité : deux demie-journées de notation collective de la performance et de l'importance concernant les TPE ; une demie journée de bilan-analyse et de travail à l'appui de la méthodologie de l'Analyse Structurelle.

SD21000 Entreprises / Collectivités – Expérimentation couplée en Pays Basque : Programme

PHASE 0 Envoi à la collectivité et aux deux entreprises concernées –

- d'un dossier de présentation de l'expérimentation
- de supports ad hoc de notation des niveaux de relation de la structure avec ses parties intéressées, et des niveaux d'attentes des parties intéressées vis-à-vis des différentes thèmes porteurs d'enjeux de développement durable

→ Semaine 51

PHASE 1 Demie-journée de présentation de la démarche et de l'expérimentation avec les partenaires :

- Philippe Arretz, Chargé de Mission au Conseil de Développement du Pays Basque
- Anne-Marie Thornary, DGS de la Communauté de Communes de Soule
- Didier Chaussaille, PDG de la Société EMAC (entreprise 1)
- M. le PDG, entreprise d'artisanat (entreprise 2)
- Karen Delchet, Ingénieur Développement, Département Développement de l'AFNOR
- Merylle Aubrun, Chargée de Mission AFNOR
- Adrien Ponrouch, Doctorant EMSE / MEDD / ADEME

→ Présentation du projet (1 h 00)
→ Présentation de la collectivité sous l'angle du développement durable (20 mn)
→ Présentation de l'entreprise 1 sous l'angle du développement durable (20 mn)
→ Présentation de l'entreprise 2 sous l'angle du développement durable (20 mn)
→ Echanges sur les attentes des acteurs vis-à-vis du projet, prise de conscience des enjeux (1 h 00)

→ Semaine 2 (du 8 au 12 janv.)

PHASE 2 Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances :

		Collectivité	Entreprise 1	Entreprise 2
Jour 1	Matin	- Récupération des notations concernant les parties intéressées (cf. PHASE 0) - Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances		
	Après-midi		- Récupération des notations concernant les parties intéressées (cf. PHASE 0) - Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances	- Récupération des notations concernant les parties intéressées (cf. PHASE 0) - Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances

Jour 2	Matin	- Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances (suite) - Focus sur les attentes de la collectivité vis-à-vis des entreprises	- Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances (suite) - Focus sur les attentes de l'entreprise vis-à-vis de la collectivité	- Notations sur les thèmes porteurs d'enjeux : performances et importances (suite) - Focus sur les attentes de l'entreprise vis-à-vis de la collectivité
	Après-midi	- Analyse structurelle - Notation du niveau de compétence de la collectivité sur les enjeux significatifs - Notation et explicitation du niveau d'influence de l'entreprise sur la maîtrise des enjeux significatifs		

→ Semaine 3 (ou 4)

PHASE 3 Analyse conjointe des données pour préparation de la restitution aux partenaires

→ K. Delchet / A. Ponrouch, une demie-journée de réunion à Paris

PHASE 4 Restitution

	Collectivité	Entreprise 1	Entreprise 2
Matin	Présentation des résultats : enjeux significatifs ; réflexion sur un plan d'action	Présentation des résultats : enjeux significatifs ; réflexion sur un plan d'action	Présentation des résultats : enjeux significatifs ; réflexion sur un plan d'action
Après-midi	**Restitution commune** - Présentation des résultats (enjeux significatifs) de chacune des structures - Identification d'enjeux et pistes de travail communs - Définition et validation de quelques actions communes pour la maîtrise des enjeux		

→ Semaine 5 (ou 6)

ANNEXE XVIII – Glossaire des Thèmes Porteurs d'Enjeux

Adaptation du SD21000 aux collectivités
–
GLOSSAIRE DES THEMES PORTEURS D'ENJEUX

1. ENGAGEMENT ET LEADERSHIP DES ELUS ET DE LA DIRECTION

L'application du concept de développement durable impacte toutes les fonctions, les compétences et les activités de la collectivité. La décision de mettre en œuvre une telle démarche ne peut être prise que par la direction à son plus haut niveau : élus au niveau politique, direction générale des services au niveau technique. L'engagement ainsi pris se fait dans la durée.

2. PARTICIPATION, IMPLICATION ET MOTIVATION DU PERSONNEL

La participation du personnel est efficace lorsque ses membres ont des possibilités suffisantes et égales :

- d'inscrire les questions à l'ordre du jour ;
- d'exprimer leurs préférences quant aux résultats dans le cadre du processus de prise de décisions.

La participation peut être directe ou s'exercer par l'intermédiaire de représentants légitimes.
La motivation du personnel se traduit par le sens que donne le salarié au travail qu'il réalise. Ce dernier a besoin de connaître la finalité de son travail et de savoir qu'il contribue à son niveau, mais aussi dans une équipe qui a un objectif final commun, à la réussite d'un projet.
L'implication du personnel de la collectivité est essentiel afin d'assurer la définition, la mise en œuvre et le suivi du projet de développement durable.

3. STRATEGIE, POLITIQUE ET OBJECTIFS

Pour les dirigeants de la collectivité, il s'agit de définir sur la base d'une vision actuelle et prospective du territoire élaborée avec les parties intéressées :

- une stratégie de développement durable du territoire
- des politiques
- les modalités d'intégration de la stratégie et des politiques de développement durable dans les champs de compétence de la collectivité
- les buts concrets à atteindre à court, moyen et long terme et qui conduisent à des résultats tangibles
- des plans d'actions

4. ORGANISATION ET RESPONSABILITES

Façon dont est structurée la collectivité et dont sont coordonnés ses différents services, départements, et unités opérationnelles, prestataires et délégataires, en vue d'atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs partagés par les membres participant (élus, cadres, dirigeants, employés). Intègre l'identification claire des responsabilités au sein de la collectivité concernant le pilotage et le suivi des actions concourant à l'atteinte des objectifs.

5. METHODES DE TRAVAIL ET DE GESTION DE PROJET

Piloter et mettre en œuvre le projet de développement durable de la collectivité et de son territoire implique un management transversal et coordonné.
Un management adapté au développement durable passe notamment par des groupes de travail thématiques, la mise en place d'une gestion de projet avec des responsables transverses, en s'affranchissant du fonctionnement en silos étanches par services qui prévaut souvent dans les collectivités.
Des réunions thématiques pluridisciplinaires entre élus et techniciens, le pilotage du projet par le DGS, sont autant d'atouts pour croiser les regards et les ressources sur la maîtrise des enjeux du développement durable, tout comme des objectifs et un suivi transversaux de la performance sur ces enjeux.
La mutualisation des analyses avec les parties intéressées concernant les méthodes de travail et de management dans et entre les organisations est également un facteur de progrès.

Les méthodes de travail doivent s'inscrire dans un processus d'amélioration continue mobilisant l'ensemble des services et des personnels concernés par le projet.

6. SYSTEMES DE MANAGEMENT

Ensemble des éléments et processus corrélés et interactifs permettant d'organiser et de gérer la collectivité de manière cohérente et efficiente et d'atteindre ses objectifs. Ses principales composantes sont :

- La vision et les valeurs qui déterminent le choix des principes généraux de management et les règles de déontologie qui en découlent.
- Les stratégies et la politique générale (orientations et intentions) résultantes.
- Les objectifs résultant de cette politique, planifiés et estimés à des étapes déterminés.
- Les outils managériaux de toute nature susceptibles de concourir à l'atteinte des objectifs

7. PRISE EN COMPTE DES PARTIES INTERESSEES : ATTENTES ET INFLUENCES

Individu ou groupe pouvant affecter ou être affecté, directement ou indirectement, dans le court comme dans le long terme, par la stratégie, les politiques, les actions, les messages (et leurs conséquences), que la collectivité met en œuvre pour atteindre ses objectifs. Il peut s'agir de parties intéressées internes (agents, employés et leurs représentants etc.) ou externes (usagers, habitants, fournisseurs, distributeurs, communautés locales, pouvoirs publics, entreprises, générations futures etc.). Un individu ou un groupe d'individus peut faire partie de plusieurs catégories de parties intéressées simultanément. Les domaines d'intérêt des parties intéressées peuvent concerner les aspects économiques, environnementaux et sociaux.
Par ailleurs, certaines parties intéressées possèdent des leviers d'action (c'est à dire, une influence) importants vis-à-vis de la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire. L'implication des parties intéressées auprès de la collectivité, selon leur niveau d'influence, est souvent incontournable dans un projet territorial de développement durable.

8. VEILLE REGLEMENTAIRE ET SUR LES BONNES PRATIQUES

Surveillance des textes de lois et règlements, des normes et accords nationaux et internationaux, des nouveaux labels de produits et de services, etc.

Surveillance, remontées d'expériences locales, nationales et internationales concernant les bonnes pratiques et les innovations visant à une meilleure maîtrise des enjeux du développement durable.

9.1 COMMUNICATION INTERNE

La communication interne est constituée par l'ensemble des processus qui permettent l'échange d'informations à l'intérieur de la collectivité. Ces processus sont avant tout des relations humaines, mais aussi des outils et systèmes d'information, qui facilitent l'action collective au sein de la collectivité.

9.2 COMMUNICATION EXTERNE

La communication externe se caractérise par l'ensemble des processus qui permettent l'échange d'informations entre la collectivité et ses parties intéressées externes. La difficulté de la communication externe réside dans la méconnaissance de l'autre, en tant que personne et / ou, organisme, et en tant que représentant d'un intérêt.
La communication externe vise à établir et renforcer la confiance mutuelle entre la collectivité et ses parties intéressées. Elle a à la fois pour but de sensibiliser l'ensemble des acteurs aux enjeux du développement durable, et de rendre compte de manière régulière, compréhensible et transparente aux acteurs de l'action de la collectivité et de ses partenaires pour maîtriser ces enjeux.

10. TABLEAUX DE BORD ET INSTRUMENTS DE SUIVI

Existence d'un tableau de bord de la performance développement durable (élaboré sur les 3 piliers du développement durable et leurs interfaces, sur les cinq finalités des projets territoriaux de

développement durable du MEDD, et/ou les différents thèmes porteurs d'enjeux de développement durable du territoire…).
Organisation de la remontée des informations nécessaires au renseignement du tableau, renseignement opérationnel d'indicateurs locaux déclinant la performance en interne, en termes de mise en œuvre des compétences et politiques, et en termes d'action collective sur le territoire. Diffusion des résultats à l'ensemble des parties intéressées.

11. EFFICACITE ET BONNE GESTION

L'efficacité et la bonne gestion de ses ressources par la collectivité est un enjeu de démocratie et de développement durable majeur : elle doit faire face à des attentes et des enjeux nombreux à budget constant, et elle est tenue de rendre compte au citoyen de sa gestion.
Efficacité et bonne gestion, dans le cadre d'un projet territorial de développement durable, font référence à la recherche d'un équilibre global entre investissements et bénéfices au niveau du territoire. Il s'agit de prendre en compte, dans le calcul du retour sur investissement et dans le coût des projets et politiques, les externalités sociales, environnementales et économiques, en intégrant les attentes des parties intéressées. Il s'agit d'effectuer l'évaluation du coût global et des externalités environnementales et sociales des projets et politiques, notamment par le biais de la réalisation systématique d'une analyse globale *a priori*. Les projets et politiques doivent ainsi faire l'objet d'arbitrages concertés au regard de la stratégie de développement durable du territoire. Des approches gagnant-gagnant permettant un retour sur investissement positif au regard des gains économiques, sociaux et environnementaux. La collectivité peut avoir recours à des méthodologies innovantes en matière de gestion durable (éco-budgets…). Une bonne gouvernance doit assurer entre la collectivité et les parties intéressées un choix, une répartition et une mutualisation pertinents des coûts et investissements, contribuant à une gestion efficiente sur le territoire.

Par ailleurs, la collectivité doit communiquer sur les ressources générées sur le territoire et sur les coûts globaux liés à sa gestion et son aménagement, ainsi que sur la distribution (dans la population, dans l'espace, dans le temps…) des bénéfices et de la valeur ajoutée. Il s'agit de définir et de mettre en oeuvre une stratégie de gestion et de répartition des ressources dégagées pour maîtriser les enjeux environnementaux, sociaux et économiques. L'enjeu est d'aller vers une généralisation de la coordination des parties intéressées pour une maîtrise croisée des enjeux environnementaux, sociaux et économiques dans la gestion et la répartition collective des ressources, de la valeur ajoutée et des bénéfices.

12. POLITIQUE D'ACHAT / COMMANDE PUBLIQUE

Il s'agit principalement des relations avec les sous-traitants et les fournisseurs, prestataires et délégataires. L'entente avec ces parties intéressées est primordiale sous peine de fausser l'engagement dans la démarche de développement durable. Une véritable confiance doit s'instaurer.
En effet, par manque de transparence et de complicité sur le thème du développement durable, une collectivité qui s'affiche pionnière dans le développement durable peut découvrir à son insu que des composants de ses produits ou services sont en réalité nocifs pour l'environnement, ou bien que la main d'œuvre sous-traitante, les territoires voisins… est exploitée. Le risque est lié à une perte de crédibilité vis-à-vis des parties intéressées (partenaires, électorat, Etat, autres collectivités…) et à une atteinte à son image.
La commande publique représente une part significative du PIB, et par le biais des marchés publics et de leurs clauses sociales et environnementales, la collectivité détient un puissant levier d'action sur les modes de production et de consommation, qu'il s'agit de mettre en œuvre de manière aussi systématique que possible dans un esprit de transparence et de responsabilité.

13. POLITIQUES DE TARIFICATION/FISCALITE – DURABLE-CONDITIONNALITE DES AIDES, FINANCEMENTS ET SUBVENTIONS

Les politiques de tarification et la fiscalité sont un levier important pour la mise en œuvre de politiques de développement durable au sein d'un territoire.

Elles représentent des mécanismes incitatifs et dissuasifs envers les comportements individuels et collectifs, ainsi qu'un moyen fondamental de mise en œuvre de la répartition, de la responsabilité et de la solidarité.
Il en va de même pour la durable-conditionnalité des aides, financements et subventions publics (c'est à dire de l'introduction de critères de développement durable : sociaux, économiques, environnementaux) en ce qui concerne leur octroi aux parties intéressées par la collectivité.
Des domaines très variés sont concernés : transports, culture, environnement, usage des ressources, sports et loisirs, aides sociales, dispositifs d'aide au développement économique…

14. GESTION RESPONSABLE DU PATRIMOINE DE LA COLLECTIVITE

L'enjeu concerne la connaissance du patrimoine de la collectivité et de son état afin d'en assurer une gestion responsable. Le patrimoine de la collectivité recouvre notamment : ses bâtiments en propre (abritant son personnel), les bâtiments qu'elle possède et dont elle assure la gestion (écoles, bâtiments sportifs, de loisirs, culturels…), la restauration collective, ses flottes de véhicules, l'éclairage public. La gestion responsable du patrimoine de la collectivité concerne les thèmes suivants : matières premières, déchets, eau, énergie, transports, air, bruit, paysage, risques.

15. SERVICES PUBLICS ET EQUIPEMENTS COLLECTIFS

Les services et équipements collectifs participent intrinsèquement d'un développement durable ; cependant, plusieurs aspects doivent être pris en compte les concernant.
La formation des techniciens et des agents de la collectivité au développement durable, la diffusion de pratiques professionnelles éco-responsables au sein de la collectivité et auprès des parties intéressées, le déploiement de démarches qualité appliquées aux services publics et aux équipements collectifs, l'adéquation entre l'offre en services et équipements collectifs et les besoins de la population sur le territoire, la performance environnementale des services et équipements collectifs, sont autant d'aspects au travers desquels la collectivité peut apporter sa contribution au développement durable.

16. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, GESTION DE L'ESPACE, MAITRISE DU FONCIER

Il est essentiel dans le cadre d'un projet de développement durable du territoire, d'assurer l'intégration de la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme
A terme, l'élaboration des documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme doit permettre leur articulation les uns aux autres, en lien avec une réflexion stratégique sur les enjeux de développement durable du territoire.
Les outils de planification, d'aménagement et d'urbanisme, de maîtrise de l'occupation de l'espace, doivent être élaborés en cohérence avec les exigences du développement durable (maîtrise de l'étalement urbain/périurbanisation, contrôle du mitage des espaces agricoles périurbains, densification urbaine, contrôle de la résidentialisation, mise en valeur des friches urbaines, renouvellement urbain, valorisation du patrimoine existant…).
La maîtrise du foncier, la qualité de la production architecturale et urbanistique, la valorisation paysagère rurale et urbaine, la favorisation de la nature en ville…, sont autant d'aspects potentiels de cet enjeu pour le territoire de la collectivité.

17. DEPLACEMENTS, TRANSPORTS, INFRASTRUCTURES

Cet enjeu recouvre divers aspects : transport et mobilité des personnes, gestion de l'offre et de la demande en transports, diminution de la mobilité contrainte, flottes de moyens de transport, transport de marchandises, gestion des infrastructures existantes et planification d'infrastructures futures.
Il s'agit pour la collectivité en tant qu'organisation, et au sein du territoire dans son ensemble, de minimiser les impacts sociaux et environnementaux des différents aspects du transport de personnes et de marchandises, tout en optimisant les réponses aux besoins dans ce domaine.

18. HABITAT – LOGEMENT

Cet enjeu concerne l'adéquation entre le logement la et diversité de la population et des rythmes de vie (conditions d'habitat, éradication de l'habitat indigne, mixité sociale et fonctionnelle dans les

quartiers, qualité des services et des logements, contrôle du coût des logements, intégration des coûts de fonctionnement et de gestion dans le financement des opérations de logement social…).
Il concerne aussi l'intégration des finalités du développement durable dans la construction, la réhabilitation et l'aménagement (qualité esthétique et architecturale, intégration paysagère des constructions et des aménagements, économies d'énergie, recours aux matériaux recyclables, naturels et locaux, démarche HQE, prise en compte des risques liés aux catastrophes naturelles et aux impacts du changement climatique dans les choix de construction, formations des parties intéressées aux techniques et compétences nécessaires au développement d'un habitat et de logements durables…).

19. ACTIVITES ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Cet enjeu concerne la politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire (critères éthiques et/ou d'éco-conditionnalité, politiques incitatives, conditions environnementales et sociales pour l'accueil et le développement des activités nouvelles et présentes sur le territoire, exigence de démarches, labels, certificats volontaires, accompagnement des activités…).
Il concerne aussi (selon les spécificités du territoire) : le développement de services aux entreprises et aux salariés pour l'intégration des changement des comportements les plus nécessaires au développement durable, l'incitation et l'accompagnement des acteurs économiques du territoire dans leurs démarches qualité et les pratiques responsables en matière environnementale et sociale, le renforcement de l'attractivité du territoire s'appuyant sur les ressources locales, la prise en compte des facteurs de pérennité des ressources locales, la recherche de réversibilité des espaces de production, le développement des activités économiques en tant que facteur d'animation de la vie locale et de valorisation du territoire, la promotion des expériences innovantes socialement et écologiquement responsables, le maintien des commerces et activités de proximité dans les zones urbaines et rurales fragiles, la création de filières courtes de commercialisation en favorisant les opportunités de rencontre entre producteurs, consommateurs et distributeurs, le développement de conditions favorables à l'harmonisation des horaires de travail avec les rythmes de vie, l'économie sociale et solidaire, le développement des gestes de consommateur responsable par l'information sur la qualité et le mode de production des produits, la création d'un environnement favorable à l'innovation, à la coopération interentreprises et à la mutualisation des moyens et des connaissances.

20. TRAVAIL, EMPLOI, GRH

De manière concrète, il s'agit du climat social général de la collectivité et des organisations de son territoire. Interviennent des paramètres tels que la motivation du personnel, des relations saines et transparentes entre les équipes dirigeantes et les employés opérationnels.
Mise à disposition auprès des employés d'un cadre de travail propice à l'épanouissement et donc à l'efficacité etc.
Conditions de travail au sein de la collectivité et des organisations de son territoire : hygiène, santé, sécurité.
Stratégie de gestion des ressources humaines, à l'échelle de la collectivité et de son territoire : gestion des compétences, formation…

21. GESTION ET PREVENTION DES RISQUES

Les risques sur un territoire sont de nature très variée :

- industriels et technologiques
- sociaux
- naturels et environnementaux

Ces risques sont très souvent interreliés et leur importance résulte de décisions individuelles et collectives ponctuelles et diffuses…
De manière générale, un risque est une mesure d'un danger associant une mesure de l'occurrence d'un événement indésirable et une mesure de ses effets ou conséquences. La gestion et la prévention des risques se rapprochent très fortement d'un des principes directeurs du développement durable et relatif à l'environnement : le principe de précaution. Ce dernier stipule que l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du

moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversible (à l'environnement).
Une gestion responsable des risques inclut leur prévention, afin de minimiser l'occurrence et l'aléa, ainsi qu'une préparation collective à la gestion de crise et la mise en place de mécanismes solidaires de réparation des dommages.

22. INTEGRATION TERRITORIALE DES ACTIVITES ET GESTION DES EXTERNALITES

Les externalités sont les effets positifs comme négatifs de l'implantation ou de la présence d'une activité, d'une organisation, d'une entreprise… sur un territoire donné.
L'intégration territoriale des activités concerne la prise en compte et la gestion des impacts sociaux, économiques, environnementaux, paysagers… des différentes activités présentes sur le territoire. Elle vise la diminution de leurs impacts négatifs et l'optimisation de leurs impacts positifs. Il s'agit de faire en sorte que la symbiose soit la meilleure possible entre les activités présentes sur le territoire et les caractéristiques, ressources, besoins… de ce dernier.

23. ECOLOGIE INDUSTRIELLE ET METABOLISME TERRITORIAL

Le développement durable implique la reconnaissance de l'interdépendance des systèmes constitutifs de la société humaine – système social, infrastructures, activités économiques … – et de l'environnement qui les englobe.
L'écologie industrielle consiste à considérer le système industriel comme une forme particulière d'écosystème. Elle offre des potentiels importants de diminution des impacts environnementaux par une restructuration des activités économiques.
Ses principes consistent par exemple à utiliser les déchets comme des ressources et à diminuer l'intensité matérielle des produits. De nombreuses applications ponctuelles de ces principes existent au sein des activités économiques. L'écologie industrielle offre un cadre d'action pour intégrer une mise en œuvre plus systématique des démarches telles que la réutilisation et la dématérialisation au sein d'une communauté d'acteurs (collectivité territoriale, partenaires socio-économiques, fournisseurs, distributeurs…). Les enjeux et les débouchés ne sont pas uniquement environnementaux : la coopération des acteurs prônée par l'écologie industrielle est source de compétitivité économique et le dialogue nécessaire à sa mise en œuvre renforce la cohésion des parties intéressées et l'attractivité des territoires[61].

24. AGRICULTURE, MILIEUX RURAUX ET FORETS

L'enjeu concerne la consolidation de l'agriculture et de la sylviculture périurbaines pour maîtriser la périurbanisation et l'étalement urbain, la valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture et des forêts, la valorisation de la qualité des terroirs (labels…), le développement et la promotion de pratiques agricoles durables, l'anticipation des effets du changement climatique dans le milieu rural, la promotion d'une pêche (maritime, fluviale…) durable.

25. TOURISME

Cet enjeu recouvre : la prise en compte de la capacité de charge touristique du territoire, la sensibilisation des visiteurs, de la population locale et des acteurs du tourisme à des comportements responsables, le développement de l'éco-tourisme, la gestion des ressources humaines dans le secteur du tourisme, la réponse aux besoins des touristes par des équipements et des services respectueux de l'environnement et des cultures locales, le soutien à la création d'activités plurisaisonnières, la gestion des espaces sous haute pression touristique.

26. ENSEIGNEMENT, EDUCATION, RECHERCHE

Cet enjeu concerne l'adéquation entre offre et demande d'enseignement, d'éducation et de recherche sur le territoire, l'éducation et la formation au développement durable, la constitution d'une expertise sur le développement durable, la participation à des programmes de recherche sur le développement durable, le développement de centres de ressources sur le développement durable, la valorisation de l'expertise d'usage des acteurs du territoire.

[61] *D'après* Le Pôle français d'écologie industrielle – PFEI, http://www.france-ecologieindustrielle.fr

27. SANTE

Cet enjeu concerne la connaissance, l'information et la formation sur les déterminants de la santé, l'établissement d'un Plan local d'Action Santé, la gestion des inégalités face aux conditions de vie et d'accès aux soins, l'offre d'un cadre de vie agréable et sain.

28. EGALITE, EQUITE, SOLIDARITE

Principes républicains, de développement durable et de développement humain, visant la satisfaction des besoins essentiels et l'amélioration de la qualité de vie de tous les groupes sociaux et des communautés, notamment les plus vulnérables, grâce à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins médicaux et aux services sociaux, à un logement de qualité….

Egalité hommes/femmes, discriminations à l'emploi, égalité des chances, égalité devant l'accès à la justice et aux droits.

29. COHESION ET RELATIONS SOCIALES

Cet enjeu recouvre la citoyenneté (valeurs républicaines, éducation à la citoyenneté et au développement durable), la pédagogie de responsabilisation et de respect des règles, les relations entre habitants, entre entreprises et habitants, entre employés, organisations syndicales et usagers, les incivilités, la prévention de l'exclusion, la gestion des zones et quartiers en difficulté, l'aide aux personnes et familles en difficulté, les relations intergénérationnelles, la solidarité entre milieux urbain et rural, l'expression citoyenne et la participation des étrangers à la vie du territoire.

30. CULTURE

Cet enjeu concerne l'accès à l'expression et à la création culturelle, le soutien et valorisation des cultures et savoirs locaux et traditionnels, la diversité et la rencontre des cultures (ethniques, urbaines/rurales…), la culture comme facteur de vitalité et de développement durable du territoire.

31. ACTIVITES SPORTIVES ET DE LOISIRS

Cet enjeu recouvre le sport comme facteur d'intégration sociale et vecteur éducatif, le maintient et développement de la santé et du bien-être par la pratique sportive, les sports et loisirs comme facteurs de vitalité et d'attractivité du territoire, la valorisation des espaces naturels et ruraux par la pratique du sport et des loisirs, les modes de consommation durables dans le sport et les loisirs.

32. COOPERATION DECENTRALISEE

Cet enjeu recouvre la participation à des réseaux d'échanges nationaux et internationaux entre territoires, les échanges de savoirs, de connaissances et de compétences par la coopération, la promotion du développement durable dans les champs de la coopération (santé, éducation, accès aux ressources environnementales, logement…), les échanges commerciaux et financiers équitables et écologiquement responsables, l'entraide internationale, les programmes de coopération avec les populations migrantes présentes sur le territoire.

33. EAU - GESTION RATIONNELLE, CONSOMMATIONS, TRAITEMENT DES EAUX USEES, GESTION DES REJETS ET POLLUTION

L' « or bleu », enjeu majeur du XXIème siècle, est non seulement un des facteurs du développement mais aussi le facteur principal de la subsistance : sa consommation doit être rationalisée. En limitant sa consommation, la collectivité et son territoire contribuent à sa sauvegarde pour les générations futures tout en limitant eurs coûts de consommation.

La gestion durable de l'eau requiert le recours à la planification et une gestion intégrée, qui concerne son utilisation rationnelle (répartition entre les usages…), son traitement, la gestion des rejets, le traitement et la prévention des pollutions…

34. AIR - POLLUTION ET ODEURS

Tout ce qui sort des conduites d'évacuation, des installations de chauffage, des pots d'échappement, des vapeurs de solvants et autres substances polluantes se retrouve dans l'air – constituant des nuisances et un préjudice pour la santé et l'environnement.

35. GES (GAZ A EFFET DE SERRE)

Le changement climatique induit par les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) est devenu l'un des risques et des enjeux majeurs de développement durable pour notre siècle, à l'échelle globale. La réduction des GES est de la responsabilité de chaque acteur au niveau local : les émissions de chacun ont des répercussions qui ne connaissent aucune frontière.

36. ENERGIE - CONSOMMATIONS, UTILISATION D'ENERGIES RENOUVELABLES ET ALTERNATIVES

La maîtrise des sources d'approvisionnement énergétique est devenue, au cours du siècle précédent, un enjeu économique majeur. Les dégradations environnementales liées aux activités humaines sont connues depuis longtemps au niveau local mais depuis le milieu des années 80 ces dégradations ont également un écho au niveau de la planète et de l'importance du phénomène du changement climatique : l'effet de serre.
Gérer ses énergies de façon rationnelle, avoir recours et stimuler l'utilisation d'énergies renouvelables et alternatives, permet de réduire ses coûts et de contribuer à la préservation de l'environnement et des ressources pour les générations à venir.

37. LES DECHETS

Au sens de la loi, est considéré comme déchet : « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ».
On peut distinguer quatre grandes catégories de déchets qui représentent l'essentiel de la production et rendent compte de leur diversité :
– Les déchets organiques :
Ces déchets sont composés de matière organique et sont issus d'organismes vivants, végétaux ou animaux.
– Les déchets inertes :
Ce sont des déchets composés d'éléments minéraux qui n'évoluent pas dans le temps (non putrescibles) et qui ne contiennent pas de substances toxiques ou dangereuses. Ce sont les gravats, les résidus d'activité extractive...
– Les déchets banals :
Ce sont des déchets qui ne contiennent pas de substances toxiques ou dangereuses. Ce sont les déchets ménagers et les déchets qui leur sont assimilables et peuvent être traités de la même façon. Ce sont les emballages, les déchets de bois, de plastiques...
– Les déchets spéciaux :
Ces déchets contiennent des éléments nocifs en quantités variables impliquant des précautions particulières d'élimination. Ce sont les solvants, les produits phytosanitaires...
Certains déchets spéciaux doivent être stabilisés avant stockage. Un déchet est considéré comme stabilisé quand sa perméabilité à l'eau et sa fraction lixiviable ont été réduites et quand sa tenue mécanique a été améliorée de façon à respecter certains seuils pour différents paramètres (pH, siccité, fraction soluble...).
Afin d'établir un langage commun à l'ensemble des partenaires concernés par le problème des déchets, une nomenclature des déchets, parue au JO du 11 novembre 1997, a été établie.

La gestion des déchets à l'échelle de la collectivité et de son territoire passe par leur collecte et leur tri sélectifs, leur recyclage, valorisation, réutilisation, et, tant que faire se peut, leur diminution à la source.

38. SOLS - POLLUTIONS ET ARTIFICIALISATION

Un sol pollué peut entraîner un grand nombre de nuisances pérennes aussi bien pour l'ensemble des écosystèmes du sol que pour les populations environnantes. Un site pollué est un site ayant pu être contaminé par d'anciens dépôts de déchets ou l'infiltrations de substances Ces situations sont souvent dues à d'anciennes pratiques sommaires d'élimination des déchets, mais aussi à des fuites ou à des épandages de produits chimiques accidentels ou non. Il existe également autour de certains sites des contaminations dues à des retombées de rejets atmosphériques accumulés au cours des années voir des décennies.

De par l'origine industrielle de la pollution, la législation relative aux installations classées est la réglementation qui est le plus souvent utilisable pour traiter les situations correspondantes.
La politique nationale sur la pollution des sols est avant tout de prévenir, réhabiliter/ traiter et connaître ces pollutions.
Au niveau d'un territoire, au-delà de l'échelle des sites ponctuels, l'artificialisation des sols a des effets négatifs sur le cycle de l'eau. L'imperméabilisation des sols qui résulte de l'urbanisation de zones entières (routes, parkings…) peut avoir des conséquences négatives sur l'écoulement des eaux de pluie, l'alimentation des nappes phréatiques, la régulation des crues des cours d'eau, et la pollution de ces derniers.

39. BIODIVERSITE ET MILIEUX NATURELS

La biodiversité ou diversité biologique est un néologisme construit à partir des mots biologie et diversité. C'est la diversité du monde vivant, au sein de la nature.
La biodiversité est couramment définie comme la richesse en organismes vivants (animaux, végétaux, champignons...) qui peuplent la biosphère, englobant à la fois les individus et leurs relations fonctionnelles.
La biodiversité une ressource naturelle fournissant aussi bien de la nourriture, que de l'énergie…
Conserver sa richesse assure également la préservation de supports de production biologiques : fertilité du sol, prédation, décomposition des déchets.
Les milieux naturels sont de natures et d'échelles très variables (zones protégées, nature présente dans les zones urbaines…). A l'échelle de la collectivité et de son territoire, selon les spécificités locales, il peut être nécessaire de :

- connaître de la biodiversité et les milieux naturels, et les pressions qu'ils subissent,
- gérer la fréquentation des milieux naturels et des écosystèmes fragiles
- gérer de manière concertée (par bassin…) l'eau et les milieux aquatiques
- gérer de manière intégrée les zones côtières
- gérer de manière intégrée les zones humides
- gérer de manière intégrée les zones de montagne
- protéger les éléments clés du réseau écologique : gènes, espèces, habitats, écosystèmes
- mettre en valeur les paysages et milieux naturels sensibles par des activités économiques adaptées
- mettre en œuvre une comptabilité environnementale (aménités / dommages environnementaux)
- entretenir et gérer les espaces naturels anthropisés en faisant appel au génie écologique
- gérer l'espace de manière intégrée (planification, zones tampon…)
- mettre en place des corridors écologiques

40. BRUITS ET ODEURS : POLLUTIONS INTERNES ET EXTERNES

Le bruit est insidieux; il n'est pas perçu de la même façon par tous. La "tolérance" varie d'une personne à une autre. C'est une émission sonore non désirée et déplaisante.
Le bruit est le 5ème sujet de plainte concernant l'environnement local (après la circulation routière, la pollution de l'air, la dégradation des paysages, et les déchets). Le nombre de plaintes enregistrées concernant le bruit est en constante augmentation.
Une odeur est une émanation transmise par un fluide et perçue par l'appareil olfactif.

ANNEXE XIX – Tableaux de notation de l'influence des parties intéressées (CDC)

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [1/3]

PI N°	Catégorie	CodePI	Relation	Enjeux significatifs de moyen											Enjeux significatifs de fin											
				1 Engagement et leadership des élus et de la direction	2 Participation, implication et motivation du personnel	3 Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité	4 Organisation et responsabilités	5 Méthodes de travail et de gestion de projet	7 Prise en compte des parties intéressées : attentes /influence	8.2 Veille sur les bonnes pratiques	9 Communication interne / Communication externe	11 Efficacité et bonne gestion	12 Politique d'achat / Commande publique	13 Politiques de tarification/Fiscalité	14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	15 Services publics et équipements collectifs	16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	18 Habitat - logement	19 Activités et Développement économique	20 Travail (hygiène santé sécurité) Emploi formation (GRH du territoire)	24 Agriculture, milieux ruraux et forêts	25 Tourisme	27 Santé	31 Activités sportives et de loisirs	33 Eau	36 Energie
	1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les services et organisations de la collectivité																									
1		1.1. élus de la collecticité	5																							
2		1.2. services de la collectivité	5																							
3		1.3. personnel de la collectivité	5																							
	2. Partenaires de la collectivité :																									
4		2. délégataires et fournisseurs de la collectivité	3																							
	3. Autres collectivités du territoire																									
5		3.1. élus des autres collectivités du territoire	4																							
6		3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	4																							
7		3.3. services des autres collectivités du territoire	4																							
8		3.4. personnel des autres collectivités du territoire	2																							
	4. Organisations des collectivités du territoire																									
9		4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	3																							
10		4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	5																							
11		4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...	3																							
12		4.4. agences, syndicats, régies, SEM...	4																							
13		4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	4																							
14		4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine	3																							
	5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives																									
15		5.1. Populations du territoire	4																							
16		5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire	1																							
	6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale – ***intervenant dans les domaines*** **:**																									
17		6.1. social, de la santé, de la sécurité	2																							
18		6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité	3																							
19		6.3. de la coopération et du développement	3																							

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [2/3]

PI N°	Catégorie	CodePI	Relation	Enjeux significatifs de moyen											Enjeux significatifs de fin											
				1 Engagement et leadership des élus et de la direction	2 Participation, implication et motivation du personnel	3 Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité	4 Organisation et responsabilités	5 Méthodes de travail et de gestion de projet	7 Prise en compte des parties intéressées : attentes/influence	8.2 Veille sur les bonnes pratiques	9 Communication interne/Communication externe	11 Efficacité et bonne gestion	12 Politique d'achat/Commande publique	13 Politiques de tarification/Fiscalité	14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	15 Services publics et équipements collectifs	16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	18 Habitat - logement	19 Activités et Développement économique	20 Travail (hygiène santé sécurité) Emploi formation (GRH du territoire)	24 Agriculture, milieux ruraux et forêts	25 Tourisme	27 Santé	31 Activités sportives et de loisirs	33 Eau	36 Energie
20		6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	2																							
21		6.5. des milieux naturels et d6es risques	2																							
22		6.6. autres organismes nationaux	2																							
		7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, ...)																								
23		7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	4																							
24		7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	4																							
		8. Secteur associatif, fondations, fédérations – *intervenant dans les domaines* :																								
25		8.1. de l'environnement	3																							
26		8.2. du développement de l'activité et de l'emploi	4																							
27		8.3. du milieu et des activités rurales	2																							
28		8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme	3																							
29		8.5. Social, du développement, de la coopération	2																							
30		8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable	2																							
31		8.7. divers associations	4																							
		9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche																								
32		9.1. acteurs de l'éducation	3																							
33		9.2. acteurs de la formation	3																							
34		9.3. acteurs de la recherche	1																							
		10. Secteurs d'activités																								
		10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
35		10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	3																							
36		10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	4																							
37		10.3 industries extractive et manufacturière	3																							
38		10.4 la construction	4																							
39		10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	3																							
40		10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	5																							

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [3/3]

Pl N°	Catégorie	CodePl	Relation	Enjeux significatifs de moyen											Enjeux significatifs de fin											
				1 Engagement et leadership des élus et de la direction	2 Participation, implication et motivation du personnel	3 Stratégie, politiques et objectifs de la collectivité	4 Organisation et responsabilités	5 Méthodes de travail et de gestion de projet	7 Prise en compte des parties intéressées : attentes/influence	8.2 Veille sur les bonnes pratiques	9 Communication interne / Communication externe	11 Efficacité et bonne gestion	12 Politique d'achat / Commande publique	13 Politiques de tarification/Fiscalité	14 Gestion responsable du patrimoine de la collectivité	15 Services publics et équipements collectifs	16 Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier	18 Habitat - logement	19 Activités et Développement économique	20 Travail (hygiène santé sécurité) Emploi formation (GRH du territoire)	24 Agriculture, milieux ruraux et forêts	25 Tourisme	27 Santé	31 Activités sportives et de loisirs	33 Eau	36 Energie
41		10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux	4																							
42		10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	4																							
43		10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	5																							
44		10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	4																							
45		10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)	4																							
46		10.12 du capital développement et du capital risque	2																							
47		10.13 l'assurance	2																							
48		10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats...)	1																							
	11. Organismes internationaux																									
49		11. Organismes internationaux	3																							
	12. Collectivités des territoires voisins																									
50		12. Collectivités des territoires voisins	5																							
	13. Autres Parties intéressées																									
51		12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	3																							
52		12.3 collectivités des pays en voie de développement	1																							
53		12.4 médias	3																							
54		12.5 organismes de certification et de labellisation	2																							
	14. Etat Central...																									
55		13. ... en tant que législateur	5																							

ANNEXE XX – Voies de Progrès CDC de Soule

Enjeux Significatifs de *moyen*

- 1. Engagement leadership élus et direction
- 2. Participation, implication motivation du personnel
- 3. Stratégie, politiques et objectifs
- 4. Organisation et responsabilités
- 5. Méthodes de travail et de gestion de projet
- 7. Prise en compte des PIs : attentes/influence
- 9. Communication interne / externe
- 11. Efficacité et bonne gestion
- 12. Politique d'achat – choix des prestataires et délégataires
- 13. Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions

managériaux

instrumentaux

Enjeux Significatifs de *fin*

- 14. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité
- 15. Services publics et équipements collectifs
- 16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier
- 18. Habitat – logement
- 19. Activités et Développement économique
- 20. Travail (Hygiène Sécurité Santé) / Emploi compétences formation (GRH du territoire)
- 24. Agriculture, milieux ruraux et forêts
- 25. Tourisme
- 31. Activités sportives et de loisirs
- 33. Eau
- 36. Énergie

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction

Niveaux actuels

Niveaux à atteindre

2,5/2,5/2 → 3/3/3

Interne

► généralisation de la formation des élus au développement durable

► engagement politique formel de la collectivité communiqué à l'ensemble des agents de la collectivité

► efforts systématiques de mobilisation de l'ensemble des services, portage clair de la DGS et des DGA

Compétences et politiques

► engagement politique formel et portage technique (DGS) communiqués à l'ensemble des agents, des prestataires et des délégataires de la collectivité, systématiquement traduits dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions

Coordination stratégique

► engagement politique formel et portage technique (DGS) systématiquement traduits dans la définition et la mise en œuvre de l'action collective avec les parties intéressées sur le territoire

→ Associer clairement au niveau des élus et de la DGS, les thématiques abordées qui participent déjà au développement durable du territoire (*énergie, tourisme, développement économique*), à une volonté et une stratégie globales de développement durable

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction → Actions

Interne

→Travailler avec le Bureau et les instances de pilotage de la CDC afin qu'elles intègrent systématiquement le développement durable en tant que ligne politique de référence pour les différents domaines d'action.

→ Organiser un séminaire de réflexion stratégique en 2008 : après les élections, avec la nouvelle équipe, notamment sur la base du travail fourni au cours de la présente expérimentation.

Compétences et politiques

→ Organiser la formation de la collectivité au management, aux méthodologies, aux outils de gestion, qui faciliteront la transcription du développement durable dans ses pratiques (managériales internes, relations avec les parties intéressées…), afin de viser moins d'empirisme dans ce domaine.
Une vraie réflexion est à mener, étant donnée la taille de la CDC en tant que collectivité (petite équipe…), sur le niveau adéquat de formalisation des pratiques managériales et des méthodologies, référentiels…, associés

Coordination stratégique

→ *Les critères seront atteints comme résultat des actions ci-contre*

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction

Niveau 4 à atteindre :

►la plupart des élus et des agents ont reçu une formation au développement durable

► engagement fort et systématique de la plupart des élus vis-à-vis de leurs services, dans leurs prérogatives respectives et vis-à-vis des parties intéressées : leadership

► ensemble des services mobilisés

► nouvelle culture interne partagée avec les prestataires et délégataires, trouvant une traduction concrète dans la mise en œuvre des compétences de la collectivité et la définition de ses politiques et actions

► partage d'une nouvelle culture avec les parties intéressées dans la définition et la mise en œuvre l'action collective sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

2. Participation, implication et motivation du personnel

1/1/1 → 2/2/2

Interne

► développement de moyens de communication internes pour informer, former et mobiliser les agents les enjeux du développement durable

► possibilités de retour d'informations de la part des agents sur l'organisation de la collectivité, sa responsabilité et ses impacts vis-à-vis du développement durable en tant qu'organisation

Compétences et politiques

► possibilités de retour d'informations de la part des agents sur la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité en lien avec les enjeux du développement durable

► information et formation des prestataires et délégataires de la collectivité sur les enjeux du développement durable

Coordination stratégique

► dialogue et possibilités de retour d'informations de la part des parties intéressées institutionnelles sur les enjeux du développement durable au sein du territoire et sur la formation au développement durable

→ Mieux diffuser et partager au sein de la CDC, le suivi et le lien entre développement durable du territoire et projet Pays Basque 2020

Enjeux Significatifs de *moyen*

2. Participation, implication et motivation du personnel → Actions

Interne

→ Nécessite d'être exemplaire d'abord, et de formaliser le message de la CDC vis-à-vis du développement durable (afin notamment « de savoir de quoi l'on parle »).
→ Améliorer les pratiques internes est une priorité pour pouvoir étendre aux autres champs l'amélioration de la performance sur l'enjeu.
→ Le déménagement de la CDC dans de nouveaux locaux va être l'occasion de faire des progrès

Compétences et politiques

Coordination stratégique

→ L'enjeu revient plutôt à organiser les connaissances mutuelles du territoire, qui existent dans la mesure où il est petit et où les acteurs dans leur majorité se connaissent et dialoguent déjà.

Enjeux Significatifs de *moyen*

3. Stratégie, politiques et objectifs

2/1/1 → 3/2/3

Interne

► détermination des enjeux significatifs de développement durable de la collectivité et de son territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, consolidée, portée et diffusée en interne

► portage politique clair concernant la nécessité et l'élaboration d'une stratégie de développement durable (concernant la responsabilité interne de la collectivité, sa responsabilité au travers de la mise en œuvre de ses compétences, et concernant l'action collective sur le territoire)

► définition d'une vision prospective pour le territoire, partagée avec les acteurs et la population

► définition d'objectifs internes en termes de performance et de management, et des moyens de les atteindre

Compétences et politiques

► état des lieux des compétences et des politiques de la collectivité

► identification des liens entre les compétences et les politiques, et les enjeux significatifs de développement durable

► identification de voies d'amélioration de la maîtrise des enjeux significatifs par le biais des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► efforts de dialogue, de rapprochement et de coordination concrets avec les parties intéressées du territoire influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs

► définition et mise en œuvre de politiques, dispositifs, actions avec les parties intéressées du territoire pour une meilleure maîtrise des enjeux significatifs, assorties d'objectifs et de moyens partagés pour les atteindre

→ Consolider et diffuser le travail mené dans le cadre de la présente expérimentation
→ Etablir le développement durable comme préoccupation stratégique globale pour la collectivité, son territoire et l'action collective

Enjeux Significatifs de *moyen*

3. Stratégie, politiques et objectifs → Actions

Interne

→ Diffuser et instituer le travail mené au cours l'expérimentation « SD21000 appliqué aux collectivités » représente la première phase de progrès sur l'enjeu.

Compétences et politiques

→ Les états des lieux et les diagnostics des politiques existent car ils sont faits de manière obligatoire au fur et à mesure des différentes phases de projet du territoire et de contractualisation / animation territoriale (2002 en a été notamment l'occasion ; les examens annuels pour l'approbation des comptes fournissent également des occasions régulières de bilan).

Coordination stratégique

→ Consolider le travail sur l'E. S. 1 (cf. plus haut) (il s'agit d'«un enchaînement logique »).

Enjeux Significatifs de *moyen*

4. Organisation et responsabilités

1/1,5/1 → 3/3/2

Interne

► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne concernant la prise en compte du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation

Compétences et politiques

► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne et en externe concernant la prise en compte du développement durable responsables de la prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité
► définition et engagement de la responsabilité des prestataires et délégataires de la collectivité vis-à-vis du développement durable

Coordination stratégique

► identification des rôles et responsabilités (influence) des parties intéressées concernant la prise en compte du développement durable et la maîtrise des enjeux sur le territoire

(approfondissement de la méthodologie expérimentée « SD21000 appliqué aux collectivités »)

→ Présuppose l'établissement d'une stratégie de développement durable (Enjeu Significatif N°3)

→Passe également par les voies de progrès de l'E. S. 1 et la diffusion et la prise en compte du présent travail.

Enjeux Significatifs de *moyen*

5. Méthodes de travail et de gestion de projet

1/1/1 → 3/3/2

Interne

► réunions thématiques pluridisciplinaires élus/techniciens, pilotage du projet de développement durable par le DGS, groupes de travail thématiques transversaux, management en mode projet

► management transversal coordonné par le DGS

► groupes de travail thématiques, mise en place d'un management de gestion de projet avec des responsables transverses (et non fonctionnement en silos étanches par services)

► objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux significatifs de développement durable

Compétences et politiques

► gestion et management transversaux des compétences et des politiques de la collectivité

► groupes de travail thématiques, mise en place d'une gestion et d'un management transverse des compétences et des politiques, de leurs impacts (notamment croisés) et de leur contribution à la maîtrise des enjeux significatifs

► pilotage, objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux au travers des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► état des lieux des méthodes de travail et de management en lien avec l'organisation et la gestion des relations avec les parties intéressées ; identification de voies de progrès

► identification de voies de progrès concernant les méthodes de travail et de management collectifs en vue d'une action coordonnée avec les parties intéressées en lien avec les exigences du développement durable
→ *Exemple : avec la CCI*

→Profiter des habitudes de travail collectif de la collectivité pour identifier des responsabilités transversales et pas seulement par compétences

Enjeux Significatifs de *moyen*

5. Méthodes de travail et de gestion de projet → Actions

Interne

→ Mener une réflexion sur la transversalité : la CDC fait, par nature, du management de projet ; il s'agira sans doute à la fois, d'intégrer le développement durable de manière transversale dans les thématiques existantes, et de renouveler les thématiques de travail transversal en fonction des enjeux significatifs.

Compétences et politiques

Coordination stratégique

→ A envisager dans un deuxième temps par rapport au champ de gestion Interne.

Enjeux Significatifs de *moyen*

7. Prise en compte des Parties intéressées : attentes/influence

3/2,5/2 → 4/3/3

Interne

Consolider :

► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

Atteindre :

► méthodologie routinière et système de veille, système de management opérationnel, pour identifier et anticiper les nouvelles attentes des élus, des agents et des parties intéressées concernant le management de la collectivité et sa prise en compte du développement durable en tant qu'organisation

Compétences et politiques

► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux significatifs de développement durable par la collectivité dans ses la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

Coordination stratégique

► détermination de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

→ Rationaliser et systématiser l'identification et la prise en compte des attentes et de l'influence des parties intéressées sur les enjeux de développement durable du territoire (consolider l'expérimentation menée « SD21000 appliqué aux collectivités »)

Enjeux Significatifs de *moyen*

7. Prise en compte des Parties intéressées : attentes/influence → Actions

→ La méthodologie proposée est très intéressante en termes d'identification de voies de progrès vis-à-vis des parties intéressées, mais il faudrait l'alléger pour l'usage de la CDC : elle est trop lourde son l'échelle et par rapport à ses pratiques quotidiennes.

→ Elle est adaptée à un bilan ponctuel (annuel…), pas à un usage quotidien. Faut-il envisager une version « light » pour les petites collectivités ?

→ La notation a été établie de manière unilatérale : pour une réelle pertinence il faudrait demander l'avis des parties intéressées elles-mêmes

Enjeux Significatifs de *moyen*

9.1 Communication interne

2/2/1,5 → 3/3/2

Interne

► communication interne régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, les objectifs et les résultats

► système d'information interne efficace sur le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, documentation organisée, maîtrisée et mise à jour

► bonne communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) entre agents/services et élus, et entre services ; outils et supports (intranet…) adéquats

Compétences et politiques

► communication interne régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, les objectifs et les résultats

► système d'information interne sur le rôle de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques efficace, documentation organisée et mise à jour

► bonne communication interne horizontale et verticale (ascendante et descendante) entre agents/services et élus, et entre services ; outils et supports (intranet…) adéquats

Coordination stratégique

► développement d'une communication interne sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les rôles et responsabilités des parties intéressées sur le territoire

→ *« c'est le démarrage avec cette expérimentation mêlant services et élus »…*

Enjeux Significatifs de *moyen*

9.1 Communication interne → Actions

Interne

→ Le site Intranet n'est pas alimenté, et tous les membres de l'équipe ne savent pas comment il fonctionne ! Faire le point, sensibiliser et former sur son usage et son utilisation…

→ La communication interne a généralement lieu poste à poste, il faudrait généraliser le réflexe de partager l'information (e-mails : mise en copie des collègues concernés lorsque pertinent) : envisager une formation interne à Internet et son usage dans le contexte professionnel spécifique de la CDC ?… et proscrire MSN … ! : envisager l'utilisation intégrée / simultanée des différents outils de communication interne, qui renvoie à une problématique importante de productivité au travail.

Compétences et politiques

Coordination stratégique

→ Diffuser le travail mené dans le cadre de l'expérimentation « SD21000 appliqué aux collectivités »

Enjeux Significatifs de *moyen*

9.2 Communication externe

2/2/2 → 3/3/3

Interne

► développement de l'information, ouverture en externe : destinataires, nouveaux supports

► communication externe régulière sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant le rôle de la collectivité en tant qu'organisation, les objectifs et les résultats

Compétences et politiques

► communication externe régulière (avec moyens de communication adaptés aux différents types de parties intéressées) sur le développement durable et les enjeux significatifs, soulignant la responsabilité de la collectivité au travers de la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, les objectifs et les résultats

Coordination stratégique

► développement d'une communication externe sur le développement durable et les grands thèmes associés faisant le lien avec les rôles et responsabilités des parties intéressées sur le territoire

→ Saisir l'occasion du salon sur les énergies renouvelables pour élargir la communication au développement durable
→ Resituer les travaux sur l'agriculture biologique, l'écotourisme, les énergies renouvelables, le développement économique, dans le cadre plus global du développement durable du territoire
→ Travailler à ce que la communication de la CDC envers les élus du territoire fasse émerger la problématique du développement durable du territoire comme sujet fédérateur et constitutif de l'identité et de la finalité du travail collectif sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

9.2 Communication externe → Actions

Interne

→ Dans le journal de la CDC, le développement durable est un thème transverse que l'on retrouve en filigrane dans toutes les rubriques : il manque l'explicitation, dans l'Edito, du cadre général que donne le développement durable à l'action de la collectivité (cf. E.S 1 : établir le développement durable en tant que ligne politique claire de référence…).

→ Communiquer envers les citoyens afin de rendre lisible l'action de la CDC (tout le monde ne sait pas qui fait quoi…)

Compétences et politiques

Coordination stratégique

→ Communiquer sur le développement durable et sur l'intérêt communautaire, envers les élus des communes du territoire (il y a 500 conseillers municipaux sur le territoire… : un travail non négligeable à mener).

→ Utiliser l'annuaire des entreprises (5 à 600 adresses) de l'extranet, dont certaines sont abonnées à la Newsletter économique (un outil puissant de sensibilisation potentiel), pour communiquer sur les enjeux du développement durable.

Enjeux Significatifs de *moyen*

12. Politique d'achat – Commande publique

1/1/1 → 2/2/2

Interne

► définition claire d'exigences environnementales et sociales…

… pour les produits et services à l'usage interne de la collectivité

Compétences et politiques

… s'appliquant aux produits et services, prestataires et délégataires, mobilisés pour la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur l'introduction d'exigences environnementales et sociales s'appliquant aux produits et services, prestataires et délégataires, mobilisés pour la mise en œuvre de l'action collective sur le territoire

► étude et mise à jour des cahiers des charges existants

→ Commencer par former les techniciens sur les nouvelles énergies afin de faciliter les progrès sur l'enjeu

Enjeux Significatifs de *moyen*

12. Politique d'achat – Commande publique → Actions

Interne

→ Concentrer l'attention dans un premier temps sur les produits et services, à l'occasion du déménagement des services de la CDC en février 2008. Une très bonne occasion de changer de pratiques (introduction du papier recyclé, de nouveaux produits d'entretien…).

Compétences et politiques

→ Intégrer des critères dans le volet achat ; sur le volet commande publique il est difficile d'agir dans la mesure où la collectivité a des difficultés à trouver des entreprises pour postuler aux marchés publics (elles ont trop de travail pour répondre aux appels d'offre, marchés non prioritaires pour elles…).

Coordination stratégique

Enjeux Significatifs de *moyen*

13. Politiques de tarification/Fiscalité Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions

3/2 → 4/3

→ Enjeu Significatif *dans le champ de la coordination stratégique territoriale*

Compétences et politiques

► généralisation lorsque pertinent, des critères de durable-conditionnalité dans l'octroi des aides, financements et subventions publics

► généralisation des politiques tarifaires et fiscales contribuant à l'amélioration de la performance concernant les enjeux significatifs de développement durable du territoire

► absence de politiques tarifaires et fiscales, et d'aides, financements et subventions publics, aux effets adverses significatifs sur la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire

Coordination stratégique

Assurer :

► la mutualisation des analyses sur les politiques tarifaires avec les parties intéressées [en cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire …*à définir*]

Pour atteindre :

► une coordination effective en faveur du développement durable du territoire, des politiques tarifaires et fiscales, et des aides, financements et subventions publics des parties intéressées

→ *La coordination est insuffisante avec les parties intéressées ; exemple sur les chauffe-eau solaires : travailler davantage avec les autres collectivités, l'ADEME…*

Enjeux Significatifs de *moyen*

13. Politiques de tarification/Fiscalité Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions → Actions

Compétences et politiques

Coordination stratégique

→ La coordination des dispositifs ADEME/Département/Conseil de Développement/CDC sur les énergies renouvelables va améliorer la performance sur l'enjeu.
Tourisme : Région et Département révisent leurs règlements d'intervention pour introduire l'écoresponsabilité (HQE pour tous les nouveaux bâtiments) ; la CDC devra être un relais actif de ces dispositifs : communiquer envers les acteurs.

Enjeux Significatifs de *fin*

14. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité

2/1 → 3/2

► *Recensement et connaissance du patrimoine de la collectivité et de son état* afin d'en assurer une gestion responsable :
bâtiments en propre, bâtiments qu'elle possède et dont elle assure la gestion (écoles, bâtiments sportifs, de loisirs, culturels…), restauration collective, flottes de véhicules, éclairage public.
La gestion responsable du patrimoine de la collectivité concerne les thèmes suivants :
• matières premières • déchets • eau • énergie • transports • air • bruit • paysage • risques : incendie, explosion, électrocution… • accessibilité

→ L'enjeu est significatif en ce qui concerne *le patrimoine existant*, non le patrimoine à venir dont la collectivité veille à ce qu'il prenne bien en compte du développement durable

Enjeux Significatifs de *fin*

14. Gestion responsable du patrimoine de la collectivité

Entreprendre :

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Identification des parties intéressées ressources (moyens, expertise…) et ouverture du dialogue avec elles

• eau • énergie → *cf. Enjeux Significatifs Eau et Energie, maîtrise en interne et à travers les compétences et politiques de la collectivité*
• éclairage public : voies de progrès facilement accessibles à travers la réduction; budgétisation à étudier (gains)

Pour atteindre :

► Respect des exigences réglementaires sur les différents aspects de l'enjeu
► Etat de l'art dans la maîtrise des différents aspects de l'enjeu.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performances mesurées satisfaisantes.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

→ Se mettre à niveau sur l'énergie en ce qui concerne le patrimoine bâti existant

Enjeux Significatifs de *fin*

15. Services publics et équipements collectifs

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
15.2 performance environnementale des services et équipements collectifs (2/1 → 3/2)		
► consolidation du diagnostic	► mise en œuvre de mesures visant à atteindre l'état de l'art concernant la performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► dialogue avec les parties intéressées pour identifier les voies de progrès de la performance environnementale de l'ensemble des services et équipements collectifs au travers du territoire
15.3 sensibilisation/formation des techniciens et des agents au développement durable et aux pratiques professionnelles écoresponsables (1/1/1 → 2/2/2)		
► sensibilisation interne des techniciens et des agents de la collectivité au dd et identification de pratiques professionnelles écoresponsables à mettre en œuvre	► sensibilisation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires au dd et identification de pratiques professionnelles écoresponsables à mettre en œuvre, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► dialogue et identification de voies de progrès avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant la sensibilisation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles écoresponsables sur le territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

15. Services publics et équipements collectifs

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
15.4 démarches qualité appliquées aux services publics et équipements collectifs (1/1/1 → 2/2/2)		
► identification des démarches qualité pouvant s'appliquer aux services internes de la collectivité	► identification des démarches qualité pouvant s'appliquer aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences	► dialogue et identification de voies de progrès avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) concernant l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire

→ S'appuyer sur la volonté affirmée des élus sur cet enjeu

Enjeux Significatifs de *fin*

16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

1/1 & 1/1 →

► **prise en compte du développement durable dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme** en lien avec une vision prospective du territoire
→ documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme du territoire articulés les uns aux autres en lien avec une réflexion stratégique sur les enjeux de développement durable du territoire

► **maîtrise du foncier** pour une occupation des sols cohérente avec les exigences du développement durable

→ **La maîtrise du foncier, levier majeur pour la mise en œuvre territorialisée du développement durable**

→ **Lien entre développement durable et maîtrise du foncier à établir auprès des élus du territoire : dialogue, sensibilisation et prise de conscience nécessaires à la mise à l'ordre du jour de cette problématique, porteuse de risque politique, stratégique pour l'avenir**

→ **La CDC comme animatrice, sollicitée mais peu de leviers d'action directs en dehors des Zones d'Aménagement Différées**

→ **Déficit de documents d'urbanisme et de planification sur le territoire…**

Enjeux Significatifs de *fin*

16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

→ **Niveau 3 de maîtrise de l'enjeu, *à atteindre* [Grille générique de performance] :**

Compétences et politiques	Coordination stratégique
► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité. ► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité. ► Bonnes pratiques mises en œuvre. ► Performances mesurées satisfaisantes. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. ► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]	► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu ► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées influentes concernant la maîtrise de l'enjeu. ► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

18. Habitat – logement

3/2 → 4/3

18.2 Intégration des finalités du développement durable dans la construction, la réhabilitation et l'aménagement
- qualité esthétique et architecturale et intégration paysagère des constructions et des aménagements (y compris lors des opérations de rénovation)
- économies d'énergie, utilisation d'énergies propres et renouvelables, recours aux matériaux recyclables, naturels et locaux (filière bois…)
- prise en compte des risques liés aux catastrophes naturelles et aux impacts du changement climatique dans les choix de construction
- formations des parties intéressées (acteurs du bâtiment, bailleurs, financeurs…) aux techniques et compétences nécessaires au développement d'un habitat et de logements durables

→ Bon niveau de maîtrise de l'enjeu par la collectivité au travers de ses compétences et de ses politiques

→ Un enjeu significatif en termes de coordination : dialoguer avec les artisans pour s'assurer d'une meilleure coopération de leur part
→ Sensibiliser la population ; préoccupations à inscrire dans la durée auprès des acteurs du territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

2/2 → 3/3

19.1 Politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire

Compétences et politiques

► généralisation de l'imposition de conditions environnementales et sociales pour l'accueil et le développement des activités nouvelles et présentes sur le territoire; politiques incitatives
► une majorité de sites et la plupart des secteurs d'activité sont concernés
► dépassement des exigences réglementaires : exigence de démarches, labels, certificats volontaires pertinents vis-à-vis des activités en lien avec les enjeux significatifs du territoire
► mise en place d'un accompagnement des activités sur le territoire

Coordination stratégique

► mutualisation des analyses avec les parties intéressées concernant les impacts des activités sur le territoire et les critères (environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité) d'accueil des activités sur le territoire

→ La sélection des activités sur des critères socio-écoresponsables, un « luxe » pour un territoire en reconversion économique…
→ Une action à situer entre éthique et pragmatisme…

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

2/2 → 3/3

19.1 Politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire

→ Actions

Compétences et politiques

→ Pas de réponse possible à l'heure actuelle. La réglementation est suffisamment exigeante vis-à-vis des entreprises. Statu quo, analyse au cas par cas. Mettre en avant les activités qui entrent dans le cadre de référence de la collectivité et que le territoire souhaite accueillir en priorité. Communiquer sur une image du territoire pour y faire correspondre les activités (marketing territorial) ; communiquer sur l'image d'un territoire non plus en déclin mais où sont implantées des activités industrielles.

→ Accentuer les efforts d'offre territoriale (foncier, gestion des ressources humaines).

Coordination stratégique

→ Améliorer les relations avec la CCI (travailler en partenariat tout en mettant en œuvre une prospection autonome…)

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

19.2 – Autres aspects :

19.2.1 offre de services aux entreprises et aux salariés pour l'intégration des changements des comportements (production, consommation, usages, modes de vie…) nécessaires au développement durable ;
19.2.2 incitations et accompagnement des acteurs économiques du territoire dans leurs démarches qualité (2,5/3)

→ Actions
→ Consolider et étendre la réflexion sur la sensibilisation et la formation des entreprises vis-à-vis des énergies renouvelables, et l'action vis-à-vis des hébergeurs dans le secteur du tourisme (la thématique énergie comme levier vers l'élargissement des préoccupations développement durable)

→ Profiter du travail et des relations déjà bien engagés avec les acteurs économiques pour le développement du territoire, afin d'identifier les attentes et les opportunités

→ Engager une réflexion sur les opportunités des démarches qualité (notamment en tirant parti de l'expérience des entreprises avancées du territoire dans ce domaine)

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

Compétences et politiques | **Coordination stratégique**

19.2.9 harmonisation des horaires de travail avec les rythmes de vie (crèches, services publics, santé, vie des familles…) (2/2)

Une vraie problématique pour les agriculteurs : horaires décalés, accès au temps libre… qui participe de la pénibilité et de la faible attractivité du secteur agricole
→ Continuer de travailler avec le secteur agricole lui-même, pour la revalorisation des métiers et des rémunérations, et pour la diffusion de pratiques et de schémas agricoles différents

► consolider l'action de la CDC

► consolider l'action d'animation et de mobilisation des autres acteurs dans le domaine sanitaire et social

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

Compétences et politiques | **Coordination stratégique**

19.2.10 coopérations économiques entre territoires (1/1, *à l'échelle du Pays Basque*)
→ Une problématique à l'échelle du Pays Basque dans son ensemble (disparités entre la côte et l'arrière pays) → Un domaine où tout reste à faire…

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ Agir concrètement dans le cadre de la ligne « solidarités entre territoires » de Pays Basque 2020 : créati-cité (assurer que le projet bénéficie au Pays Basque intérieur)… ; l'exemple des déchets illustre bien la possibilité d'existence de vrais espaces de solidarité à la bonne échelle…

→ *Un enjeu de coordination stratégique territoriale qui passe en premier lieu par une action de lobbying (Conseil de Développement…)*

Enjeux Significatifs de *fin*

20.1 Emploi compétences formation (GRH du territoire)

2/2/2 → 3/3/3

Interne

► gestion des ressources humaines au sein de la collectivité optimisée afin de répondre aux enjeux internes (management…) et territoriaux (compétences, expertise…) de développement durable

Compétences et politiques

► gestion des ressources humaines de la collectivité, de ses associés, prestataires et délégataires, optimisée afin de répondre aux enjeux du développement durable (compétences, organisation…)

Coordination stratégique

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu

► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.

► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

→ Approfondir le dialogue avec les entreprises afin de comprendre pourquoi dans certains cas elles ne profitent pas de services auxquels elles ont souscrit (formations…)

Enjeux Significatifs de *fin*

20.1 Emploi compétences formation (GRH du territoire) → Actions

Interne

→ Faire le point sur les besoins éventuels de formation émergeant de l'expérimentation « SD21000 collectivités ».

Compétences et politiques

→ Le travail est difficile sur le territoire avec l'ANPE en raison des relations ANPE / entreprises.
La CDC peut et doit intervenir sur cette question majeure, en termes de coordination stratégique : elle doit être l'interacteur entre les parties intéressées du territoire afin que l'action soit possible, en tirant profit de ses bonnes relations avec les entreprises.

→ Réfléchir à la mutualisation de cette question à l'échelle Pays Basque 2020.

Coordination stratégique

Enjeux Significatifs de *fin*

24. Agriculture, milieux ruraux et forêts

Compétences et politiques

24.2 Valorisation de la multifonctionnalité des forêts (1/1)

→ Une vieille tradition forestière pas suffisamment valorisée / aucun projet local de valorisation du bois

► Réflexion et diagnostic

Coordination stratégique

► Identification des parties intéressées et ouverture du dialogue

24.4 Développement et promotion de pratiques agricoles durables (2/2)

→ Un aspect qui commence à être pris en compte. Agriculture Bio encore faiblement représentée ; l'agriculture de montagne commence à se tourner vers le bio. Les labels touristiques en cours de mise en place vont tirer la production agriculture vers le bio et les labels locaux.

► Renforcer l'action avec les partenaires ; identifier, soutenir et diffuser les initiatives

Enjeux Significatifs de *fin*

24. Agriculture, milieux ruraux et forêts

24.5 Anticipation des effets du changement climatique (1/1)

→ Agriculture déjà touchée par des problèmes de sécheresse avec mise en œuvre de solutions d'urgence – mais aucune réflexion structurée. Maïs irrigué sur une partie du territoire : impacts, avenir, pertinence ?...

► Réflexion et diagnostic. Utiliser la Commission sur l'Agriculture pour engager le dialogue avec les agriculteurs et utiliser l'intervention de la CDC dans la gestion de l'eau pour mettre la problématique à l'ordre du jour des réflexions

Enjeux Significatifs de *fin*

25. Tourisme

Compétences et politiques

25.3 gestion des ressources humaines dans le secteur du tourisme et notamment l'emploi, la formation et la qualification des populations locales (1/1)

25.5 soutien à la "plurisaisonniarité" des activités[1] (1/1)

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques et des compétences de la collectivité et au gré.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Coordination stratégique

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ Difficultés de recrutement dans la restauration (faible attractivité des métiers) : effectuer un diagnostic avec les structures d'hébergement et faire le relais auprès de l'ANPE.

→ Un objectif du programme écotourisme : élargissement des saisons et des activités. Enrichir l'offre de visites, de sites, d'évènementiel, travailler sur le packaging de l'offre par l'Office du Tourisme, et sur l'offre de séjours hors périodes de vacances (3ème âge…).
→ Enjeu de mise en réseau des structures d'accueil afin les périodes d'ouverture coïncident dans le temps.

[1] correspond davantage à un enjeu pour le territoire que la formulation originale de l'aspect : « 25.5 soutien à la création d'activités plurisaisonnières »

Enjeux Significatifs de *fin*

31. Activités sportives et de loisir

1/2/1,5 → 2/3/2

31.1 Le sport comme facteur d'intégration sociale et vecteur éducatif
31.2 Maintient et développement de la santé et du bien-être par la pratique sportive
31.3 Sport et loisirs comme facteur de vitalité et d'attractivité du territoire
31.4 Valorisation des espaces naturels et ruraux par la pratique du sport et des loisirs
31.5 Modes de consommation durables dans le sport et les loisirs

Interne

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Compétences et politiques

► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres).

Coordination stratégique

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ Enjeu hors champ de compétences, porter l'effort sur sa prise en compte dans les autres politiques (tourisme, santé…) et par les parties intéressées

Enjeux Significatifs de *fin*

33. Eau

33.1 gestion rationnelle et consommations
33.2 traitement des eaux usées
33.3 rejets et pollutions

1/1/1 → 2/2/2

Interne

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.

► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Compétences et politiques

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.

► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).

► Identification des voies d'amélioration de la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.

► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

Coordination stratégique

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

33. Eau

33.1 gestion rationnelle et consommations
33.2 traitement des eaux usées
33.3 rejets et pollutions

→ Actions

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
→ Le déménagement des services de la CDC et la construction de nouveaux locaux (crèche…) vont être l'occasion d'une amélioration de la performance sur l'enjeu. Monter des réducteurs sur les robinets des nouveaux locaux (mettre en œuvre le projet d'achat groupé avec les opérateurs du tourisme, les administrations et les hôpitaux, et de filière locale d'approvisionnement en réducteurs ; proposer cette solution aux entreprises du territoire). → Prochain site de déchetterie : récupération / réutilisation des eaux de pluies pour le lavage des camions		→ Travailler les projets sur l'eau avec la régie des eaux et le syndicat d'eau potable. → Bonne qualité des eaux, continuer à généraliser le traitement.

Enjeux Significatifs de *fin*

36. Énergie

36.1 consommations
36.2 utilisation d'énergies renouvelables et alternatives

2/3/3 → 3/4/4 → Enjeu Significatif *en interne*

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
Consolider : ► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. *Atteindre :* ► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation. ► Bonnes pratiques mises en œuvre. ► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.	► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques. ► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques. ► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes. ► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art. ► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.	► Mise en place d'actions, politiques , dispositifs coordonnés avec les parties intéressés influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

ANNEXE XXI – Contexte et déroulement Expérimentation CG91

UN DERNIER TERRAIN : LE CG91, UNE DEMARCHE AVANCEE EN COURS DE RE-INTERROGATION

1. Une nouvelle rencontre opportune

L'expérimentation auprès du Conseil Général de l'Essonne (CG91) a eu lieu sur la sollicitation de la collectivité. Nous avons rencontré Serge Aguilar, Directeur général adjoint, et Elodie Vaxelaire, Déléguée Générale au Développement Durable et Solidaire, lors du Colloque « Premières Rencontres de Rueil-Malmaison : Territoires, évaluation et développement durable », organisé par le CHE&DD (Collège des Hautes Etudes en Environnement et développement durable)[62] le 30/11/06. Les deux responsables du CG ont exprimé l'intérêt d'une expérimentation à la suite à notre intervention qui rendait compte des travaux effectués jusqu'ici (Pays Basque, Seine et Marne).

Le CG91 était pour nous un terrain très intéressant. La collectivité était en effet au beau milieu d'un travail intense de renouvellement de son Agenda 21 local.
Parmi les premières collectivités à avoir élaboré un Agenda 21 local, souvent cité en exemple, en France, le CG91 souhaitait mettre en œuvre une « seconde phase » de son projet, et constituer un Agenda 21 de « seconde génération »[63]. Cette démarche devait se caractériser par une prise en compte beaucoup plus organisée des acteurs, dépassant le cadre de la participation et de la concertation des citoyens (où le CG fournit depuis 3 ans des efforts qui peuvent être jugés exemplaires[64]), pour que soit déployer un véritable projet collectif de territoire.
Le CG aspirait donc explicitement à dépasser une logique à dominante institutionnelle pour que sa démarche se structure autour de partenariats à l'échelle territoriale. L'exposé de nos travaux a ainsi fait directement écho à leur problématique chez Serge Aguilar et Elodie Vaxelaire.

Mener une dernière expérimentation auprès du CG91 était donc une grande opportunité en termes de contexte local. La forte mobilisation du CG et de sa DDDS (Délégation au Développement Durable et Solidaire) permettait que le travail s'inscrive au cœur d'une démarche très proactive et dans une visée directement opératoire. Ce terrain permettait de compléter notre petit panel qualitatif par une collectivité avancée en termes d'Agenda 21 local – et de mettre ainsi à l'épreuve la méthodologie à l'aune d'attentes complémentaires à celles auxquelles elle avait tenté de répondre auparavant.

Dans la mesure où la méthodologie, dont l'application est voulue « universelle » quel que soit le type de collectivité, s'était montrée dans ses grands traits adaptée à la CDC de Soule après le CG77, une nouvelle expérimentation auprès d'un CG paraissait pertinente. En effet, l'organigramme du CG77 (présenté plus haut) rend bien compte de l'ampleur d'une organisation d'échelle départementale : les conseils généraux sont des collectivités importantes structurées autour d'un grand nombre de directions et de services, mobilisant un personnel nombreux. Les implication managériales et organisationnelles seraient *a priori* fortes dans ce contexte.

---

[62] Le Collège des Hautes Études de l'Environnement (CHEE), créé en 1995, devient le CHE&DD en 2004 Il repose sur un partenariat établi avec trois Grandes Écoles Centrale Paris, ESCP-EAP (European School of Management), l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INAP-G). Il s'adresse à des responsables de rang élevé relevant de la fonction publique, du secteur privé et de la société civile, au travers de colloques et de sessions de formation à l'environnement et au développement durable. Il joue un rôle de plateforme d'échanges entre les différentes parties prenantes : entreprises, administrations, établissements publics, collectivités locales, professions libérales et mouvements associatifs. Le Collège relève de l'Association des Anciens Auditeurs (AAA-CHEE). Son fonctionnement est rendu possible par le soutien des trois Grandes Écoles et l'aide financière d'entreprises et de collectivités partenaires.
[63] Le CG91 a été reconnu « Agenda 21 local » par le MEDD à l'issue de la première session de reconnaissance.
[64] Avec des forums citoyens qui ont jusqu'à présent largement contribué au contenu de sa démarche, et un Observatoire citoyen des Engagements de la collectivité au fonctionnement pérenne.

2. L'Agenda 21 du Département

L'élaboration de l'Agenda 21 local du département de l'Essonne a été délibérée 20 octobre 2003 délibération n° 2003-02-0027 du Conseil Général de l'Essonne, 20 octobre 2003).

L'élaboration interne s'est basée sur un séminaire rassemblant 200 cadres départementaux, en septembre 2002, et de proposer à l'échelle du CG une définition des fondements du développement durable, « *développement mesuré du territoire essonnien, construit démocratiquement, qui garantisse l'équité sociale, tant du point de vue des citoyens qu'au plan des collectivités locales, et permette un progrès économique garant des ressources et des milieux naturels pour les générations actuelles et futures* ».

Un Atelier du Développement durable et solidaire a été constitué avec 22 correspondants volontaires de chaque direction afin de faire le lien entre la consultation externe et le travail transversal de l'administration. L'Atelier, réuni chaque semaine de février à septembre 2003, a permis en interne l'animation de groupes de propositions, l'analyse des propositions, la formulation des réponses à leurs auteurs, et l'instruction des engagements de l'Agenda 21. Il a également préparé le cahier des charges d'une charte du développement durable et solidaire.

La consultation de la population essonnienne, s'est basée sur une enquête comprenant 4 thèmes : comment mieux se déplacer ?; comment mieux protéger l'environnement ?; comment mieux vivre ensemble ? quel développement économique et pour qui ?

4 axes stratégiques ont ainsi été identifiés le 14 juin 2003, composant le socle de l'Agenda 21 départemental (Développer une citoyenneté garante du développement durable ; mieux vivre ensemble dans une société plus durable et solidaire ; promouvoir un développement raisonné ; valoriser le patrimoine pour les générations futures), assorti de 21 objectifs et 91 engagements, présentés lors de Rencontres du développement durable et solidaire.
Ce socle a été analysé et enrichi par les élus et les services juillet et septembre 2003. 80 personnes dont 45 pilotes appartenant à 16 directions départementales ont pris part à l'instruction des 91 premiers engagements.
Pour le CG91, « L'Agenda 21 départemental ne constitue pas une nouvelle politique, il permet d'instaurer la transversalité entre les politiques départementales ainsi que dans les pratiques de l'administration. En cela, il induit des changements dans la conduite de l'action publique. C'est à dire toujours innover pour un service public de haute qualité » (CG91, 2003)[65].

3. Déroulement de l'expérimentation

L'expérimentation a suivi le même schéma que précédemment. Son inscription dans un processus plus large impliquant beaucoup plus fortement de nombreux acteurs internes à l'organisation, la distingue des précédentes. L'ambition d'une portée opérationnelle du travail proposé dans une organisation importante en cours de définition et de gestion de projet impliquait une transmission et un partage plus forts que dans les cas précédents, où la portée de l'intervention restait plus exploratoire du point de vue des participants locaux.

Nous avons ainsi été amenés à suivre et à participer à de plus nombreuses réunions réunissant un nombre élevé d'interlocuteurs. Le travail mené s'est intégré au Comité Technique de l'Agenda 21 local piloté par la DDDS, qui réunit les principales Directions du CG. Au sein du Comité Technique, un groupe de participants a été formé qui prenait directement part aux exercices de notation, l'ensemble du processus devant être exposé, suivi puis validé et approprié par l'ensemble du Comité. La DDDS elle-

[65] Conseil Général de l'Essonne, 2003, « *Agenda 21 Départemental - Agir ensemble pour une Essonne durable et solidaire* », Annexe à la délibération n° 2003-02-0027 du 20 octobre 2003.

même, dans une collectivité de grande taille fortement impliquée dans la démarche d'Agenda 21 local, est constituée d'une équipe conséquente[66].

La DDDS, qui a dans son entier participé à l'expérimentation, est constituée de –

- Elodie Vaxelaire, Déléguée générale au Développement Durable et Solidaire
- Emelyne Bigot, chef de projet Agenda 21
- Alice Crola, chef de projet Agenda 21
- Brice De la Mettrie, chef de projet Agenda 21
- Séverine Letheule chef de projet Agenda 21
- Delphine Truchet, chargée de l'organisation des 4èmes Assises nationales des Agendas 21 départementaux

Elodie Vaxelaire a été notre principale correspondante et l'organisatrice en interne de l'expérimentation.

Les participants au sein d'autres Directions sont –

- Jean-Paul Raymond, Directeur de l'insertion et de la lutte contre les exclusions et de l'Emploi
- Lionel Rivieri, Directeur adjoint de l'Insertion, de la Lutte contre les Exclusions et de l'Emploi
- Sonia Hurcet, Directrice de la ville, habitat et logement
- David Cassinari, Chargé de mission Evaluation et prospective, politique de la ville
- Marie-France Megazzini, Directrice adjointe du développement économique et de la recherche
- Jean-Michel Ferry, Directeur de l'Environnement
- Marie Claude Bonin-Rabelle, Directeur adjoint, Direction de l'Environnement

Ces agents ont participé à l'ensemble des étapes. Ils ont souvent sollicité leurs collègues dans leurs Directions afin de compléter, effectuer et/ou valider leurs notations. Les notations et les principales conclusions ont été soumises par étape aux autres membres du Comité Technique, réuni de manière hebdomadaire pendant cette phase de renouvellement de l'Agenda 21 local. Les réunions du Comité Technique fournissaient un cadre tout à fait *ad hoc* à l'expérimentation, qui s'est ainsi insérée pendant 2 mois et demi dans son ordre du jour.

[66] La première réunion du comité technique à laquelle nous avons assisté et présenté l'expérimentation a eu lieu le vendredi 26 janvier 2007. Le protocole d'expérimentation et le Glossaire des TPE ont été soumis lors de la réunion suivante, qui marquait le début concret de l'expérimentation. La dernière réunion (restitution) a eu lieu le 29 mars 2007.

ANNEXE XXII – Priorités de dialogue avec les parties intéressées (CG91)

N°	CodePI	
	1. La collectivité : relations internes entre le(s) coordinateur(s)/pilote(s) du projet dans la collectivité, et les services et organisations de la collectivité	
1	1.1. élus de la collecticité	5
2	1.2. services de la collectivité	4
3	1.3. personnel de la collectivité	4
	2. Partenaires de la collectivité :	
4	2. délégataires et fournisseurs de la collectivité	4
	3. Autres collectivités du territoire (Communes,CA,CDC,CU,Départements,Pays,Région...)	
5	3.1. élus des autres collectivités du territoire	4
6	3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	4
7	3.3. services des autres collectivités du territoire	3
8	3.4. personnel des autres collectivités du territoire	2
	4. Organisations des collectivités du territoire	
9	4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	4
10	4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	4
11	4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...	3
12	4.4. agences, syndicats, régies, SEM...	4
13	4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	4
14	4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine	4
	5. Habitants du territoire, populations, instances représentatives et participatives locales	
15	5.1. Populations du territoire	4
16	5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire	4
	6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées, Groupements d'intérêt public, EPIC à vocation nationale – ***intervenant dans les domaines*** :	
17	6.1. social, de la santé, de la sécurité	3
18	6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité	3
19	6.3. de la coopération et du développement	3
20	6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	4
21	6.5. des milieux naturels et d6es risques	4
22	6.6. autres organismes nationaux	3
	7. Etat déconcentré (SGAR, DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, MISE, services fiscaux, ...)	
23	7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	4
24	7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	3

N°	CodePI	
	8. Secteur associatif, fondations, fédérations – ***intervenant dans les domaines*** :	
25	8.1. de l'environnement	4
26	8.2. du développement de l'activité et de l'emploi	4
27	8.3. du milieu et des activités rurales	3
28	8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme	4
29	8.5. Social, du développement, de la coopération	4
30	8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable	4
31	8.7. divers associations	3
	9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche	
32	9.1. acteurs de l'éducation	4
33	9.2. acteurs de la formation	3
34	9.3. acteurs de la recherche	4
	10. Secteurs d'activités	
	10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :	
35	10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	2
36	10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	2
37	10.3 industries extractive et manufacturière	2
38	10.4 la construction	3
39	10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	2
40	10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	4
41	10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux	4
42	10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	3
43	10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	4
44	10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	3
45	10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)	3
46	10.12 du capital développement et du capital risque	2
47	10.13 l'assurance	2
48	10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats...)	3
	11. Organismes internationaux	
49	11. Organismes internationaux	2
	12. Autres Parties intéressées	
51	12.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	2
50	12.2 collectivités des territoires voisins	4
52	12.3 collectivités des pays en voie de développement	3
53	12.4 médias	4
54	12.5 organismes de certification et de labellisation	3

Légende :
- Relations de niveau 1 et 2 : ***contacter en priorité***
- Relations de niveau 3 : ***contacter***
- Relations de niveau 4 et 5 : ***entretenir***

ANNEXE XXIII – Tableau de notation de l'influence des parties intéressées (CG91)

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [1/2]

N°	Catégorie	CodePI	Relation	15 Services publics et équipements	16 Aménage-ment du territoire, gestion de	17 Déplace-ments Transports Infrastr	18 Habitat – logement	19 Activités et Dévelop-pement économi-que	29 Cohésion et relations sociales	33 Eau	34 Air - pollution et odeurs	35 Gaz à effet de serre	36 Energie	37 Déchets	38 Sols - pollution s / artificiali-sation
		1. Elus, services et personnels de la collectivité													
1		1.1. élus de la collectivité	5												
2		1.2. services de la collectivité	4												
3		1.3. personnel de la collectivité	4												
		2. Partenaires de la collectivité :													
4		2. délégataires et fournisseurs de la collectivité	4												
		3. Autres collectivités du territoire													
5		3.1. élus des autres collectivités du territoire	4												
6		3.2. équipes de direction des autres collectivités du territoire (DGS)	4												
7		3.3. services des autres collectivités du territoire	3												
8		3.4. personnel des autres collectivités du territoire	2												
		4. Organisations des collectivités du territoire													
9		4.1. associations, fédérations et réseaux de collectivités	4												
10		4.2. organismes pour le développement économique et l'emploi	4												
11		4.3. dispositifs de documentation, d'observation, de réflexion...	3												
12		4.4. agences, syndicats, régies, SEM...	4												
13		4.5. organismes et dispositifs d'aide sociale	4												
14		4.6. organismes de protection de l'environnement et du patrimoine	4												
		5. Habitants, populations, instances représentatives et participatives locales													
15		5.1. Populations du territoire	4												
16		5.2. Instances représentatives et consultatives du territoire	4												
		6. Etat, Ministères, Institutions et Agences publiques ou agréées.													
17		6.1. social, de la santé, de la sécurité	3												
18		6.2. du développement économique et du soutien à la création d'activité	3												
19		6.3. de la coopération et du développement	3												
20		6.4. de l'aménagement du territoire, de l'équipement et de la construction	4												
21		6.5. des milieux naturels et des risques	4												
22		6.6. autres organismes nationaux	3												
		7. Etat déconcentré													
23		7.1. directions des services déconcentrés de l'Etat	4												
24		7.2. personnel des services déconcentrés de l'Etat	3												

Tableau de notation de l'influence des parties intéressées [2/2]

N°	Catégorie	CodePI	Relation	15 Service	16 Aménagement	17 Déplacement	18 Habitat	19 Activités et	29 Cohésion et	33 Eau	34 Air - pollution et	35 Gaz à effet de serre	36 Energie	37 Déchet	38 Sols - pollution et
		8. Secteur associatif, fondations, fédérations - *intervenant dans les*													
25		8.1. de l'environnement	4												
26		8.2.du développement de l'activité et de l'emploi	4												
27		8.3.du milieu et des activités rurales	3												
28		8.4. du bâtiment, de la construction, de l'architecture, de l'urbanisme	4												
29		8.5. Social, du développement, de la coopération	4												
30		8.6. des ressources aux collectivités en lien avec le développement durable	4												
31		8.7. divers associations	3												
		9. Secteur de l'éducation, de la formation et de la recherche													
32		9.1. acteurs de l'éducation	4												
33		9.2. acteurs de la formation	3												
34		9.3. acteurs de la recherche	4												
		10. Secteurs d'activités													
		10.00 Professionnels et leurs organisations *dans les secteurs de* :		!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!
35		10.1 l'alimentation, de l'agroalimentaire, de la grande distribution	2												
36		10.2 l'immobilier, de la location et des services aux entreprises	2												
37		10.3 industries extractive et manufacturière	2												
38		10.4 la construction	3												
39		10.5 commerce, réparation automobile et autres appareils domestiques	2												
40		10.6 la production et la distribution d'eau, de gaz et d'électricité	4												
41		10.7 transports et communications (dont SNCF, sociétés d'autoroutes...), NTIC et réseaux	4												
42		10.8 l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche et l'aquaculture, l'exploitation forestière	3												
43		10.9 la santé et l'action sociale, services collectifs, sociaux et personnels	4												
44		10.10 des loisirs, de l'organisation de manifestations, de l'hôtellerie et de la restauration	3												
45		10.11 du conseil (cabinets de conseil / bureaux d'étude / architectes / paysagistes...)	3												
46		10.12 du capital développement et du capital risque	2												
47		10.13 l'assurance	2												
48		10.14 salariés, employés, main d'œuvre et leurs représentants (syndicats...)	3												
		11. Organismes internationaux													
49		11. Organismes internationaux	2												
		12 collectivités des territoires voisins													
		12. collectivités des territoires voisins	4												
		13. Autres Parties intéressées													
51		13.1 acteurs du micro-crédit et de la microfinance	2												
52		13.2 collectivités des pays en voie de développement	3												
53		13.3 médias	4												
54		12.4 organismes de certification et de labellisation	3												
		14. Etat Central...													
55		13. ... en tant que législateur													

ANNEXE XXIV – Voies de Progrès CG91

Voies de progrès sur les E.S.

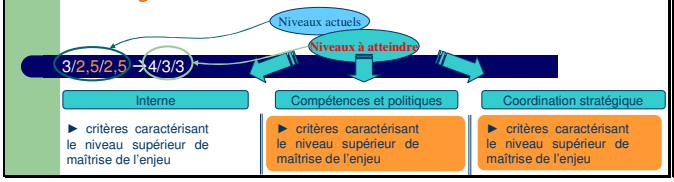
→ Enjeux Significatifs de DD pour le CG et son territoire

…identifiés par le croisement Performance / Importance

→ Un Enjeu Significatif = une importance forte, et une performance faible (+ une influence forte sur la maîtrise des autres enjeux)

Un enjeu est significatif dès lors qu'il est d'importance 4 ou 5 et que sa performance n'atteint pas le niveau 3 *dans l'un des champs*

Exemple : Enjeu X, 2 champs où la note est < à 3 et où l'enjeu est significatif



→ Enjeux Significatifs de DD pour le CG et son territoire

…identifiés par le croisement Performance / Importance

Les niveaux de performance sont cohérents et liés entre eux dans les trois champs. L'amélioration doit donc porter en priorité sur les champs où la performance est < à 3 mais également sur ceux où elle est supérieure, pour une maîtrise cohérente de l'enjeu en interne, au travers des compétences et des politiques, et au travers de la coordination stratégique territoriale.

- 7 Enjeux significatifs de *moyen*
- 11 Enjeux significatifs de *fin*
- 4 Points de vigilance[1] *sur des enjeux de fin*

+ 2 Enjeux Significatifs identifiés par les participants…

… au regard de la démarche du CG et des spécificités de son territoire

[1] Aspects de Thèmes Porteurs d'Enjeux recevant une bonne notation globale de leur performance donc non significatifs, mais qui requièrent l'attention (mauvaise performance sur cet aspect seulement, aspect non pris en compte…)

Enjeux Significatifs de *moyen*

- **1. Engagement leadership élus et direction**
- **2. Participation, implication motivation du personnel**
- **3. Stratégie, politiques et objectifs**
- **4. Organisation et responsabilités**
- **5. Méthodes de travail et de gestion de projet**
- **7. Prise en compte des parties intéressées : Attentes / Influence** (***identifié par les participants***)
- **11. Efficacité et bonne gestion**
- **13. Politiques de tarification/Fiscalité – Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions**

managériaux

instrumentaux

Enjeux Significatifs de *fin*

- **15. Services publics et équipements collectifs**
- **16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier**
- **17. Déplacements Transports Infrastructures**
- **18. Habitat – Logement** (***identifié par les participants***)
- **19. Activités et Développement économique**
- **29. Cohésion et Relations sociales**
- **33. Eau**
- **34. Air – pollution et odeurs**
- **35. Gaz à Effet de Serre**
- **36. Énergie**
- **37. Déchets**
- **38. Sols – pollutions/artificialisation**

Contenu des diapositives suivantes

- Pour chaque Enjeu Significatif, les diapositives rappellent le niveau supérieur de performance à atteindre
- Pour les Enjeux Significatifs de moyen, des propositions d'actions à mettre œuvre pour contribuer à atteindre ces niveaux ont été définies avec les membres de la Délégation au développement durable et solidaire[1]
- Pour les Enjeux Significatifs de fin, les Directions concernées peuvent définir, de la même manière, des actions correspondant aux voies de progrès identifiées

[1] Elodie Vaxelaire, ainsi qu'Emelyne Bigot et Alice Crola, chefs de projet Agenda 21, et Delphine Truchet, chargée de l'organisation des Rencontres des Agendas 21 départementaux, Délégation au Développement Durable et Solidaire

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction

Enjeux Significatifs de *moyen*

1. Engagement et leadership des élus et de la direction → Actions

Interne

► Organiser début juillet 07 un séminaire d'approfondissement des connaissances du développement durable à destination des élus et des directeurs (intervention d'experts)

Organiser des formations spécifiques au DD à l'attention des directeurs en lien avec les enjeux spécifiques de leurs domaines d'intervention

► Viser également les Directions non mobilisées dans le cadre de l'Agenda 21 local (Directions des Marchés, des Moyens Généraux, des Ressources Humaines…)

► Organiser pour les agents des visites sur site de réalisations contribuant au DD (Collèges HQE…)

Réaliser et diffuser la Charte interne du DD à destination de tous les techniciens et agents (principes et ingénierie de la démocratie participative, bonnes pratiques de gestion interne, cahiers des charges…)

→ *Veiller à atteindre tous les agents, pas seulement la hiérarchie, et y compris les TOS*

Compétences et politiques

Coordination stratégique

► S'assurer que l'Agenda 21 se décline en principes, engagements et conventions dans l'action de toutes les Directions (critères éthiques, etc., dans tous les marchés publics et pour tous les fournisseurs ;
ainsi que dans tous les partenariats et toutes les actions collectives sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

2. Participation, implication et motivation du personnel

2/1,5/1 → 3/2/2

Interne

► culture et valeurs en matière de développement durable définies, partagées et appropriées par le personnel et les élus (sensibilisation, formation et évaluation régulières)
► prise en compte des avis formels et informels des services de la collectivité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie afin de changer les modes de fonctionnement dans une perspective de développement durable
► identification d'objectifs qualitatifs et quantitatifs prioritaires internes pour chaque service et pour les membres du personnel

Compétences et politiques

► possibilités de retour d'informations de la part des agents sur la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité en lien avec les enjeux du développement durable

► information et formation des prestataires et délégataires de la collectivité sur les enjeux du développement durable

↳ existe mais de manière très ponctuelle

Coordination stratégique

► dialogue et possibilités de retour d'informations de la part des parties intéressées institutionnelles sur les enjeux du développement durable au sein du territoire et sur la formation au développement durable

Enjeux Significatifs de *moyen*

2. Participation, implication et motivation du personnel → Actions

Interne

► Réaliser et diffuser la Charte interne [cf. E.S. 1]

► Intégrer le DD dans le Guide d'Accueil du nouvel agent

► Organiser des appels à projets (« concours » pour valoriser les bonnes pratiques internes des directions et des agents (y compris au niveau opérationnel)

► Mettre en place des comités de pilotage internes

Compétences et politiques

►Mettre en place des Référents DD au sein de chaque Direction, à deux niveaux : Directeurs / Agents opérationnels

► Organiser des appels à projets (« concours » pour valoriser les bonnes pratiques en termes de définition et de mise en œuvre des politiques par les directions et les agents (y compris au niveau opérationnel)

► Réunir régulièrement les Référents (réunions bi/trimestrielles…)

Coordination stratégique

→*Champs de gestion où l'action reste entièrement à construire*

► Travailler avec les Clubs des DG des Communes et des Intercommunalités : formaliser le dialogue et les retours d'information sur les enjeux de l'Agenda 21 du CG

Réfléchir aux modes de dialogue pertinents (par enjeu ? Par type de parties intéressées ? Associer l'Etat et les citoyens dans des clusters ?...)

→ s'appuyer sur les réseaux existants, identifier l'ensemble des structures de dialogue existantes, leurs points forts / points faibles

Enjeux Significatifs de *moyen*

3. Stratégie, politiques et objectifs

3,5/3,5/2,5 → 4/4/3

Interne

► existence d'une vision et d'un consensus sur le territoire fondés sur des éléments solides de prospective
(sur 15-20 ans ou plus), des diagnostics experts, la prise en compte élargie des attentes des parties intéressées, les connaissances locales, l'expertise des habitants/usagers …
► existence d'une stratégie territoriale de développement durable sur la base de la hiérarchisation des enjeux, de la prise en compte des attentes des parties intéressées et de leurs leviers d'action sur les enjeux
► définition établie du pilotage interne de la maîtrise des enjeux par la collectivité
► existence d'objectifs internes ambitieux de performance et de management, absence d'incertitudes importantes sur les moyens de les atteindre

Compétences et politiques

► adéquation des politiques de la collectivité avec la stratégie territoriale de développement durable
► cohérence et articulation des politiques (basée sur une analyse des principaux effets croisés et induits entre les politiques)
► stratégie d'amélioration continue des politiques et de révision de leurs objectifs sociaux, économiques, environnementaux
► politiques et actions fortes, structurantes et innovantes, couplées à une prise en compte routinière du développement durable

↳ implique un important travail de management

Coordination stratégique

► efforts de dialogue, de rapprochement et de coordination concrets avec les parties intéressées du territoire influentes sur la maîtrise des enjeux significatifs

► définition et mise en œuvre de politiques, dispositifs, actions avec les parties intéressées du territoire pour une meilleure maîtrise des enjeux significatifs, assorties d'objectifs et de moyens partagés pour les atteindre

Enjeux Significatifs de *moyen*

3. Stratégie, politiques et objectifs → Actions

Interne

► Définir des objectifs avec des indicateurs pour chaque enjeu du prochain Agenda 21

► Développer (ou importer) un dispositif léger d'évaluation / questionnement commun pour chaque politique, projet, action de chaque Direction (grille d'analyse multicritère : OQADD[1]) ; appliquer cet outil à chaque délibération (afin d'assurer notamment l'absence d'effet adverse des décision sur chacune des 5 finalités du Cadre de Référence du MEDD) – en plus des filtres juridique et financier.

► Veiller à ce que la DDD&S joue un rôle de support / conseil en amont au regard de l'outil et des critères retenus

► Établir le bilan des politiques du CG au regard de l'outil sélectionné

Compétences et politiques

Coordination stratégique

→ *(Cf. E.S 2)*

► Partager l'OQADD retenu avec les parties intéressées

► Identifier auparavant les OQADD éventuellement développés / utilisés par les collectivités du territoire et par les entreprises du territoire (dans le cadre par exemple de l'Appel à projets pour le développement durable de la DDER)

[1] Outil de Questionnement et d'Analyse de Développement Durable. Voir les travaux d'Aurélien Boutaud (thèse sur Agora 21 / recherche Google « OQADD ».

Enjeux Significatifs de *moyen*

4. Organisation et responsabilités

1,5/2/2 → 2/3/3

Interne

► identification des rôles et des responsabilités concernant la prise en compte du développement durable au sein de la collectivité en tant qu'organisation

Compétences et politiques

► rôles et responsabilités des élus et agents identifiés et communiqués en interne et en externe concernant la prise en compte du développement durable responsables de la prise en compte du développement durable au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité
► définition et engagement de la responsabilité des prestataires et délégataires de la collectivité vis-à-vis du développement durable

Coordination stratégique

► identification mutuelle, communication et dialogue, concernant les rôles et les responsabilités de la collectivité et des parties intéressées (influence) vis-à-vis du développement durable au travers du territoire

→ un saut qualitatif à effectuer en termes de management, sur la base des acquis du CG

Enjeux Significatifs de *moyen*

4. Organisation et responsabilités → Actions

Interne

► Solliciter la DRH pour recenser les fiches de poste concernées par le développement durable, en lien avec le système de Référents à mettre en place (cf. E.S. 2)

► Organiser des réunions régulières pour assurer le reporting

► De nombreuses personnes ressources : les identifier ainsi que leurs types et niveaux de responsabilité pour chaque enjeu de l'Agenda 21

Compétences et politiques

► Formaliser des engagements avec les prestataires et délégataires vis-à-vis des enjeux de développement durable de l'Agenda 21 local

Coordination stratégique

► Identifier les bonnes pratiques de management des collectivités du territoire (faire appel) à cette fin à des stagiaires…)

Enjeux Significatifs de *moyen*

5. Méthodes de travail et de gestion de projet

2,5/2,5/2 → 3/3/3

Interne

► réunions thématiques pluridisciplinaires élus/techniciens, pilotage du projet de développement durable par le DGS, groupes de travail thématiques transversaux, management en mode projet

► management transversal coordonné par le DGS

► groupes de travail thématiques, mise en place d'un management de gestion de projet avec des responsables transverses (et non fonctionnement en silos étanches par services)

► objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux significatifs de développement durable

Compétences et politiques

► gestion et management transversaux des compétences et des politiques de la collectivité

► groupes de travail thématiques, mise en place d'une gestion et d'un management transverse des compétences et des politiques, de leurs impacts (notamment croisés) et de leur contribution à la maîtrise des enjeux significatifs

► pilotage, objectifs et suivi transversaux de la performance sur les enjeux au travers des compétences et des politiques de la collectivité

Coordination stratégique

► méthodes de travail et de management opérationnels concernant l'organisation et la gestion des relations avec les parties intéressées

► mutualisation des méthodes avec les parties intéressées concernant la gestion des relations entre elles

→ des niveaux à atteindre qui ne doivent pas masquer une dynamique très positive

Enjeux Significatifs de *moyen*

5. Méthodes de travail et de gestion de projet → Actions

Interne | **Compétences et politiques** | **Coordination stratégique**

► Proposer les niveaux supérieurs à atteindre (cf. diapositive précédente) à la DG et travailler avec elle pour les atteindre.

► Solliciter la Direction de l'Audit, de l'Évaluation et de la Qualité (DAEQ) pour tenir un tableau de bord du développement durable et des pratiques managériales

Enjeux Significatifs de *moyen*

7. Prise en compte des parties intéressées : Attentes / Influence

→ En cours d'atteinte des niveaux 3/3/3

Atteindre et consolider :

Interne

► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux du développement durable par la collectivité en tant qu'organisation, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

Compétences et politiques

► détermination des attentes des parties intéressées vis-à-vis de la prise compte des enjeux significatifs de développement durable par la collectivité dans la mise en œuvre de ses compétences et de ses politiques, à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

Coordination stratégique

► détermination de l'influence des parties intéressées sur la maîtrise des enjeux significatifs de développement durable du territoire à l'aide d'une méthodologie systématique et transparente, et grâce à un dialogue réel et systématique avec les parties intéressées

Enjeux Significatifs de *moyen*

7. Prise en compte des parties intéressées… → Actions

Interne | **Compétences et politiques** | **Coordination stratégique**

► Les travaux en cours (Forums, Expérimentation SD21000 collectivités) montrent la nécessité d'un état des lieux réel de l'enjeu (quelles parties intéressées sont oubliées à l'heure actuelle ?...) et d'une généralisation de la formation et de l'ingénierie internes pour la démocratie participative.

► Identifier plus avant les parties intéressées qui ne font pas l'objet de liens contractuels avec le CG.

► Décliner plus finement les catégories de parties intéressées ayant fait l'objet de la notation dans le cadre de l'expérimentation « SD21000 collectivités » et valider les priorités de dialogue identifiées pour connaître les attentes réelles des parties intéressées vis-à-vis des enjeux.

► Développer un support informatique (logiciel, système d'information) pour établir des fiches enjeux / parties intéressées et organiser le suivi de l'identification des attentes des parties intéressées vis-à-vis des enjeux.

► Définir un Schéma Directeur de la démocratie participative pour le CG.

Enjeux Significatifs de *moyen*

11. Efficacité et bonne gestion

2,5/2,5/2,5 → 3/3/3

Interne

► réalisation d'une analyse économique *a priori* des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées au fonctionnement interne de la collectivité

► réflexion sur les externalités sociales, environnementales et économiques des dépenses allouées au fonctionnement interne ; arbitrages en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs

► équilibre global recherché entre dépenses et retours des coûts/investissements (bénéfices sociaux, économiques, environnementaux…) liés au fonctionnement interne

Compétences et politiques

► réalisation d'une analyse économique *a priori* des retours des dépenses (coûts et investissements) allouées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité

► réflexion sur les externalités sociales, environnementales et économiques des dépenses liées à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité ; arbitrages en lien avec la maîtrise des enjeux significatifs

► équilibre global recherché entre dépenses et retours des coûts/investissements (bénéfices sociaux, économiques, environnementaux…) liés à la mise en œuvre des compétences, politiques, projets de la collectivité

Coordination stratégique

► dialogue et analyses communes des coûts (y compris les externalités) et des investissement avec les parties intéressées afin d'en améliorer la pertinence et l'efficience

► efforts concrets et mise en œuvre de dispositifs *ad hoc* pour la maîtrise des coûts et investissements et l'optimisation collectives de leurs retours sur le territoire

Enjeux Significatifs de *moyen*

13. Politiques de tarification/Fiscalité Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions

3/2,5 → 4/3

Compétences et politiques

► généralisation lorsque pertinent, des critères de durable-conditionnalité dans l'octroi des aides, financements et subventions publics

► généralisation des politiques tarifaires et fiscales contribuant à l'amélioration de la performance concernant les enjeux significatifs de développement durable du territoire

► absence de politiques tarifaires et fiscales, et d'aides, financements et subventions publics, aux effets adverses significatifs sur la maîtrise des enjeux de développement durable du territoire

Coordination stratégique

► mutualisation des analyses sur les politiques de tarification, la fiscalité, les aides, financements et subventions, avec les parties intéressées, en cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire

domaines sur lesquels axer le dialogue : eau / habitat

Enjeux Significatifs de *moyen*

13. Politiques de tarification/Fiscalité Durable-conditionnalité des aides, financements et subventions → Actions

Compétences et politiques

► Intégrer les critères (cf. diapositive précédente) dans les financements avec et vis-à-vis de toutes les communes, toutes les CA, tous les équipements, tous les bailleurs sociaux (dans le champ de l'habitat)

Coordination stratégique

► Intégrer les critères (cf. diapositive précédente) : passer de critères ponctuels incitatifs à une réelle durable-conditionnalité généralisée (*il existe de grandes marges de progrès*)

Enjeux Significatifs de *fin*

15. Services publics et équipements collectifs

Interne | **Compétences et politiques** | **Coordination stratégique**

15.2 Performance environnementale des services et équipements collectifs (2,5/2,5 → 3/3)

► mise en œuvre de mesures visant à atteindre l'état de l'art concernant la performance environnementale des services et équipements collectifs de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences

► bonne performance environnementale des services et équipements collectifs du territoire ; diffusion de l'état de l'art et des bonnes pratiques dans la cadre de la mise en œuvre des compétences de la collectivité

15.3 Sensibilisation/formation des techniciens et des agents au développement durable et aux pratiques professionnelles écoresponsables (3,5/3,5/2 → 4/4/3)

► généralisation de la formation interne des techniciens et des agents de la collectivité au dd et aux pratiques professionnelles écoresponsables

► généralisation de la formation des techniciens et agents de la collectivité et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles écoresponsables, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité

► actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour la formation des techniciens et agents et des prestataires et délégataires au dd et aux pratiques professionnelles écoresponsables sur le territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

15. Services publics et équipements collectifs

Interne | **Compétences et politiques** | **Coordination stratégique**

15.4 Démarches qualité appliquées aux services publics et équipements collectifs (3/3/2 → 4/4/3)

Là où pertinent …:

► généralisation des démarches qualité appliquées aux services internes de la collectivité

► généralisation des démarches qualité appliquées aux politiques, projets, actions, services publics de la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences

► actions communes avec les parties intéressées (autres collectivités, Etat) pour l'application de démarches qualité aux services publics et équipements collectifs sur le territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

► **Prise en compte du développement durable dans les documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme** en lien avec une vision prospective du territoire
→ documents de planification, d'aménagement et d'urbanisme du territoire articulés les uns aux autres en lien avec une réflexion stratégique sur les enjeux de développement durable du territoire

► **Maîtrise du foncier** pour une occupation des sols cohérente avec les exigences du développement durable

→ **La maîtrise du foncier, levier majeur pour la mise en œuvre territorialisée du développement durable**

établir le lien entre l'Agenda 21 local du Département et le CPER

Enjeux Significatifs de *fin*

16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

→ **Niveau 3 de maîtrise de l'enjeu, *à atteindre* [Grille générique de performance] :**

Compétences et politiques

► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performances mesurées satisfaisantes.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres).
[*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

Coordination stratégique

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées influentes concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

16.2 Maîtrise du foncier pour une occupation des sols cohérente avec les exigences du développement durable (2/2 → 3/3),

16.4 Valorisation paysagère rurale et urbaine (2/2 → 3/3)

Compétences et politiques	Coordination stratégique
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité. ► Bonnes pratiques mises en œuvre. ► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. ► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]	► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu. ► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu. ► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

16. Aménagement du territoire, gestion de l'espace, maîtrise du foncier

16.3 Qualité de la production architecturale et urbanistique sur le territoire (2/1,5 → 3/2)

Compétences et politiques	Coordination stratégique
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité. ► Bonnes pratiques mises en œuvre. ► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu. ► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu. ► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]	► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

17. Déplacements Transports Infrastructures

17.2 Gestion de l'offre et de la demande en transports (2,5/3 → 3/4)

Compétences et politiques	Coordination stratégique
► généralisation de la prise en compte des impacts des politiques de la collectivité vis-à-vis d'une offre en transport aux externalités réduites, et d'une maîtrise de la demande en transports les moins durables	► coordination avec les parties intéressées du territoire autour de la maîtrise de la demande en transports et de l'utilisation optimale de l'existant

17.3 Mobilité contrainte (2/1/1 → 3/2/2)

Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
► mise en œuvre d'actions visant à diminuer la mobilité contrainte des agents et des élus de la collectivité ↳ voir le Plan de Déplacement Administration …	► analyse et identification des voies de progrès (secteurs et types de populations, comportements et contraintes les plus significatifs) concernant la mobilité contrainte, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité (y compris concernant l'impact des politiques menées par la collectivité dans d'autres domaines que celui des transports)	► analyse et identification des voies de progrès (secteurs et types de populations, comportements et contraintes les plus significatifs) concernant le rôle des parties intéressées vis-à-vis de la mobilité contrainte sur le territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

17. Déplacements Transports Infrastructures

Compétences et politiques	Coordination stratégique
17.4 Flottes de moyens de transport (3/1 → 4/2)	
► exemplarité (impacts environnementaux et consommations d'énergie minimisés) concernant les flottes de moyens de transport mobilisées par la collectivité, ses associés, délégataires et prestataires dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► état des lieux flottes de moyens de transport des parties intéressées sur le territoire et de leurs impacts environnementaux et consommations d'énergie; identification des voies de progrès (information et dialogue sur les opportunités de renouvellement partiel et/ou d'une gestion commune en faveur de véhicules électriques ou au gaz …)

→ le CG a le niveau de maturité nécessaire pour atteindre rapidement ces niveaux de performance

Enjeux Significatifs de *fin*

17. Déplacements Transports Infrastructures

17. 5 Transport de marchandises (2/2/2 → 3/3/2)

	Interne	Compétences et politiques	Coordination stratégique
Consolider :	► identification des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés au transport de marchandises (notamment l'usage de la route) inhérent au fonctionnement en propre de la collectivité ► identification des voies de progrès (filières d'approvisionnement locales ou plus proches… ; incitations à l'utilisation de transports alternatifs à la route envers les fournisseurs et partenaires…)	► identification et analyse des flux de transport de marchandises engendrés par la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité, et de leurs impacts environnementaux et sociaux ; identification de voies de progrès ► identification et analyse des flux de transport de marchandises sur le territoire et de leurs impacts environnementaux et sociaux ; identification de voies de progrès	► ouverture du dialogue et identification des leviers d'action des parties intéressées intervenant sur le territoire en termes de transport de marchandises ; identification de voies de progrès
Atteindre :	► politique, incitations, engagements en faveur de la réduction des impacts sociaux et environnementaux (accidents, pollutions, nuisances…) liés au transport de marchandises (notamment l'usage de la route) inhérent au fonctionnement en propre de la collectivité	► politique, actions, incitations, pour la réduction des impacts sociaux et environnementaux du transport de marchandises sur le territoire, dans le cadre de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité ► efforts d'intégration dans l'ensemble des politiques de la collectivité des préoccupations identifiées dans ce domaine	► dialogue en vue de la mise en place d'actions coordonnées avec les principales parties intéressées pour la lutte contre les impacts environnementaux et sociaux du transport de marchandises sur le territoire

Enjeux Significatifs de *fin*

17. Déplacements Transports Infrastructures

Compétences et politiques	Coordination stratégique
17.6(a) Infrastructures *existantes* (2,5/2 → 3/3)	
► généralisation de la prise en compte des impacts des infrastructures existantes au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise des impacts des infrastructures existantes
17.6(b) Infrastructures *futures* (2,5/2 → 3/3)	
► généralisation de la prise en compte des impacts des infrastructures futures au travers de la mise en œuvre des compétences et des politiques de la collectivité	► mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise des impacts des infrastructures futures

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

2,5/2 → 3/3

19.1 Politique générale d'accueil et de développement des activités sur le territoire

Compétences et politiques

► généralisation de l'imposition de conditions environnementales et sociales pour l'accueil et le développement des activités nouvelles et présentes sur le territoire; politiques incitatives
► une majorité de sites et la plupart des secteurs d'activité sont concernés
► dépassement des exigences réglementaires : exigence de démarches, labels, certificats volontaires pertinents vis-à-vis des activités en lien avec les enjeux significatifs du territoire
► mise en place d'un accompagnement des activités sur le territoire

Coordination stratégique

► mutualisation des analyses avec les parties intéressées concernant les impacts des activités sur le territoire et les critères (environnementaux, sociaux, éthiques, de durable-conditionnalité) d'accueil des activités sur le territoire

→ le CG a peu de compétences et de moyens coercitifs – travailler sur les incitations & la coordination

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

19.2 – Autres aspects :

Compétences et politiques | Coordination stratégique

19.2.1 Offre de services aux entreprises et aux salariés pour l'intégration des changements des comportements (production, consommation, usages, modes de vie…) nécessaires au développement durable (1,5/2 → 2/3)

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

→ dialoguer avec la CCI afin qu'elle prenne mieux en compte ces problématiques

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

Compétences et politiques | Coordination stratégique

19.2.2 Incitations et accompagnement des acteurs économiques du territoire dans leurs démarches qualité (2,5/2,5 → 3/3)

► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

→ l'aide aux entreprises aux certifications ISO 14000 et 9000 de la part du service Environnement, une bonne base à consolider et développer

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

Compétences et politiques | Coordination stratégique

19.2.8 Filières courtes de commercialisation (2,5/2,5 → 3/3), → en cours de réflexion

19.2.9 Harmonisation des horaires de travail avec les rythmes de vie (crèches, services publics, santé, vie des familles…) (2/2 → 3/3)

► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

19. Activités et Développement économique

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

19.2.12 Développement des gestes de consommateur responsable par l'information sur la qualité et le mode de production des produits (3/2,5/2,5 → 4/3/3)

► Exemplarité dans la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.

► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

29. Cohésion et relations sociales

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

29.2 Relations entre habitants, entre entreprises et habitants, entre employés, organisations syndicales et usagers… (1/1/1 → 2/2/2)

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ un aspect pas réellement formulé au sein du CG : évaluer la pertinence et les opportunités d'action

Enjeux Significatifs de *fin*

29. Cohésion et relations sociales

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

29.3 Incivilités (2/3,5/3,5 → 3/4/4)

► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques.
► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.

► Mise en place d'actions, politiques, dispositifs coordonnés avec les parties intéressés influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

29. Cohésion et relations sociales

Compétences et politiques | Coordination stratégique

29.4 Prévention de l'exclusion: *information de la population sur le rôle des institutions* (1/1/1→2/2/2)

29.8 Solidarité entre milieux urbain et rural (1/1/1 → 2/2/2)

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.

► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).

► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.

► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

29. Cohésion et relations sociales

Compétences et politiques | Coordination stratégique

29.7 Relations intergénérationnelles (2/2 → 3/3)

► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres) [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*].

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

→ un aspect qui a déjà été identifié – reste à agir dans ce domaine

Enjeux Significatifs de *fin*

33. Eau

33.1 gestion rationnelle et consommations
33.2 traitement des eaux usées

2/3,5/3,5 → 3/4/4

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques.
► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.

► Mise en place d'actions, politiques, dispositifs coordonnés avec les parties intéressés influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

35. Gaz à Effet de Serre (GES)

1/1/1 → 2/2/2

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ la problématique est prise en compte de manière transverse (systématique ?) ; l'enjeu mérite peut-être une meilleure notation mais n'est pas formalisé en tant que tel …
→ la prise en compte au travers des les politiques (lesquelles ? lacunes éventuelles ?) est positive
→ passer d'une action empirique à une formalisation plus stratégique ?

Enjeux Significatifs de *fin*

36. Énergie

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

36.1 Consommations (3/2/2 → 4/3/3)

► Exemplarité dans la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes. ► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.

→ sur la base de l'objectif interne ambitieux de – 20%

► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

36. Énergie

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

36.2 Utilisation d'énergies renouvelables et alternatives (2/2/2 → 3/3/3)

► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

36. Énergie

Compétences et politiques | Coordination stratégique

36.3 Soutien au développement des énergies alternatives et renouvelables (1,5/3 → 2/4)

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Mise en place d'actions, politiques, dispositifs coordonnés avec les parties intéressés influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

37. Déchets

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

37.1 Collecte et tri sélectifs (2,5/3,5/4 → 3/4/5)

► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

↳ reste difficile – consolider l'existant

► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques.
► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques. ► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.

► Système de gouvernance assurant la participation de l'ensemble des parties intéressées à la gestion innovante de l'enjeu au travers de leur implication coordonnée dans les décisions et la mise en œuvre d'actions concernant l'enjeu, en totale cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire.
► Bonne maîtrise collective de l'enjeu.
► Modalités de mesure collective de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au travers de l'action collective sur le territoire.

Enjeux Significatifs de *fin*

37. Déchets

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

37.3 Diminution à la source (2/24 → 3/3/5)

► Respect des exigences réglementaires se rapportant à l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Respect des exigences réglementaires concernant l'enjeu dans le cadre des compétences et des politiques de la collectivité.
► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres). [*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Système de gouvernance assurant la participation de l'ensemble des parties intéressées à la gestion innovante de l'enjeu au travers de leur implication coordonnée dans les décisions et la mise en œuvre d'actions concernant l'enjeu, en totale cohérence avec la stratégie de développement durable du territoire.
► Bonne maîtrise collective de l'enjeu.
► Modalités de mesure collective de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au travers de l'action collective sur le territoire.

Enjeux Significatifs de *fin*

38. Sols – pollution / artificialisation

38.1 Pollutions
38.2 Réhabilitation des sols pollués
38.3 Imperméabilisation

1/1/1 → 2/2/2

Compétences et politiques | Coordination stratégique

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*

--- Points de vigilance ---

26. Enseignement éducation recherche

26.3 Constitution et mobilisation d'une expertise sur le développement durable ; programmes de recherche sur le développement durable (1,5/1,5 → 2/2)

Compétences et politiques | Coordination stratégique

► Diagnostic et mobilisation de la connaissance sur l'enjeu en termes de maîtrise par la collectivité au travers de ses politiques et au gré de ses compétences.
► Analyse de l'impact des politiques menées par la collectivité sur la maîtrise de l'enjeu (que ces politiques concernent ou non à *a priori* la maîtrise de l'enjeu).
► Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu au travers des politiques menées par la collectivité et au gré de ses compétences.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

→ au vu des réflexions et démarches engagées, le niveau 3 ou 4 devrait être atteint rapidement

Enjeux Significatifs de *fin*
--- Points de vigilance ---

27. Santé

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

27. 3 Inégalités face aux conditions de vie et d'accès aux soins (1/3/2 → 2/4/3)

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques.
► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.

► Dialogue établi avec les parties intéressées influentes vis-à-vis de la maîtrise de l'enjeu.
► Mutualisation des analyses (diagnostics, pratiques, compétences…) avec les parties intéressées concernant la maîtrise de l'enjeu.
► Choix de modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*
--- Points de vigilance ---

28. Egalité, Equité, Solidarité

Interne | Compétences et politiques | Coordination stratégique

28.2 Equité devant l'accès à l'emploi (1/3/3 → 2/4/4)

► Diagnostic et mobilisation des connaissances concernant la maîtrise de l'enjeu au sein de / par la collectivité en tant qu'organisation. Identification des voies de progrès pour la maîtrise de l'enjeu par la collectivité en tant qu'organisation.
► Choix de modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.

► Exemplarité et généralisation de la prise en compte de l'enjeu et de ses aspects sociaux, économiques et environnementaux au gré des compétences de la collectivité et dans l'ensemble de ses politiques.
► Maîtrise de l'enjeu au-delà de l'état de l'art, usage généralisé des bonnes pratiques.
► Identification et mise en œuvre partielle de meilleures pratiques et de pratiques innovantes.
► Modalités de mesure de la performance sur l'enjeu consolidées, fiables et pertinentes.
► Performance mesurée contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu exemplaires, au-delà de l'état de l'art.
► Processus de suivi et d'amélioration continue de la maîtrise de l'enjeu au gré de ses compétences de la collectivité et au travers de ses politiques.

► Mise en place d'actions, politiques, dispositifs coordonnés avec les parties intéressés influentes sur la maîtrise de l'enjeu, convergence sur les objectifs de maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance collective sur l'enjeu.

Enjeux Significatifs de *fin*
--- Points de vigilance ---

39. Biodiversité et milieux naturels

Compétences et politiques | Coordination stratégique

39.10 comptabilité environnementale (2/1 → 3/2)

► Etat de l'art dans la maîtrise de l'enjeu au travers des compétences et des politiques de la collectivité.
► Bonnes pratiques mises en œuvre.
► Performance mesurée satisfaisante en termes de contribution des actions à la maîtrise de l'enjeu.
► Révision éventuelle des modalités de mesure de la performance sur l'enjeu.
► Efforts de maîtrise de l'enjeu au travers des politiques ne concernant pas directement l'enjeu (effets croisés, induits, indirects, des politiques et des actions les unes sur les autres).
[*Peut conduire à la réévaluation et à la modification de politiques menées dans d'autres domaines*]

► Organisation et ouverture du dialogue avec les parties intéressées sur leurs moyens / leviers d'action / initiatives / pratiques / compétences (*influence*) et dispositions vis-à-vis de l'enjeu.

Enjeu Significatif de *fin*
--- Identifié par les participants ---

18 Habitat – Logement

→

→ l'enjeu fait l'objet d'un bon niveau de maîtrise de la part du CG en ce qui concerne la qualité du processus de maîtrise de l'enjeu (à laquelle correspondent les critères de notation que nous avons employés).
→ il est toutefois considéré comme trop important par la collectivité pour être qualifié de « non significatif » au regard de ces critères ; la bonne performance du CG selon les critères employés qui mesurent la qualité et l'importance de ses efforts n'est pas synonyme de résultats sur le terrain dont le CG estime pouvoir se satisfaire.

18.1 Adéquation entre logement et diversité de la population et des rythmes de vie (3,5/3,5 → 4/4)

18.2 Intégration des finalités du développement durable dans la construction, la réhabilitation et l'aménagement (3/3 → 4/4)

→ cf. Grille de Performance générique et grille de performance de l'enjeu.