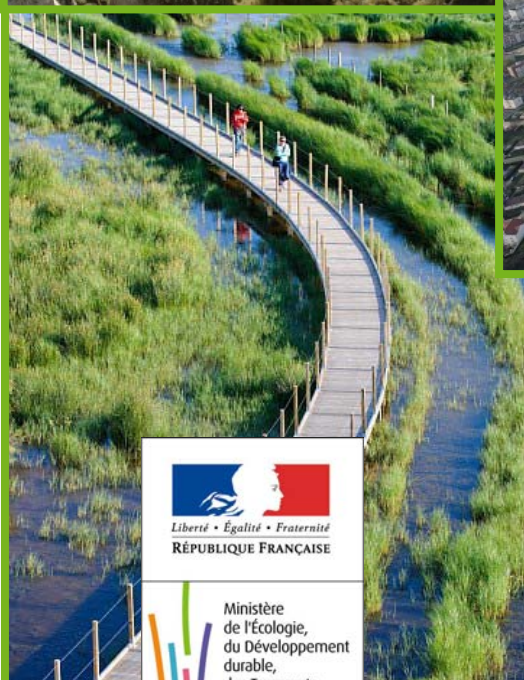


Décembre
2011

*De la stratégie à l'évaluation :
des clés pour réussir un
Agenda 21 local*
*Référentiel pour l'évaluation
des projets territoriaux de
développement durable*



Présent
pour
l'avenir



Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Titre du document : De la stratégie à l'évaluation : des clés pour réussir un Agenda 21 local

Directrice de la publication : Dominique Dron

Auteur(s) : Magali Bardou

Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.
L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
PREMIERE PARTIE : L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DES AGENDAS 21 LOCAUX, RAISONS D'ÊTRE ET MARCHÉ À SUIVRE.....	5
I. Objectifs et principes de l'évaluation	5
A. Pourquoi évaluer son agenda 21 local ?.....	5
B. Les principes de l'évaluation	7
II. Le mode d'emploi du référentiel.....	11
A. Que faire avant d'agir ?.....	11
B. Que trouve-t-on dans ce référentiel ?.....	12
C. Comment l'utiliser ?.....	14
DEUXIEME PARTIE : PRÉPARER ET MENER L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE - QUESTIONS STRATÉGIQUES, REPÈRES ET INDICATEURS CLÉS	19
COHESION SOCIALE ET SOLIDARITE ENTRE TERRITOIRES ET ENTRE GENERATIONS.....	20
PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE, PROTECTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES.....	23
DYNAMIQUES DE DEVELOPPEMENT SUIVANT DES MODES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION RESPONSABLES.....	27
LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET PROTECTION DE L'ATMOSPHERE	30
EPANOUISSEMENT DE TOUS LES ETRES HUMAINS.....	32
PARTICIPATION.....	35
PILOTAGE DU PROJET	37
TRANSVERSALITE	38
EVALUATION.....	40
STRATÉGIE D'AMÉLIORATION CONTINUE	42

EDITORIAL

Projet territorial de développement durable, l'agenda 21 local est aujourd'hui reconnu comme l'outil fondamental de mise en oeuvre, à l'échelle des villes et des territoires locaux, des objectifs internationaux de développement durable définis à Rio en 1992, et déclinés dans un grand nombre de textes stratégiques, de conventions internationales et de programmes d'actions à différentes échelles.

Démarche volontaire, partenariale, ouverte aux habitants, se traduisant concrètement par une réorientation des choix de développement, des politiques et des actions portées par une collectivité ou un territoire, l'agenda 21 local est inscrit dans *la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement* et décrit dans ses principes par la *loi portant engagement national pour l'environnement*. Aujourd'hui près de 700 collectivités locales, EPCI et territoires de projets, en ont fait le cadre de leur action.

Le Cadre de référence des projets territoriaux de développement durable, largement adopté par les collectivités et les élus locaux depuis 2006, en définit les principes et place l'évaluation parmi les cinq éléments déterminants de toute démarche de développement durable.

En effet, l'évaluation participe à la gouvernance du projet et à sa stratégie d'amélioration continue. Elle donne de la cohérence à la démarche. Elle en vérifie la progression. Elle permet de mobiliser les différents acteurs - élus, techniciens, partenaires, habitants - sur les objectifs et les choix qui structurent leur projet.

Si l'évaluation est au cœur des projets de développement durable, elle tend à devenir également une clé de la décision publique. Elaboré sous le pilotage du commissariat général au développement durable, le référentiel « De la stratégie à l'évaluation » répond à une demande forte des acteurs locaux, qui souhaitent disposer d'un outil partagé, souple et évolutif, pour leur permettre d'évaluer la pertinence de leurs stratégies.

Afin de s'adapter à toutes les échelles territoriales, il est le fruit d'une co-construction avec de nombreux élus et agents territoriaux, reflétant la diversité des collectivités et territoires français, du village à la région.

La multiplicité des regards, au sein du groupe de travail comme dans les territoires qui l'ont expérimenté et fait évoluer, aboutit à un outil ancré dans les réalités et utilisable par la plupart des collectivités ou territoires. Il leur permettra, en particulier, de mesurer et prouver concrètement leur appropriation territoriale du Grenelle de l'Environnement.

Nous savons que la mise en oeuvre du développement durable à l'échelle locale est une condition décisive de son appropriation et de sa réussite. Les acteurs locaux contribuent à l'inscrire dans l'organisation de la vie quotidienne, dans l'aménagement des territoires, dans les pratiques des citoyens. Ce référentiel leur donnera ainsi des clés pour composer leurs stratégies et en mesurer les effets, afin de tenir le cap d'un développement durable !

Dominique DRON,

Commissaire générale
au Développement Durable

Introduction

Le *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux*, largement approprié par les territoires et collectivités engagés dans des démarches de développement durable, met en avant cinq éléments de démarche déterminants pour mener un projet territorial de développement durable parmi lesquels **l'évaluation** tient une place centrale.

Ainsi que le rappelle le Cadre de référence, celle-ci doit permettre de « vérifier l'adéquation et la pertinence [de l'action menée] au regard des enjeux locaux, des principes du développement durable, des attentes de la population », ainsi que leur efficacité vis-à-vis des moyens affectés. « À cet effet, il est indispensable de penser au processus d'évaluation le plus en amont possible dans l'élaboration de l'Agenda 21 (...) ».

Au service de l'amélioration continue, à tout moment de la vie de l'Agenda 21, le processus d'évaluation constitue une aide précieuse pour orienter et piloter le projet.

L'objet de ce référentiel, adossé au cadre de référence national, est d'aider les collectivités et territoires à entrer en évaluation, dès le démarrage de leur agenda 21.

S'adressant à tous les niveaux de territoires, (communes rurales, villes, groupements de communes, départements, pays, parcs naturels régionaux, régions), ce nouvel outil vise à mettre à leur disposition un **cadre commun** qui leur permette de **construire**, dès le démarrage de leur projet, **leur propre dispositif d'évaluation**, adapté aux spécificités de leur organisation territoriale et à leurs enjeux locaux. Il rappelle les questions incontournables qui se posent lorsque on engage l'évaluation d'un agenda 21 local, et les bénéfices à en attendre.

Chaque porteur de projet utilisera ce référentiel **en fonction des marges de manœuvre** dont il dispose dans la mise en œuvre de sa stratégie locale de développement durable, des domaines qu'il aura choisi d'investir, de son organisation, et de ses moyens. Aussi ne s'agit-il pas de comparer entre eux des territoires ou des collectivités, mais bien de **mesurer dans le temps les améliorations apportées par l'agenda 21** au regard des finalités et des éléments de démarche du cadre de référence.

Cet outil d'aide à l'évaluation envisage l'agenda 21 en tant que **projet stratégique**. Le questionnement et les indicateurs proposés sont **centrés sur la plus-value apportée par l'agenda 21**, et sa capacité à transformer les politiques et les pratiques. Au cœur de cette plus value se trouvent la **mise en cohérence** les politiques et les actions de la collectivité et de ses partenaires au service du développement durable, ainsi que la **solidarité** avec les **générations futures** et avec le **reste de la planète**.

Le référentiel est un guide, un outil de questionnement et d'évaluation stratégique, qui doit prendre place au sein du dispositif d'évaluation construit par la collectivité et ses partenaires. **Il ne saurait constituer à lui seul la totalité de l'évaluation d'un Agenda 21, mais peut en constituer le cœur.**

Il a été **construit avec les collectivités**. Prendre en compte les réalités de terrain, s'appuyer sur les expériences et les besoins existants, était en effet la condition de sa pertinence.

Il a ainsi été **élaboré par un groupe de travail composé d'agents en charge du développement durable ou de l'évaluation, issus de 16 collectivités et territoires de projet**, de quelques organismes ressources, et **d'élus en charge du développement durable** (voir listes en annexe).

Un comité de pilotage a suivi et orienté les travaux, composé de représentants des associations d'élus et réseaux de collectivités, de partenaires institutionnels, et piloté par le Commissariat général au développement durable.

En 2009-2010, **une vingtaine de collectivités et territoires de projet ont testé ce référentiel**, dans le cadre de l'évaluation de leur agenda 21 local. Les travaux ainsi menés ont permis de l'enrichir et de mieux l'adapter aux réalités quotidiennes des territoires. Il est opérationnel depuis le printemps 2011.

Désormais stabilisé, le référentiel a été mis en ligne sur le site du MEDDTL (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-referentiel-national-pour-l.html>) où tout utilisateur qui le souhaite dispose de l'ensemble des informations, notamment un fichier Excel pour réaliser l'évaluation.

PREMIERE PARTIE : L'évaluation stratégique des agendas 21 locaux, raisons d'être et marche à suivre

I. Objectifs et principes de l'évaluation

A. Pourquoi évaluer son agenda 21 local ?

En première approche, pour une collectivité, évaluer son Agenda 21, c'est porter une appréciation sur les apports de celui-ci au territoire, au fur et à mesure de sa mise en oeuvre.

Il s'agit d'analyser ce qui a été fait, au regard des objectifs que l'on s'était fixés, d'en tirer des conclusions quant aux résultats obtenus, afin d'en déduire des leçons pour l'avenir.

Les **bénéfices** de cette démarche sont multiples : condition essentielle pour entrer dans une dynamique d'amélioration continue, elle permet de **guider** les décideurs et de **rendre compte** des résultats de l'action publique aux citoyens, tout en affirmant la responsabilité du territoire et de ses acteurs.

1) S'améliorer en continu

Un projet territorial de développement durable vise l'amélioration continue des actions et des politiques de la collectivité et de ses partenaires au regard des finalités du développement durable.

Il a pour ambition d'accompagner les changements collectifs qu'implique le développement durable : évolution en profondeur des comportements, des modes de consommation et de production, des stratégies locales de développement et d'aménagement ...

L'évaluation constitue une démarche idéale pour alimenter cette dynamique : elle permet de **mesurer l'ampleur des changements obtenus**, de **tirer des leçons des succès** et des échecs, de **porter une appréciation sur les méthodes** employées, pour les améliorer.

Elle accompagne la ré-orientation périodique des réponses publiques aux enjeux de développement durable, dans un contexte socio-économique, technique et environnemental en évolution rapide.

2) Optimiser ses moyens

L'évaluation constitue un outil de **pilotage** indispensable, qui permet de :

- **préparer la décision** : en explicitant les impacts des choix stratégiques sur le territoire, en vérifiant si les objectifs visés ont été atteints et en recherchant les causes des échecs (techniques, financières, organisationnelles...), l'évaluation place la décision dans un cercle d'amélioration continue. Elle dote les services d'arguments quantitatifs et qualitatifs pour réorienter les stratégies territoriales, en suivant le fil directeur du développement durable.

- **optimiser les moyens** : les collectivités sont confrontées à une obligation de rationalité et d'efficacité, puisque les besoins en service sont croissants alors que les moyens à mobiliser pour l'action publique sont de plus en plus contraints. En permanence, elles doivent trouver la bonne adéquation entre besoins et ressources. En aidant à mesurer les impacts des actions menées, l'évaluation permet d'orienter les moyens vers les meilleurs leviers d'action.

- **mobiliser les équipes et les compétences** : l'évaluation participative est une opportunité d'apprentissage collectif. Face à la complexité inhérente au développement durable (multiplicité des territoires et des outils de l'action publique, croisement d'enjeux transversaux, diversité des partenaires et des bénéficiaires...), elle aide à rassembler les divers acteurs sur des finalités ambitieuses. Elle amène à recentrer le projet territorial sur des objectifs prioritaires, réalistes, et d'utilité générale.

3) Renforcer la démocratie locale

Dès lors que l'évaluation de l'agenda 21 est ouverte, que les résultats en sont partagés avec les habitants, la relation de confiance entre la société civile et les élus est renforcée. L'utilité de l'action publique est alors mieux comprise et partagée.

Préparer l'évaluation de l'Agenda 21, c'est d'abord débattre des résultats que l'on attend de la mise en oeuvre du

projet territorial. A cette occasion, **une compréhension commune du projet se construit**. En réfléchissant avec les habitants aux changements souhaités, et à la façon de les mesurer ou de les apprécier, il est plus facile de faire comprendre les marges de manœuvre dont disposent la collectivité et les acteurs locaux, et les limites de l'action de chacun.

Plus tard dans la vie du projet, communiquer les résultats de l'évaluation, c'est **rendre compte des stratégies locales mises en œuvre**. Le citoyen a connaissance des résultats obtenus, des moyens mobilisés, de la dépense publique engagée. Cela valorise les choix stratégiques pertinents et met en débat les choix à parfaire. L'accessibilité aux indicateurs d'évaluation renseignés, et à leur signification, crée un climat de transparence, indispensable à une bonne gouvernance. À cet effet, il faut choisir des indicateurs d'évaluation parlants, donnant à chacun les moyens de juger du processus et des actions.

4) Etre cohérent avec les autres échelles

La France s'est engagée à plusieurs titres à mettre en œuvre les principes du développement durable : « Agenda 21 » et Déclaration de Rio, Stratégie Européenne et Stratégie Nationale de Développement Durable, Charte pour l'environnement adossée à la Constitution ...

Lorsqu'une collectivité locale s'engage dans un projet territorial de développement durable, elle participe à ce mouvement, et à ces engagements. Evaluer son Agenda 21 local c'est aussi mesurer, à échéances régulières, l'apport de sa stratégie locale aux objectifs nationaux et internationaux de développement durable. C'est prendre la mesure de sa propre **responsabilité** à l'égard de la planète et des générations futures.

B. Les principes de l'évaluation

L'évaluation d'un Agenda 21 local doit à la fois répondre aux exigences de toute démarche d'évaluation, et aux exigences d'une démarche de développement durable. Quelques principes peuvent être rappelés pour mener à bien cet exercice.

1) Comprendre les différents niveaux de l'évaluation

Mettre en œuvre un Agenda 21 local sur un territoire, c'est, après avoir dressé un diagnostic de **l'état du territoire** au regard du développement durable, se fixer quelques **objectifs stratégiques**, et adopter, pour y parvenir, une stratégie déclinée en **programme d'actions**.

Suivre et évaluer la mise en œuvre de l'Agenda 21 doit alors, logiquement, conduire à observer, dans le temps :

- **l'état du territoire** au regard du développement durable. C'est l'observation du contexte, qui sert de base au diagnostic de territoire, et qui doit être régulièrement alimentée pour rester à jour des évolutions.
- **les impacts de l'Agenda 21 sur le territoire, sur les politiques, sur les méthodes de gouvernance, sur les comportements des acteurs...** C'est l'évaluation stratégique. Elle consiste à se fixer des **objectifs stratégiques** et à vérifier, dans le temps, qu'ils sont atteints.
- la réalisation et les résultats visibles des **actions** programmées. C'est le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 21.

Les auteurs de ce référentiel se sont fixé pour objectif d'apporter essentiellement des éléments pour l'évaluation du **2eme niveau, le niveau stratégique**.








	Niveau du suivi-évaluation	Ce que l'on cherche à mesurer	Les outils de mesure associés
1	Territoire	L'évolution du contexte territorial au regard du développement durable	Des indicateurs d'état du territoire au regard du développement durable
2	Stratégie	Les principaux résultats et impacts de la stratégie de développement durable	Un questionnaire et des indicateurs portant sur les résultats de la stratégie
3	Plan d'actions	La mise en œuvre des actions programmées	Un tableau de bord de suivi des actions

Un dispositif pérenne pour l'évaluation de l'Agenda 21

2) Bien structurer sa stratégie de développement durable

Préparer l'évaluation stratégique de son Agenda 21 en amont, suppose de **bien structurer sa stratégie et son programme d'actions à partir des quelques grands objectifs stratégiques** que l'on souhaite se fixer. Ainsi, on met bien, en regard des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels, et les actions dont on espère qu'elles y contribueront. On pourra ainsi clairement, aux différents moments d'évaluation (à mi parcours, et en fin de programme), établir des liens entre l'amélioration du territoire au regard du développement durable, l'évolution des objectifs stratégiques, et la mise en œuvre du programme d'actions :

Un extrait d'arbre d'objectifs avec les indicateurs associés

	Niveau du suivi-évaluation	L'arbre d'objectifs			Les indicateurs associés
1	Territoire	Un territoire qui participe à la lutte contre le changement climatique  			Inventaire ou bilan des émissions de gaz à effet de serre du territoire <i>(indicateur de contexte)</i> 
2	Stratégie	Objectif stratégique 1 Diminuer la part modale de la voiture au profit d'autres modes de déplacements Objectifs opérationnels 1. Développer les mobilités douces 2. Développer l'intermodalité ...	Objectif stratégique 2 ...	Part modale des déplacements domicile - travail <i>(indicateur d'impact, ou stratégique)</i> 	
3	Plan d'actions	 Action 1 : Réalisation de 20 km de pistes cyclables en centre ville	 Action 2 : Plate forme de covoiturage	 Action 3 ...	Km de pistes cyclables réalisés et fréquentation de ces pistes <i>(indicateur de réalisation)</i> Nombre de contrats de covoiturage souscrits <i>(indicateur de résultat)</i>



A un impact sur



Doit contribuer à

3) S'appuyer sur l'existant

Le territoire dispose souvent déjà d'un dispositif de suivi des finances locales, de services en charge de l'évaluation et de la prospective. Il faut en tirer profit, mobiliser ces ressources internes existantes, les renforcer d'une pratique élargie de l'évaluation au service du développement durable.

Articuler le dispositif d'évaluation du projet territorial avec les outils de gestion et d'évaluation propres à la collectivité est indispensable, afin de **mettre en synergie les ressources plutôt que d'empiler les démarches.**

Des démarches pouvant alimenter le dispositif d'évaluation :

Contrôle (d'exécution, de gestion ...) : vérification systématique de la conformité d'une action à des normes préexistantes

Suivi : démarche permettant de connaître et de suivre dans le temps les actions que l'on mène, à travers la mesure de l'avancement des réalisations

Bilan : état des lieux établi à l'issue d'un projet, inventaire de ce qui a été mis en œuvre

Audit : examen ou diagnostic, financier ou organisationnel, au regard d'un certain nombre de critères fixés par une personne extérieure à l'institution auditée

Notation extra-financière : appréciation externe de la performance d'une institution

Grille de questionnement des projets : outil de questionnement réalisé en interne à une collectivité ou institution, auquel peut être soumis tout projet ou toute politique envisagés, afin d'améliorer la prise en compte de certains critères considérés comme prioritaires

4) Ancrer l'évaluation sur le territoire

Porter un Agenda 21 local amène à **inscrire des enjeux globaux dans un territoire particulier**. Ce territoire est unique : il est le fruit d'une histoire, d'une situation géographique, il porte un patrimoine et des ressources propres, humaines et naturelles ; il s'agit de bien identifier et de bien localiser ces spécificités, ces richesses, ces ressources, et de les prendre en compte à chaque étape du projet.

Il s'agit bien d'étudier comment le projet **s'appuie sur les ressources locales** pour les mettre en valeur, comment il **corrige les déséquilibres ou les inégalités** territoriales, comment il fait progresser le territoire et ses diverses composantes, vers le développement durable.

Des lors, les outils d'évaluation (enquêtes, indicateurs, rapport d'évaluation ...) doivent prendre en compte finement cette dimension spatiale. De même, la présentation des résultats de l'évaluation doit en être le reflet. Certains indicateurs devront être représentés de façon cartographique, pour aider à **localiser les phénomènes observés, mettre en lumière des inégalités territoriales, localiser et visualiser les ressources et les potentiels** sur lesquels on souhaite s'appuyer ou que l'on entend valoriser.

5) Penser l'évaluation dès l'amont du projet

Un processus d'évaluation complet et bien mené doit **démarrer en amont de l'élaboration d'un projet territorial**, venant à cette étape enrichir la réflexion sur la stratégie et la formulation des objectifs.

Il **accompagnera ensuite l'ensemble du cycle de vie du projet territorial**, permettant aux acteurs du projet de prendre du recul sur leur action à certains moments clés.

Les questions et les indicateurs proposés dans ce référentiel seront **utiles à chacun de ces temps de l'évaluation**, et l'expérimentation a montré leur très grande pertinence lorsqu'ils sont utilisés **dès la réflexion sur la stratégie** à adopter.

- En amont, préparer l'évaluation dès la formulation de la stratégie :

Projet stratégique pour le territoire, l'Agenda 21 s'appuie sur un diagnostic du territoire et constitue une réponse aux enjeux de développement durable ainsi identifiés.

Pour répondre aux enjeux identifiés on se fixe des objectifs stratégiques, si possible quantifiés et planifiés, et on trace un chemin pour y parvenir : c'est la stratégie. La définition des objectifs stratégiques traduit des priorités politiques, qu'il conviendra de traduire en objectifs opérationnels, dans une collaboration étroite entre élus, techniciens et acteurs partenaires de la collectivité.

C'est en discutant des objectifs stratégiques que l'on souhaite se fixer, du sens que l'on souhaite donner à son projet, en amont même de l'écriture de la stratégie, que l'on commence à **préparer l'évaluation**. Il s'agit de bien se mettre d'accord, avant de démarrer le projet, sur les **changements majeurs que l'on attend** de sa mise en oeuvre, et sur la façon dont on mesurera ces changements.

- En chemin, évaluer les premiers résultats

Le dispositif d'évaluation permet d'adapter ou de réviser certains aspects de la stratégie, afin que celle-ci réponde mieux aux enjeux locaux de développement durable, nécessairement amenés à évoluer durant la vie d'un projet. Il s'agit, quelque temps après le démarrage du projet, **d'observer les premiers changements** induits par le projet, et si nécessaire **d'ajuster la stratégie** (et ses moyens associés). L'évaluation à ce stade peut concerner seulement certains aspects, dont on souhaite particulièrement suivre les résultats au fur et à mesure de la mise en oeuvre du projet.

- A la fin d'un programme d'actions, évaluer les progrès accomplis et préparer l'avenir

L'Agenda 21, stratégie territoriale ambitieuse et de long terme, se déploie en général dans le temps en plusieurs étapes, au fil de différents programmes d'actions pluri-annuels.

L'évaluation « ex post », réalisée à l'issue d'une période de programmation, au moment où le projet est remis à plat dans sa globalité, permet **d'apprécier la durabilité** des résultats et des impacts, **d'identifier les facteurs de succès** ou d'échec, et **d'émettre des recommandations** pour l'élaboration d'un nouveau programme d'actions.

Les résultats de l'évaluation à ce stade doivent être **mis en débat** aussi largement que possible, ainsi que les recommandations qui en découlent pour la suite du projet.

6) Faire participer les acteurs et les habitants

La collectivité ne peut évaluer seule son projet de développement durable. La démarche d'évaluation d'un Agenda 21 est nécessairement **participative**, mettant en application les principes essentiels de toute démarche de développement durable, que sont la transversalité et la participation.

L'implication des élus, des services, des acteurs et des habitants est gage à la fois d'une évaluation de meilleure qualité, car enrichie de multiples regards, et d'une meilleure appropriation du projet par tous ceux susceptibles de participer à sa mise en oeuvre.

Avant de mettre en place cette évaluation participative, quatre questions s'imposent, auxquelles il est nécessaire d'apporter une réponse claire voire formalisée :

- **Qui** souhaite-t-on associer à l'évaluation ? Pour chaque acteur que l'on associera, quel sera son rôle (expertise technique ou d'usage, vision politique, regard ou savoir citoyen ...) ?
- **À quoi** associera-t-on chaque acteur ? A l'élaboration des questions évaluatives et indicateurs ? A l'analyse des résultats de l'évaluation ? A la formulation des recommandations pour l'avenir du projet ?
- **Quel niveau d'implication** souhaite-t-on proposer à chaque acteur (information, consultation, concertation ou co-construction) ?
- **Comment seront intégrés les apports** des acteurs associés à la stratégie d'évaluation ?

Il n'existe pas de réponse unique à ces questions, et chacun mettra en oeuvre le dispositif adapté à ses ambitions et à ses capacités.

Cependant diverses expériences ont démontré la plus-value d'une évaluation participative par rapport à une évaluation plus fermée ou experte.

II. Le mode d'emploi du référentiel

A. Que faire avant d'agir ?

1) Avoir une culture commune de l'évaluation

Mettre en place un dispositif d'évaluation du projet territorial de développement durable ne se réduit pas au choix, au renseignement et à l'analyse d'indicateurs quantitatifs. C'est un processus qui imprègne l'organisation et les relations entre la collectivité et les acteurs de son territoire. Il interpelle élus, techniciens et parties prenantes du projet territorial, implique la **confrontation de diverses visions des enjeux** territoriaux de développement durable et des stratégies d'action pour y faire face.

Quelle que soit la finalité du dispositif d'évaluation, sa mise en œuvre entraînera sans doute des changements en termes d'organisation interne. Les questionnements induits par la démarche d'évaluation viendront interroger le projet et ceux qui le pilotent et le mettent en œuvre, assignant aux actions des objectifs de résultats précis, pointant des difficultés ou des incohérences.

Tout cela suppose un travail d'apprentissage et de dialogue collectif, et une culture du changement dans les modes de faire.

L'acquisition d'une **culture commune de l'évaluation** constitue une étape, et un **pré-requis indispensable**. Elle seule permettra, d'une part, de dépasser les inquiétudes associées à l'idée d'évaluation, et, d'autre part, de construire un dispositif solide en mobilisant au mieux l'ensemble des ressources et compétences nécessaires.

2) Mettre en place un pilotage et une organisation dédiés

L'évaluation du projet territorial de développement durable est éminemment stratégique et requiert un pilotage au plus haut niveau politique et technique. Celui-ci permettra de favoriser la nécessaire transversalité des travaux.

L'organisation du **pilotage de l'évaluation** suppose des choix, à soumettre aux élus et aux pilotes de l'Agenda 21 en amont de la définition du dispositif d'évaluation. Ces choix dépendent principalement des réponses à deux questions :

- **pour quel usage le dispositif d'évaluation est-il mis en place ?** Est-ce un outil de communication à destination du grand public, un outil d'amélioration continue, un vecteur d'apprentissage collectif et de mobilisation autour de l'Agenda 21 ... ?
- **qui seront les parties prenantes** à l'évaluation (acteurs, partenaires, habitants) ? Quels apports en attend-on ? (participation à la définition des questions stratégiques, à la définition des indicateurs, renseignement et analyse des indicateurs ... ?)

Des réponses à ces questions, découleront des méthodes et une organisation pour chaque étape de travail, notamment :

- **l'organisation et la composition des instances** qui définiront le dispositif et suivront l'évaluation,
- la définition des temps de l'évaluation, et des **objectifs assignés** à ces différents temps.

3) Construire un dispositif spécifique au territoire

Une fois identifiées les réponses à ces premières questions, il est temps de construire son propre dispositif d'évaluation. Il est utile de **formaliser ce dispositif par un écrit** (ou mandat) transcrivant ses objectifs, ses modalités de fonctionnement, ses moyens : l'évaluation est ainsi compréhensible, partageable, et peut être mise en œuvre de manière participative, notamment en interne avec les agents et les élus.

Le rôle de chaque acteur du dispositif est ainsi défini. Il sait à quel moment il intervient, pourquoi, de quels moyens financiers et de quel temps de travail il dispose.

Cette clarification garantit une mobilisation dans le temps et la pérennisation du dispositif.

L'organisation interne du territoire ou de la collectivité doit permettre **le fonctionnement efficace et pérenne** du dispositif d'évaluation. La coordination transversale, l'ancrage du dispositif dans l'ensemble des services ou auprès des différents agents concernés, son animation, son articulation le cas échéant avec les services en charge du contrôle, de l'audit et de l'évaluation pourront entraîner des évolutions de cette organisation.

En résumé

Pour bien calibrer son dispositif d'évaluation, il faut formaliser la réponse aux questions suivantes :

Pourquoi ?

En vue de quoi l'évaluation est-elle conduite ?

Pour répondre à quels enjeux ?

S'agit-il de rendre compte aux citoyens, de juger de l'efficacité des actions, de décider où investir les fonds publics ?

Quoi ?

Quel est l'objet ou le champ de l'évaluation ? L'Agenda 21 ? Une partie seulement ? Une politique en particulier ?

Que s'agit-il d'évaluer au sein de cette politique : son efficacité, son utilité, sa cohérence ?

Quand ?

Quelle période doit couvrir l'évaluation ? Quels seront les différents temps d'évaluation ?

Où ?

L'objet évalué couvre-t-il un champ géographique précis ? Quelles en sont les limites ? Les caractéristiques spatiales ?

Comment ?

Quels outils souhaite-t-on mobiliser ou mettre en place : observatoire, indicateurs, tableau de bord, enquêtes ? De quels moyens dispose-t-on ?

Qui ?

Qui commande l'évaluation, qui la finance ? Qui la réalise, qui valide les conclusions ? Qui en sont les destinataires ?

B. Que trouve-t-on dans ce référentiel ?

1) Des questions stratégiques et des indicateurs clés :

Pour mesurer et suivre les impacts stratégiques de l'agenda 21, le référentiel propose conjointement des questions stratégiques et des indicateurs clés, retenus comme faisant sens dans leur globalité, mais aussi dans leur individualité.

Les questions stratégiques permettent **de débattre de l'orientation et des objectifs à rechercher prioritairement** dans une stratégie territoriale de développement durable.

Les indicateurs clés, en nombre restreint, ainsi qu'une liste d'indicateurs secondaires diversifiés, sont proposés **pour mesurer, dans la durée, l'atteinte des objectifs chiffrés et planifiés** que l'on se sera fixés.

Les indicateurs clés sont à regarder non pas séparément, mais tous ensemble, comme un système cohérent. Proposés pour aider à objectiver les changements que peut apporter une stratégie de développement durable sur un territoire, ils n'ont de sens que s'ils sont **suivis dans le temps, et dès le démarrage du projet**, permettant de mesurer les progrès réalisés grâce à la mise en œuvre de l'Agenda 21.

Pour aider à leur construction, des **fiches techniques** sont proposées, précisant pour chaque indicateur sa définition claire, les modalités de recueil des données nécessaires et de construction de l'indicateur, son intérêt, son périmètre et ses limites d'utilisation. Ces fiches sont amenées à évoluer dans le temps en fonction des progrès de la connaissance sur certains sujets, et de l'évolution du cadre législatif et réglementaire. Elles sont à consulter en ligne sur le site Internet du ministère, dans la version web du référentiel pour l'évaluation des agendas 21 locaux, à la rubrique « Boîte à outils ».

Les questions stratégiques et les indicateurs clés sont **structurés suivant les cinq finalités et les cinq éléments de démarche** du Cadre de référence.

L'agenda 21 est un projet de changement, qui impacte à la fois le fonctionnement interne de la structure porteuse du projet (gestion du patrimoine, achats publics, management et gestion des ressources humaines ...), et l'ensemble des politiques et actions menées par la collectivité et par ses partenaires.

Pour bien prendre en compte cette spécificité de l'agenda 21, les questions et les indicateurs liés aux **cinq finalités** du cadre de référence sont structurés de façon à mesurer les **impacts de l'agenda 21** d'une part **sur le fonctionnement interne** de la structure porteuse (exemplarité), d'autre part **sur le territoire et ses acteurs**.

La question de la **mise en cohérence des politiques et des actions menées** étant au cœur d'une démarche de développement durable, elle fait également l'objet d'un questionnement systématique.

Ainsi pour chaque finalité, on trouvera :

- une question et un ou plusieurs indicateurs sur **l'exemplarité interne** de la structure porteuse du projet (collectivité, EPCI, ou autre),
- des questions et des indicateurs renvoyant aux **impacts stratégiques** du projet, au regard de la finalité concernée
- une question portant sur la **mise en cohérence** des politiques, plans, programmes, actions, avec les objectifs fixés pour cette finalité.

2) Des indicateurs secondaires

Des indicateurs secondaires, de types variés (indicateurs d'impact, de pression, de suivi ou de réalisation ...), sont donnés à titre indicatif. Empruntés aux tableaux de bord de diverses collectivités engagées dans des démarches de développement durable, ils permettent d'enrichir la réflexion ou d'étoffer l'évaluation de tel ou tel aspect de la stratégie.

On trouvera ces indicateurs secondaires dans la version web du référentiel, à la rubrique « Consulter le référentiel ».

Les critères de sélection des indicateurs :

Le choix des indicateurs clés a été opéré en fonction de différents critères de qualité individuelle :

- **la pertinence** : l'indicateur reflète-t-il effectivement le résultat que l'on attend de la stratégie territoriale ? la plus-value développement durable recherchée ?
- la lisibilité et la simplicité : l'indicateur peut-il être présenté au public de manière simple, pédagogique, compréhensible par tous ?
- **le rattachement à des leviers d'action** : l'indicateur mesure-t-il des changements sur lesquels toutes les collectivités disposent d'un levier d'action ? (par levier d'action, on entend non seulement les champs de compétence, mais aussi les autres leviers tels que soutien, incitation, promotion, ...)
- **la faisabilité technique** : l'indicateur peut-il être calculé à partir de données en série chronologique disponibles ? de données de qualité suffisante ? de données accessibles pour les différentes échelles de territoires concernées ?
- **le caractère « utilisable » aux différentes échelles de territoires** (commune, EPCI, territoires de projets, départements) : des données sont-elles accessibles *pour les différentes échelles de territoire concernées* ?
- **l'accessibilité financière** : l'indicateur nécessite-t-il seulement des données accessibles « à coût raisonnable » ? Faut-il imaginer un nouveau processus d'accès aux informations de base pour le mesurer ?
- **la réactivité ou sensibilité** : l'indicateur détecte-t-il des petites évolutions dans le temps du système ? Est-il réactif pour le phénomène que l'on souhaite suivre ?
- **la fiabilité** : obtient-on le même résultat si l'on mesure le même indicateur deux ou plusieurs fois dans les mêmes circonstances ? Deux chercheurs arriveraient-ils aux mêmes conclusions ?

On trouvera dans les **fiches techniques** associées aux indicateurs clés, des éléments d'appréciation permettant de situer chaque indicateur au regard de ces critères.

C. Comment l'utiliser ?

Questions et indicateurs seront utilisés en amont du projet pour préparer l'évaluation et aider à structurer la stratégie, puis au cours de la mise en œuvre du projet, pour mesurer la plus value apportée par l'Agenda 21, et, le cas échéant, ré-orienter les actions ou réviser la stratégie.

1) En amont du plan d'action, préparer l'évaluation en trois étapes

Il est suggéré d'utiliser les questions stratégiques et les indicateurs dès le démarrage de l'Agenda 21, **pour aider à structurer la stratégie, se fixer des objectifs clairs et les partager**, et poser ainsi les bases sur lesquelles reposera l'évaluation stratégique tout au long de la vie du projet.

On pourra s'approprier les questions et les indicateurs en trois étapes :

Etape 1 : Lire les questions stratégiques et les hiérarchiser

Les questions stratégiques permettent de **s'interroger sur les résultats** que l'on attend de sa stratégie, et **que l'on souhaite mesurer** au bout de quelques années de mise en œuvre.

Elles ont été choisies parce qu'elles correspondent à des enjeux forts de développement durable, partagés par les acteurs locaux engagés dans de telles démarches.

Ces questions constituent une base de discussion intéressante entre élus, mais également avec d'autres acteurs : agents, partenaires, voire habitants. Elles permettent de débattre du sens que l'on souhaite donner à son projet, des objectifs stratégiques prioritaires, et des changements principaux que l'on attend de la mise en œuvre du projet.

Ainsi, hiérarchiser les questions stratégiques, c'est **s'entendre**, dès le démarrage du projet, **sur les questions que l'on souhaitera se poser après quelques années de mise en œuvre** du projet.

Étape 2 : Se fixer des objectifs mesurables et y associer des indicateurs

Les indicateurs clés constituent le cœur de ce référentiel. Ils permettent de mesurer, de manière synthétique et cohérente, les impacts d'une stratégie territoriale de développement durable.

Pour retenir des indicateurs, il est utile de se donner des critères de choix. Voici quelques propositions :

- Des indicateurs adaptés aux leviers mobilisables sur le territoire :

Les indicateurs clés mesurent les changements possibles au regard des leviers d'action territoriaux mobilisables. Il s'agit donc de retenir **les indicateurs sur lesquels le projet de territoire peut réellement avoir un effet**, soit en s'appuyant sur les compétences ou les missions de la collectivité porteuse du projet, soit par l'implication d'autres acteurs.

- Des indicateurs pertinents individuellement :

Chaque indicateur clé sera retenu individuellement s'il est **pertinent au regard des objectifs stratégiques et opérationnels** que l'on souhaite se fixer, mais aussi s'il semble lisible, partageable, **faisable** financièrement et techniquement.

- Des indicateurs qui font sens collectivement :

Le choix des indicateurs clés du référentiel a été opéré en fonction de différents critères de qualité individuels, mais aussi parce que, collectivement, ils permettent d'évaluer un projet au regard des 10 finalités et éléments de démarche du Cadre de référence national. Chaque territoire veillera à ce que les indicateurs choisis aient également du sens collectivement, au regard de sa stratégie propre.

Le débat stratégique devra si possible conduire à quantifier et planifier des valeurs cibles à atteindre pour les indicateurs clés retenus.

Étape 3 : valider politiquement le « système d'indicateurs stratégiques », et les renseigner

Les indicateurs stratégiques devront permettre aux élus de **piloter** leur projet territorial, et de **rendre compte** de son avancement aux habitants et aux acteurs du territoire. C'est pourquoi il importe que les indicateurs clés soient **débattus et validés collectivement par les élus**. Ceux-ci leur attribueront des objectifs quantifiés, des valeurs seuils ou des tendances d'évolution souhaitées.

Il sera temps alors de renseigner finement ces indicateurs afin de disposer d'un **état zéro** à l'aune duquel seront mesurés les progrès et les évolutions. Pour ce faire, on s'aidera des fiches techniques proposées et on s'appuiera notamment sur les ressources locales : services statistiques de l'Etat, centres de ressources et observatoires régionaux, agences d'urbanisme, agences de l'eau, et autres agences disposant de données sur le territoire ...

2) Au cours de la vie du projet

Lors des différents temps prévus pour l'évaluation (évaluation à mi-parcours, bilan évaluatif ou évaluation « ex post »), on pourra mesurer de façon objective si des progrès ont été accomplis grâce à la mise en œuvre de l'Agenda 21, en répondant finement aux questions stratégiques, et en analysant l'évolution des indicateurs clés.

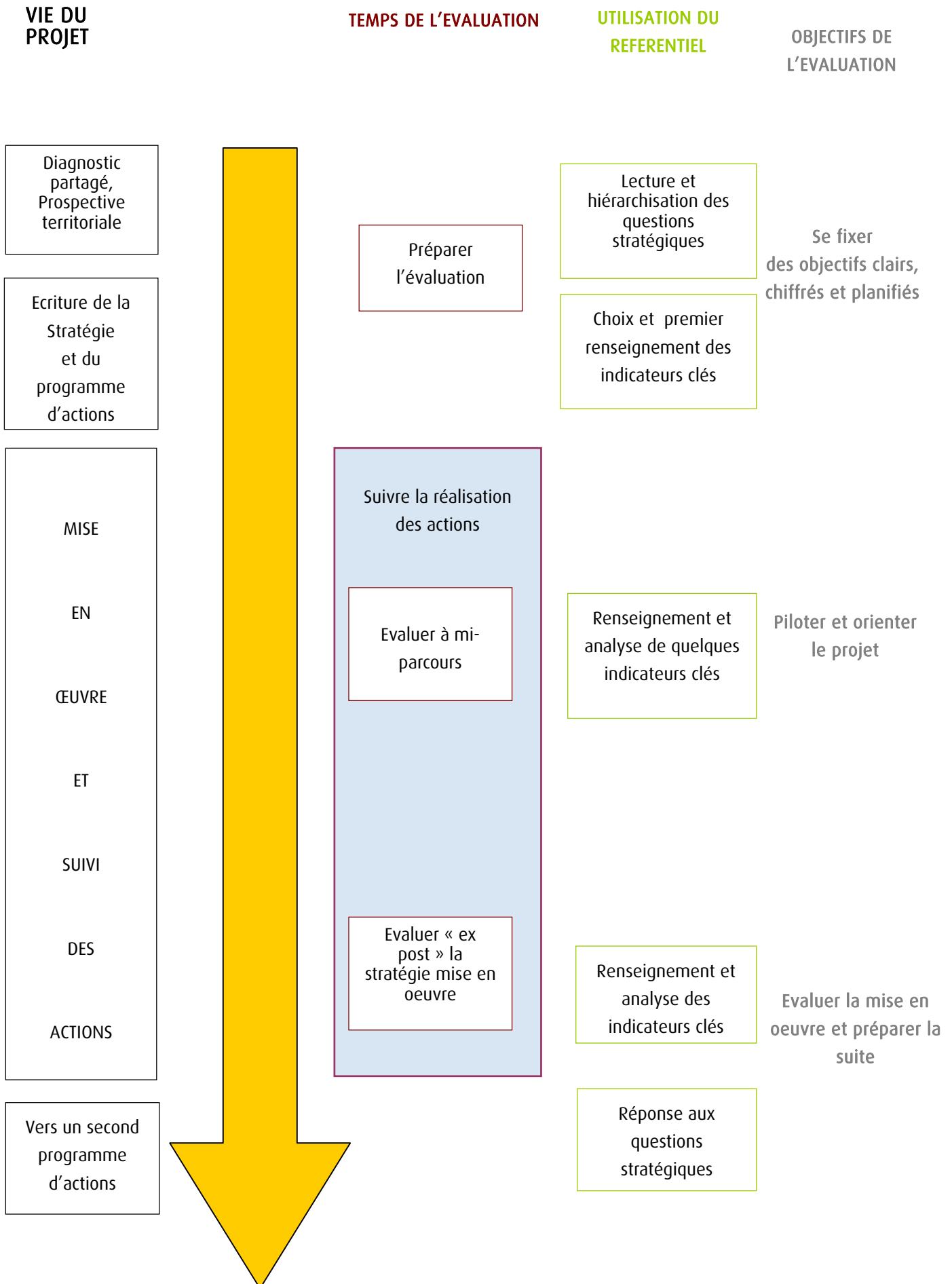
Ces indicateurs devront bien sûr être **rapprochés des indicateurs de suivi des actions**, afin par exemple de mieux comprendre pourquoi tel ou tel objectif stratégique n'a pas été atteint : est-ce parce que l'action n'a pas été mise en œuvre (ou seulement partiellement), est-ce parce que les actions menées n'étaient pas à la hauteur de l'objectif visé, ou pas adaptées ? Il s'agit là d'analyser l'**adéquation** du plan d'action à la stratégie, en se référant au diagramme logique du projet.

Il faudra également **rapprocher ces indicateurs des moyens (humains et financiers) mis en œuvre**, afin d'analyser l'**efficience** de l'affectation des moyens.

A mi-parcours, on pourra s'attacher à quelques questions et quelques indicateurs choisis, portant sur quelques objectifs que l'on cherche à suivre finement dans le temps.

Il sera temps de ré-orienter telle action ou telle partie de la stratégie en fonction des résultats observés.

En fin de programme d'action, il faudra reprendre l'ensemble des questions stratégiques et l'ensemble des indicateurs clés retenus, afin de disposer d'une évaluation stratégique complète du projet, et rapprocher cette évaluation stratégique des moyens mis en œuvre. Ainsi pourra-t-on aborder la phase suivante avec une vision claire des progrès réalisés, et de ceux qui restent à faire.



3) les limites d'utilisation du référentiel

Les questions stratégiques et les indicateurs proposés dans ce référentiel apportent de nombreuses clés à la réflexion sur les résultats attendus d'un projet territorial de développement durable.

Les indicateurs proposés ont néanmoins des limites ; celles-ci sont liées :

- à la **connaissance** : au moment où ce référentiel est produit, **la connaissance est en construction** sur certains indicateurs. Des études ont été lancées pour proposer aux collectivités un mode de calcul ou de construction précis de ces indicateurs, mais certains d'entre eux sont encore exploratoires. D'autre part, des **phénomènes émergents**, annonciateurs de rupture, ont été plus difficiles à intégrer au système d'indicateurs. Le référentiel a donc vocation à être **enrichi au fil des années** et de l'évolution de la connaissance.
- au **contexte réglementaire** : certains indicateurs ont été retenus car ils font sens au regard des engagements nationaux et des **lois ou réglementations** en découlant. Si la réglementation évolue, ils seront toujours pertinents, mais moins adaptés pour rapporter la participation du territoire à ces engagements.
- au **type de territoire** qui met en œuvre le référentiel : la gageure a bel et bien consisté à proposer un outil commun à toutes les échelles de territoire. Pour autant, son application doit se confronter aux différents types de territoires, à leurs compétences ou leurs missions, leurs leviers d'actions, leurs spécificités ... Pour accompagner cette adaptation aux différents types de territoires, quelques éléments complémentaires sont donnés dans le paragraphe suivant (« Paroles d'acteurs »).
- à la **disponibilité de l'information et des données** de base : pour être renseignés, certains indicateurs nécessitent une récupération régulière des données de base et, pour ce faire, des modalités de recueil de l'information. Ces modalités peuvent être inhérentes à la collectivité et requérir une réflexion sur l'organisation interne. Elles peuvent aussi relever de partenariats avec des organismes fournisseurs de données (qu'il s'agira d'associer). Certaines informations peuvent être sollicitées auprès des bénéficiaires ou prestataires du territoire, donc dépendre de l'instruction des dossiers. Dans tous les cas, il convient de **prévoir des moyens (temps, financement éventuel) pour les acquérir afin de renseigner les indicateurs** retenus.

DEUXIEME PARTIE : Préparer et mener l'évaluation stratégique –

Questions stratégiques, repères et indicateurs clés

En vert : questions sur la cohérence des politiques et des actions

En grisé : questions et indicateurs sur l'exemplarité interne

COHESION SOCIALE ET SOLIDARITE ENTRE TERRITOIRES ET ENTRE GENERATIONS

Les engagements nationaux :

Compter 6 % de travailleurs handicapés dans les entreprises de plus de 20 salariés¹.

D'ici 2012, réduire d'un tiers la pauvreté en France².

D'ici 2020, rénover les 800 000 logements sociaux les plus consommateurs en énergie³.

Porter l'aide publique au développement à 0,7 % du revenu national brut d'ici 2015⁴ contre 0,39 % en 2008.

Garantir l'accessibilité des transports et des établissements recevant du public à l'horizon 2015⁵

Atteindre 45 000 contrats d'autonomie pour l'emploi des jeunes dans les quartiers en difficulté⁶

Atteindre 40 % des horaires de travail en journée pour les prestations de nettoyage achetées par l'Etat et ses établissements publics⁷

Questions stratégiques :

1. L'agenda 21 permet-il d'**approfondir la connaissance** en matière de cohésion sociale et de solidarité sur le territoire ?

Repères pour approfondir :

- Outils d'observation et de connaissance des populations vivant sur le territoire, de leurs modes de vie, des réseaux et des lieux de sociabilité
- Analyse partagée et prospective des attentes et des besoins sociaux
- Système d'**observation des inégalités** (observation des inégalités sociales et professionnelles, des inégalités territoriales sur le territoire, de la parité homme femmes dans les actions portées ou soutenues,...)

2. L'Agenda 21 permet-t-il de **renforcer le lien social et la solidarité entre les habitants, entre les générations**, et avec d'autres territoires ?

Repères pour approfondir :

- **Mobilisation collective** pour l'élaboration et la mise en œuvre d'**actions en faveur du lien social**
- **Plan de développement des espaces publics** favorisant le sentiment du « vivre ensemble » (mobilier urbain accueillant, présence de l'eau et du végétal, mixité des fonctions circulation / détente/ restauration/ habitation, co-habitation des usages...)
- Mise en œuvre de moyens et de dispositifs pour :
 - Renforcer la **capacité des habitants** à agir et dialoguer
 - Renforcer la **capacité des acteurs** à agir et dialoguer
 - Permettre la prise en charge par les habitants de leur quartier
- Soutien à des **coopérations ayant abouti à des projets concrets de développement durable** (projets portés par des associations locales, coopération décentralisée)
- Participation à un **réseau d'échange** entre territoires en matière de développement durable

¹ Loi handicap n° 2005-102 du 11/02/05.

² Grenelle de l'insertion : plan national d'actions pour l'inclusion - PNAI 2008.

³ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 5.

⁴ Les États membres dont l'APD n'a pas encore atteint 0,51 % de leur RNB s'engagent à atteindre ce niveau d'ici 2010 ; ceux qui l'ont dépassé s'engagent à poursuivre leurs efforts (objectif de la stratégie européenne de développement durable).

⁵ Loi sur le handicap n° 2005-102 du 11/02/05

⁶ Plan espoir banlieue

⁷ Circulaire Etat exemplaire de 2008

3. L'Agenda 21 comporte-t-il une stratégie organisée de **lutte contre la précarité** ?

Repères pour approfondir :

- Existence **d'objectifs partagés** avec les partenaires en termes de prévention et de diminution de la précarité et de traitement des situations d'urgence
- Suivi concerté des personnes en difficulté, sans emploi
- Animation territoriale pérenne et **mobilisation partenariale** au service de la diminution des inégalités et de la prévention des précarités
- **Programmes d'actions ou interventions** en faveur de la **non-discrimination et de l'intégration des minorités** (gens du voyage, sans domicile fixe, étrangers,...)
- Programme ou actions de prévention de la **précarité énergétique**
 - **Engagement formalisé** en faveur de l'**accessibilité pour les personnes à mobilité réduite** et de leur meilleure intégration (charte « ville-handicap », ou engagement similaire...) au-delà des obligations réglementaires

4. L'Agenda 21 favorise-t-il la **cohérence de l'ensemble des politiques et des actions menées par la collectivité et ses partenaires, au service de la cohésion sociale** ?

Repères pour approfondir :

- Organisation d'une mise en commun systématique des informations détenues par l'ensemble des acteurs du territoire au service de la cohésion sociale
- Animation de rencontres de tous les acteurs intervenant dans la sphère sociale, et aide à la mise en cohérence de leurs actions
 - Incitation à la prise en compte des objectifs de cohésion sociale dans l'ensemble des actions et des politiques du territoire ou de la collectivité (habitat, mobilité – transports, développement économique, environnement et protection des ressources ...)
 - Mobilisation de moyens pour favoriser la synergie entre acteurs dans l'accompagnement des projets des personnes en difficulté

5. La collectivité (ou le territoire) montre-t-elle (il) l'exemple, par ses pratiques internes ?

Repères pour approfondir :

- Existence **d'objectifs chiffrés de cohésion sociale** (handicap, parité, non discrimination, ..) dans la **politique de gestion des ressources humaines**
- Mise en place de nouveaux **modes de coopération entre agents, avec les partenaires**
- Existence d'un **engagement d'exemplarité interne, sociale et environnementale** (de type RSE ou autre – charte, agenda 21 interne, ..).

Indicateurs clés

Nombre de travailleurs pauvres et allocataires de minima sociaux faisant l'objet d'un accompagnement individualisé vers l'emploi soutenu par la collectivité
Part des opérations immobilières et d'aménagement intégrant des exigences de mixité sociale et générationnelle
Accessibilité aux services publics et services aux publics essentiels
Vulnérabilité des ménages à l'élévation du coût de l'énergie
Part du budget de la collectivité consacré à la solidarité internationale et au développement
Ecart à la réglementation de la part des personnes handicapées dans l'effectif de la collectivité
Part des femmes et niveau de responsabilité dans l'administration et parmi les élus

PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE, PROTECTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES

Les engagements nationaux :

Stopper la perte de la biodiversité sauvage et domestique⁸

D'ici 2012, assurer la protection des cinq cents captages les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et produits phytosanitaires⁹

D'ici 2012, établissement d'un réseau cohérent d'aires marines protégées¹⁰ pour 10 % des eaux territoriales sous juridiction française puis 20 % d'ici 2020, conformément aux objectifs internationaux de la convention sur la diversité biologique¹¹

D'ici 2015, atteindre un bon état écologique pour 66 % des masses d'eaux¹²

D'ici 2015, réaliser sur les territoires et régions littorales des SCOT intégrant un volet littoral¹³

Avant 2020, mettre sous protection forte au moins 2 % du territoire terrestre métropolitain¹⁴

Acquérir et préserver 20 000 hectares de zones humides¹⁵

D'ici 2020-2030, préserver un tiers de nos rivages (« tiers sauvage »)¹⁶

Optimiser la gestion quantitative des ressources en eau¹⁷ : cours d'eau, lacs, nappes phréatiques, mer

Dès 2010, viser 15 microgrammes au m³ (15 µg/m³) de particules fines dans l'air et les atteindre obligatoirement en 2015¹⁸

D'ici 2013, réduire de 30 % les émissions de particules fines dans l'air et diminuer les émissions dans l'air et dans l'eau de six substances toxiques : mercure, arsenic, hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), benzène, perchloroéthylène et PCB/dioxines¹⁹

D'ici 2012, élaborer 2 500 nouveaux plans de prévention des risques naturels

Dès 2010 pour l'Etat, pour tous les achats de mobilier bois ou autre produits dérivés du bois, 100 % des produits bois issus de sources légales ou de forêts gérées durablement (label PEFC)²⁰

⁸ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 23.

⁹ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 27.

¹⁰ Définition des aires marines protégées de l'UICN : « Tout espace intertidal ou infra tidal ainsi que ses eaux sus-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité. »

¹¹ Engagement Grenelle de la Mer 14a.

¹² Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 27. Directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000.

¹³ Engagement Grenelle de la Mer 72e.

¹⁴ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 23.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Engagement Grenelle de la Mer 70c.

¹⁷ Engagement Grenelle Environnement 117 à 119 : adapter les prélèvements aux ressources, développer des systèmes nouveaux de récupération et de réutilisation des eaux pluviales ou usées, renforcer les interdictions et les contrôles de leur application sur les produits illégaux.

¹⁸ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 40. Il s'agit des particules de diamètre inférieur à 2,5 micromètres (PM 2,5). La directive européenne sur l'air impose pour sa part aux États membres une valeur cible de 25 µg/m³ à atteindre d'ici 2010.

¹⁹ PNSE 2.

²⁰ Circulaire Etat exemplaire de 2008

Questions stratégiques :

1. L'Agenda 21 permet-il **d'enrichir et de partager la connaissance de la biodiversité** du territoire ?

Repères pour approfondir :

- **Outils de connaissance et de suivi dynamique** de la biodiversité, de l'état des milieux, et des trames écologiques, sur l'ensemble du territoire (inventaires, observatoires, diagnostic écologique...)
- **Identification et cartographie** des espaces comportant des **enjeux** en termes de :
 - maintien de la biodiversité, y-compris celle dite « ordinaire »,
 - bon fonctionnement des milieux,
 - continuités écologiques,
 - prévention des risques naturels,
- **Analyse paysagère spatialisée** (cartographie des différentes zones paysagères du territoire, identification des enjeux culturels et d'aménagement,..)
- **Outils de mise à disposition large de la connaissance** relative à la biodiversité du territoire
- Organisation d'une **dynamique collective** associant acteurs publics et société civile, au service de la **collecte d'informations** sur la biodiversité du territoire
- **Evénements ou lieux fédérateurs** permettant des échanges autour de la biodiversité et des ressources du territoire

2. L'Agenda 21 favorise-t-il une **stratégie de préservation et de gestion durable des ressources naturelles et paysagères** du territoire ?

Repères pour approfondir :

- **Formulation d'objectifs** stratégiques, si possible quantifiés, en termes de protection et de gestion durable des espaces à enjeux
- Définition et mise en œuvre d'un **plan d'actions** pour la **préservation et la gestion** des espaces à enjeux du territoire intégrant notamment :
 - la constitution d'une trame verte et/ou bleue au service des continuités écologiques
 - la préservation et la gestion des milieux naturels sensibles (zones humides, zones de montagne, littoral,...)
 - la lutte contre la perturbation des écosystèmes (espèces invasives, pollution lumineuse,..)
- Stratégie **partagée de protection et de valorisation des paysages** (Charte, document d'objectifs ...)

3. L'Agenda 21 permet-il de **préserver et développer la diversité de la nature ordinaire** ?

Repères pour approfondir :

- **Mise en place de partenariats avec les organismes en charge de la gestion, l'exploitation, ou l'entretien** (espaces de nature, espaces verts, espaces agricoles et forestiers,..) pour des **actions de préservation et de développement de la diversité de la nature ordinaire** intégrant :
 - le développement de la nature en ville
 - la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
 - a restauration des espaces forestiers ou agricoles dégradés
 - la réduction des surfaces imperméabilisées
 - la lutte contre les espèces invasives
- **Intégration de ces priorités dans les documents de planification opposables**

4. L'Agenda 21 intègre-t-il une **stratégie de prévention des risques, de lutte contre les nuisances et de maîtrise des pollutions** (industrielles, agricoles, domestiques) ?

Repères pour approfondir :

- Connaissance **des risques naturels** auxquels le territoire est ou sera exposé

- Mise en œuvre d'actions pour la préservation et la restauration de la **qualité des sols** (sites pollués, conservation ou restauration de la qualité agronomique, lutte contre l'imperméabilisation et l'érosion, lutte contre les pollutions chimiques ...)
- Mise en œuvre d'actions pour la préservation et la restauration de la **qualité des eaux** (eaux de surface et eaux souterraines)
- Existence d'objectifs et d'outils d'amélioration de la **qualité de l'air**

5. L'Agenda 21 permet-il de placer la **préservation des ressources au cœur de l'ensemble des choix de développement et d'aménagement** de la collectivité et de ses partenaires ?

Repères pour approfondir :

- Connaissance et intégration des **enjeux locaux de préservation des terres agricoles, naturelles et forestières** dans l'Agenda 21
- Prise en compte des espaces à enjeu identifiés, et des zones identifiées à risques, dans les **documents de planification opposables et les nouveaux projets d'aménagement**
- Objectifs chiffrés de **maîtrise de l'étalement urbain**, pris en compte dans les politiques et actions en matière d'aménagement, d'habitat, les politiques foncières ...
- Existence et prise en compte d'une **réflexion prospective** sur le développement du territoire en fonction des stocks de **ressources disponibles** (eau, ressources foncières, matières premières notamment pour la construction) :
 - dans les schémas sectoriels (économiques, aménagement, ...)
 - dans les documents de planification opposables
 - Prise en compte des objectifs de **préservation des ressources et de protection de la biodiversité dans les actions en matière d'énergie, d'habitat, de mobilité - transports, de sport, d'éducation, de culture**

6. La collectivité (ou le territoire) montre-t-elle (il) l'**exemple, par ses pratiques internes** ?

Repères pour approfondir :

- Existence d'un plan d'action pour une **gestion écologique des espaces verts**
- Suivi des **consommations d'eau** et mesures permettant leur **diminution**
- Existence d'un plan d'action pour l'**entretien écologique des bâtiments et des matériels**

Indicateurs clés

Surface des espaces identifiés à enjeux et part de celles-ci couvertes par une mesure de gestion durable
Contribution à la trame écologique nationale et régionale (ou départementale)
Part et répartition des espaces agricoles, boisés et naturels consommés par l'artificialisation
Consommation mensuelle moyenne en eau potable par habitant
Part des masses d'eau en bon état écologique
Pression phytosanitaire exercée sur les espaces gérés par la collectivité
Part des denrées issues de l'agriculture biologique ou HVE dans les marchés de restauration de la collectivité

DYNAMIQUES DE DEVELOPPEMENT SUIVANT DES MODES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION RESPONSABLES

Les engagements nationaux :

D'ici 2012, doubler les volumes de vente de produits disposant d'un écolabel (NF environnement ou écolabel européen).

Réduire d'ici 2013, la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années, soit 25 kg par habitant²¹.

Recycler, d'ici 2012, 35 % des déchets ménagers et assimilés et 45 % en 2015²².

Recycler, d'ici 2012, 75 % des emballages ménagers²³ contre 60 % en 2006.

Recycler, d'ici 2012, 75 % des déchets des entreprises, hors BTP et agriculture²⁴, contre 68 % en 2004.

Cultiver en agriculture biologique 6 % de la surface agricole utile (SAU) en 2012 et 20 % en 2020²⁵.

Atteindre, en 2012, 20 % de produits biologiques dans la restauration collective publique²⁶.

Porter à 50 % la part des exploitations agricoles engagées dans une démarche de certification environnementale en 2012²⁷ et à 30 % la part d'exploitations à faible dépendance énergétique d'ici 2013²⁸.

Réduire, d'ici 2018, de 50 % l'usage des produits phytosanitaires contenant des substances préoccupantes et sans solution de substitution²⁹.

Pour l'Etat, porter à 50 % la part du montant des marchés de mobilier de l'Etat portant sur des produits écolabellisés français ou éco-conçus

Questions stratégiques :

1. L'Agenda 21 intègre-t-il une **stratégie d'incitation et d'appui à des pratiques de consommation responsable** ?

Repères pour approfondir

- Existence d'une stratégie locale partagée **d'incitation et d'appui** à des pratiques de consommation responsables :
 - auprès des habitants
 - auprès des acteurs locaux
 - Soutien à la diffusion de **modules de formation** sur la **responsabilité sociale et environnementale** dans les lieux de formation (continue, initiale, courtes, longues...)
 - Existence d'une **politique fiscale incitant à des modes de consommation responsables**

²¹ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 46.

²² Idem.

²³ Idem.

²⁴ Engagement du Grenelle Environnement, tables rondes déchets, 20/12/07.

²⁵ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 31.

²⁶ Engagement Grenelle Environnement n° 120.

²⁷ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 31.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

2. L'Agenda 21 permet-il la **mobilisation des acteurs économiques vers une production responsable** ?

Repères pour approfondir

- **Accompagnement** (information, sensibilisation, partenariats de projets, animation territoriale, ...) **des entreprises, des agriculteurs, des représentants consulaires, des syndicats professionnels et autres acteurs du développement local vers des modes de production et des filières durables**
- Organisation de la **collecte des déchets** des entreprises
- Pour les parcs d'activités :
 - existence d'un gestionnaire, porteur du développement durable, pour chaque parc d'activités du territoire
 - prise en compte de la **maîtrise des flux** (matière, énergie, transport, produits, eau, ...) lors des **choix d'implantation** d'activités économiques
- Diffusion de modules de **formation sur la responsabilité sociale et environnementale** dans les lieux de formation

3. L'Agenda 21 favorise-t-il une **démarche partenariale de développement des emplois et compétences à l'échelle locale, et une adaptation aux évolutions à venir** ?

Repères pour approfondir

- **Démarche prospective partagée** avec les acteurs économiques, de l'emploi et de la formation professionnelle, en termes de développement durable (changement climatique / limitation des matières premières / démographie...) :
 - portant sur les activités économiques et métiers d'avenir
 - portant sur les besoins en formation et compétences nouvelles
 - relayée au niveau de la politique régionale pour la formation professionnelle et l'emploi

4. L'Agenda 21 favorise-t-il la **rencontre d'acteurs diversifiés et l'émergence de projets nouveaux en matière de production et consommation responsables** ?

Repères pour approfondir

- **Dispositifs de rencontre** et d'échanges entre **acteurs diversifiés** autour de la consommation et de la production responsables
- Emergence de **projets collectifs** de production et consommation responsables

5. L'Agenda 21 favorise-t-il la **cohérence de l'ensemble des actions et des politiques menées par la collectivité et ses partenaires, en faveur de la production et de la consommation responsables** ?

Repères pour approfondir

- Prise en compte des objectifs de production et de consommation responsables **dans les politiques et les actions sociales, culturelles, sportives ...**
- Prise en compte des objectifs de consommation et de production responsables **dans les choix et les documents d'aménagement**
- Existence de **politiques fiscales coordonnées** incitant à la production et à la consommation responsables

6. Comment la collectivité (ou le territoire) montre-t-elle(il) **l'exemple, par ses pratiques internes** ?

Repères pour approfondir

- **Engagement des agents et des élus** dans des comportements plus responsables (information et sensibilisation, engagement d'éco-agents, ...)
- **Formation des agents et des élus** aux achats responsables
- **Définition d'une politique d'achat responsable** et **formation des acheteurs publics** de la collectivité
- **Mise en place de critères / clauses environnementales et sociales dans la commande publique**
- **Analyse en coût global des projets d'investissement**
- Participation à des **réseaux d'échange d'expériences**, locaux et nationaux, sur la commande publique responsable

Indicateurs clés :

Quantité de déchets ménagers et assimilés collectés par habitant
Part des entreprises du territoire, engagées dans des démarches responsables
Nombre d'emplois créés dans les filières de production durables, l'économie sociale et solidaire et les activités innovantes pour un développement durable
Part des aides accordées par la collectivité, soumises à des critères de développement durable
Part des marchés de la collectivité intégrant des critères de développement durable

LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET PROTECTION DE L'ATMOSPHERE

Les engagements nationaux :

Objectif européen de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à 1990³⁰.

Pour la France, les secteurs couverts par le système communautaire d'échange des quotas d'émission (SCEQE - énergie, métallurgie, cimenterie, papeterie, chimie, etc.)³¹ participeront à l'effort européen de réduction des émissions de 21 % entre 2005 et 2020 et les émissions des secteurs hors SCEQE (notamment agriculture, bâtiment, transports) seront réduites de 14 %.

Porter à 23 % en 2020 en France la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale³².

Dans les départements d'outre-mer³³, atteindre en 2020 50 % d'énergies renouvelables et parvenir à l'autonomie énergétique totale en 2030.

D'ici 2012, augmenter de 25 % la part du fret non routier et non aérien³⁴.

D'ici 2015, doubler la part du fret non routier à destination ou en provenance des ports³⁵.

D'ici 2020, utiliser 10 % de biocarburants dans la consommation d'essence et de gazole³⁶.

D'ici 2020, ramener à 95 g de CO₂/km les émissions moyennes des véhicules neufs³⁷.

D'ici 2020 atteindre 10 % d'énergie renouvelable dans les transports³⁸.

Pour l'Etat, division par 4 des émissions de CO₂ liés aux déplacements des agents de l'Etat d'ici 2050³⁹

Questions stratégiques :

1. L'agenda 21 intègre-t-il une **démarche globale face au changement climatique** ?

Repères pour approfondir

- Réalisation d'un **diagnostic des émissions de gaz à effet de serre et/ou d'un diagnostic énergétique** sur le territoire (bilan carbone, audit énergétique, ...)
- Animation d'une **réflexion prospective** en matière d'adaptation au changement climatique, traduite en actions
- Formulation d'objectifs clairs, partagés avec les principaux acteurs concernés, en matière de :
 - **maîtrise des consommations d'énergie, et production d'énergies renouvelables**
 - **réduction des émissions de gaz à effet de serre**
- Partage de ces objectifs avec les **territoires infra et/ou supra**

2. L'agenda 21 permet-il une **mobilisation des parties prenantes** autour des objectifs en matière de climat ?

Repères pour approfondir

- Existence de **partenariats pour entraîner les acteurs** (entreprises, bailleurs, agriculteurs, acteurs du tourisme, associations, ...) et d'outils d'animation autour d'engagements en matière de climat (prévention et adaptation)

³⁰ Pouvant aller jusqu'à 30 % en cas d'accord international.

³¹ Objectif adopté par le Parlement européen le 17/12/08 dans le cadre de la révision de la directive n° 2003/87/CE qui améliore et étend le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES.

³² Directive du Parlement européen sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Engagement Grenelle n° 7.

³³ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 56.

³⁴ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 11 (à partir d'une base 2006).

³⁵ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 10

³⁶ Conseil européen 8 et 9 mars 2007.

³⁷ Règlement européen sur la réduction des émissions de CO₂ des voitures neuves adopté le 17 décembre 2008 et paquet énergie-climat.

³⁸ Conseil européen 8 et 9 mars 2007.

³⁹ Circulaire Etat exemplaire de 2008

- Existence d'actions mobilisant les habitants
- Mobilisation des collectivités infra ou supra pour des actions en lien avec le climat relevant de leur compétence

3. Les politiques et les actions menées par la collectivité ont-elles toutes été mises en cohérence avec les objectifs en termes de diminution des gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques?

Repères pour approfondir

- Mise en cohérence des documents de planification (PDU, PLH, ...) et des documents d'urbanisme (PLU, SCOT, ...) avec les objectifs en matière de climat (prévention et adaptation)
- Mise en cohérence des programmes d'investissements avec les objectifs en matière de climat
 - Traduction des objectifs en matière de climat dans les choix et les actions de la collectivité en matière de développement économique (agriculture, industrie, tertiaire, tourisme), d'aménagement du territoire, d'habitat, de mobilité - transports, de protection de l'environnement, d'action sociale, de sport, de culture ... ?

4. La collectivité (ou le territoire) montre-t-elle (il) l'exemple, par ses pratiques internes ?

Repères pour approfondir

- Existence d'un objectif chiffré en matière de réduction des GES liés aux pratiques de la collectivité
- Prise en compte de critères « énergie » ou « émissions de gaz à effet de serre » dans les achats publics
- Existence d'un plan d'actions pour réduire les consommations énergétiques dans le patrimoine bâti et le fonctionnement de la collectivité
- Existence d'un plan de déplacement (PDA) ou d'un programme d'actions en faveur de la mobilité durable pour les agents et élus

Indicateurs clés :

Part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique du territoire
Emissions de gaz à effet de serre à l'échelle du territoire
Part des logements anciens réhabilités sous l'angle énergétique
Part modale des déplacements domicile-travail
Emissions de gaz à effet de serre liées aux pratiques de la collectivité
Consommation énergétique sur le domaine public et liée au patrimoine de la collectivité

EPANOUISSEMENT DE TOUS LES ETRES HUMAINS

Les engagements nationaux :

À l'horizon européen 2020⁴⁰ obtenir :

- 15 % des adultes en moyenne participant à des activités de formation tout au long de la vie ;
- Moins de 10 % de jeunes en décrochage scolaire précoce.

Au niveau national, d'ici 2013 :

- faire passer de 20 à 25 % la proportion des enfants et adolescents bénéficiant d'actions éducatives et culturelles
- Réduire à 25 % le pourcentage de la population n'ayant jamais fréquenté de lieu culturel

D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires⁴¹

Construire 60 000 places supplémentaires en crèche d'ici à 2016⁴²

D'ici 2012, résorber les points noirs du bruit les plus dangereux pour la santé⁴³

Réduire de 25 % le nombre d'accidents du travail et stabiliser le nombre total de maladies professionnelles⁴⁴

Intégration d'un module Développement Durable dans la formation initiale des agents de l'Etat dès 2010⁴⁵

Questions stratégiques :

1. L'Agenda 21 intègre-t-il une stratégie **d'amélioration de la qualité de vie, vers un mode de vie durable pour tous** ?

Repères pour approfondir

- Mise en oeuvre d'actions visant la **satisfaction des besoins essentiels pour tous**, notamment l'éducation, l'accès à l'emploi, le logement, la santé, la culture et les loisirs.
- Stratégie à long terme de **développement et de rénovation de l'habitat** pour offrir aux habitants des conditions de vie durable (quartiers neufs, habitat ancien) ?
- Stratégie en termes **d'accessibilité aux services publics, aux transports, aux infrastructures TIC, aux services de santé ...**
- Lutte contre **l'exposition de la population aux nuisances** : bruit, ondes électromagnétiques (antennes GSM, Wi-fi, ...), pollutions des sols et pollution de l'air
- Stratégie **de prévention de la délinquance** impliquant les acteurs clés

⁴⁰ Conseil de l'Union européenne des 11 et 12 mai 2009. Stratégie européenne éducation et formation 2020.

⁴¹ Objectifs du Millénaire pour le développement

⁴² Convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) en avril 2010

⁴³ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 41 - Engagement Grenelle Environnement n° 153.

⁴⁴ Second Plan pour la santé au travail (2010-2014)

⁴⁵ Circulaire Etat exemplaire de 2008

2. L'Agenda 21 intègre-t-il une stratégie **d'éducation au développement durable, pour tous et à tous les âges de la vie**, et permet-il aux habitants de **s'approprier le développement durable au quotidien**?

Repères pour approfondir

- Existence d'une politique d'**éducation au développement durable avec les établissements scolaires** à l'échelle du territoire, (primaires, secondaires, ..)
- Existence d'un plan d'actions pour la sensibilisation au développement durable des habitants, des décideurs, des acteurs
- Existence d'actions facilitant l'**appropriation du développement durable** dans la vie quotidienne des habitants (mobilité, achats, implication citoyenne ...)
- Développement et diffusion d'une culture du risque à la mesure de l'exposition du territoire aux risques naturels et technologiques
- Existence d'un **espace Internet dédié au développement durable**, sur le site de la collectivité

3. L'Agenda 21 permet-il l'**accès de tous à la culture, et au patrimoine local** ?

Repères pour approfondir

- Dispositifs de **soutien aux pratiques culturelles pour tous** les publics
- Outils de **connaissance du patrimoine culturel local** (collectes des savoirs, recensement du patrimoine, ...)
- **Dynamique collective** pour la préservation et l'appropriation du patrimoine culturel et architectural local (avec les acteurs publics, associatifs, privés, ...) ?
- Existence d'**espaces, de lieux** (physiques et virtuels) et de **politiques** permettant la pratique et la **valorisation des cultures locales** (langues, savoir-faire, histoire, architecture, arts)

4. Les **politiques et les actions** menées par la collectivité et ses partenaires, **ont-elles toutes été mises en cohérence avec les objectifs d'épanouissement pour tous, et d'adoption de modes de vie durables** ?

Repères pour approfondir

- Intégration dans les **documents de planification** des objectifs du projet territorial de développement durable en matière de logement social, de mobilité, de santé environnementale ...
- **Prise en compte** des objectifs d'épanouissement de tous **dans les choix et les actions de la collectivité** (ou du territoire) en matière :
 - de développement économique
 - d'énergie
 - de protection de l'environnement
 - de politiques sociales
 - de mobilité ...

5. La collectivité (ou le territoire) montre-t-elle(il) l'exemple, par ses pratiques internes ?

Repères pour approfondir

- **Accord paritaire** intégrant la politique de **gestion des ressources humaines**
- **Diagnostic de santé** (environnementale, psychologique, ...) des agents et des élus (qualité de l'air intérieur, nuisances magnétiques, hygrométrie, ergonomie des conditions de travail, ...)
- **Dispositif formalisé d'information des nouveaux agents sur l'engagement de développement durable** de la collectivité (ou du territoire)

Indicateurs clés :

Appréciation par les habitants de l'évolution de leur mode de vie et de la possibilité d'adopter un mode de vie durable
Indicateur de développement humain local
Part et répartition de la population vivant dans un espace aménagé durablement
Part des agents et des élus ayant bénéficié de journées de formation continue (et nombre de jours)

PARTICIPATION

Questions stratégiques :

1. Les objectifs et les règles de la participation dans l'Agenda 21 sont-ils clairement formalisés ?

Repères pour approfondir :

- **Document écrit précisant les principes** (transparence, égalité de traitement, argumentation...) **et les règles** de la participation
- **Recensement des acteurs** à associer à la démarche Agenda 21 (type d'acteurs, compétences ou expertise, échelle territoriale d'intervention),
- Objectif de **diversité** des acteurs et habitants associés à l'Agenda 21
- **Repérage des lieux et dispositifs** de mobilisation déjà existants (liste, cartographie, outils TIC, ...)
- **Précision du niveau d'association** des habitants et acteurs (information, consultation, concertation, co-construction, ...) **à chaque étape** de la vie du projet de territoire

2. Les modalités de mise en œuvre de la participation sont-elles satisfaisantes ?

Repères pour approfondir :

- Mise en œuvre de **modalités d'expression** permettant de faire exprimer à la fois ce qui fait dissensus et consensus (gestion de conflit)
- Mise en œuvre de **modalités pour intégrer et croiser les expertises et savoirs de chacun**
- Mise en œuvre de **modalités innovantes de travail collectif** permettant d'articuler l'apport d'information, l'écoute, le dialogue et la co-construction
- Mise en œuvre de **outils variés d'information pour toucher tout type de public** (site, lien régulier avec les acteurs et habitants, autres outils interactifs, ...)

3. Les apports de la participation sont-ils pris en compte aux étapes clés de l'Agenda 21 ?

Repères pour approfondir :

- Intégration des **avis (positifs et négatifs) sur le diagnostic et des priorités citoyennes en termes d'enjeux**
- Intégration des **priorités de la société civile** (habitants, acteurs) **en termes d'orientations stratégiques**
- Participation des acteurs à la **préparation de l'évaluation** et aux différents temps d'évaluation
- Intégration des **propositions d'actions** issues de la participation, dans le **programme d'actions**
- **Mention explicite dans les divers documents** des points faisant dissensus, consensus, et ayant requis médiation ou arbitrage

4. Existe-t-il une instance permanente de participation dans le cadre de l'Agenda 21 ?

Repères pour approfondir :

- Existence d'une **instance permanente de participation** (comité de pilotage participatif, commission consultative, observatoire citoyen, ...) intervenant dans la vie de l'Agenda 21 **et articulée avec les autres dispositifs de participation existants**
- Formalisation des modalités de **renouvellement des membres** (habitants, et acteurs) de l'instance de participation
- **Ouverture possible** de l'instance de participation **à de nouveaux acteurs ou habitants**
- Capacité donnée à l'instance de participation, de **produire un avis à chaque étape** de l'Agenda 21 (mise en œuvre, suivi, évaluation)

5. La participation a-t-elle un **effet levier** sur **l'engagement de développement durable** des acteurs ?

Repères pour approfondir :

- Emergence de **dynamiques collectives (internes ou externes)** autour des enjeux de développement durable
- Repérage et appui aux **initiatives nouvelles, portées par des acteurs ou des habitants** du territoire, en matière de développement durable
- **Généralisation de la participation des acteurs** aux projets territoriaux, **au-delà de l'Agenda 21**

Indicateurs clés :

Part, nombre, âge, origine géographique et diversité des habitants et acteurs contribuant à l'Agenda 21
Part des actions de l'Agenda 21 initiées par des habitants ou des acteurs du territoire

PILOTAGE DU PROJET

Questions stratégiques :

1. L'Agenda 21 bénéficie-t-il d'un **portage politique fort et transversal à toutes les délégations** ?

Repères pour approfondir :

- **Portage** politique de l'Agenda 21 **au niveau du maire ou du président et/ou des instances dirigeantes** de la collectivité (bureau, équipe majoritaire, ...)
- Participation des **adjoints au maire ou des vice-présidents aux étapes clés** de l'Agenda 21
- Mobilisation régulière (annuelle au moins) d'une **part significative des élus du conseil** autour de l'Agenda 21
- Existence d'un **débat et d'un choix politique engageant** (délibération, décision d'assemblée, ...) **aux étapes stratégiques** de l'Agenda 21 (lancement, enjeux partagés, orientations stratégiques, objectifs opérationnels et programme d'actions, moyens attribués au plan d'actions, partage des résultats de l'évaluation)

2. Existe-t-il un **comité de pilotage stratégique**, impliquant les partenaires, pour l'Agenda 21 ?

Repères pour approfondir :

- Production systématique d'un **avis, par l'instance d'orientation stratégique**, en amont des décisions stratégiques pour l'Agenda 21
- Existence d'un **lien entre l'instance d'orientation stratégique et l'instance permanente de participation** aux différentes étapes de la vie du projet

3. L'Agenda 21 bénéficie-t-il d'un **pilotage opérationnel transversal « efficace »** ?

Repères pour approfondir :

- Existence d'un **comité opérationnel** (ou comité technique) dont la fonction et les responsabilités sont clairement définies
- Mise en place de modalités facilitant le **travail par projets** (impliquant différents élus, agents, services ou directions autour de projets communs)
- **Outils**, de type tableaux de bord, permettant de **suivre régulièrement l'avancée de l'Agenda 21**

4. Les **moyens nécessaires au pilotage** sont-ils prévus et mobilisés ?

Repères pour approfondir :

- Existence d'une **mission pérenne dédiée au développement durable**
- **Moyens financiers dédiés à l'animation, à la coordination et au pilotage** de l'Agenda 21
- **Moyens dédiés à la prospective territoriale** ou au débat sur l'avenir à long terme du territoire, ses besoins, ses ressources, ...

Indicateurs clés :

Part des étapes et part des actions du projet faisant l'objet d'une délibération
--

Nombre et diversité des acteurs, internes et externes, impliqués dans le dispositif de pilotage

TRANSVERSALITE

Questions stratégiques :

1. L'Agenda 21 favorise-t-il l'**articulation des actions, des compétences, et des stratégies de la collectivité (ou du territoire)** en vue d'améliorer leur cohérence ?

Repères pour approfondir :

- **Mobilisation** des différentes échelles de territoires (infra et supra) dans le projet
- **Formalisation d'objectifs partagés de développement durable avec les territoires infra et/ou supra** (communes, groupements de communes, pays, parcs, département, région)
- **Articulation des différentes stratégies et/ou politiques sectorielles** présentes sur le territoire (ex : urbanisme, déplacements, développement économique, environnement, social, culture, sport, éducation, ...)
- Existence d'**outils d'incitation ou d'accompagnement de démarches globales des acteurs** locaux en matière de développement durable (Agendas 21 de communes, d'établissements scolaires, ...)
- **Mobilisation de financements croisés** pour la mise en œuvre des actions de l'Agenda 21

1. **L'organisation interne** favorise-t-elle la transversalité des politiques ou des actions, et des pratiques ?

Repères pour approfondir :

- **Positionnement transversal du service ou de l'agent dédié au développement durable** dans l'organisation interne
- Mise en place, dans le fonctionnement et l'organisation interne, d'outils favorisant la transversalité :
 - dans la **mise en œuvre des actions** (ex : animation transversale de groupes projets, nomination de chefs de projets, formation interne du management en mode projet, mise en place de logiciels de gestion en mode projet, ...)
 - dans la **mise en œuvre des compétences, des missions et des politiques de la collectivité ou du territoire** (ex : pilotage transversal permettant le croisement des politiques sectorielles, ...)
 - dans les **pratiques de tous les agents** (ex : mise en place de correspondants développement durable, formation des agents au développement durable, intégration du développement durable dans les fiches de postes, ...)
- Actions de **communication interne** favorisant la transversalité

2. La prise de décision s'appuie-t-elle sur une **analyse transversale des impacts** au regard de toutes les finalités du développement durable ?

Repères pour approfondir :

- Utilisation d'**outils d'aide à la décision de type grille de questionnement ou critères « développement durable »** (pour les projets, actions, et documents stratégiques)
- **Prise en compte, dans la prise de décision, de l'analyse transversale** des impacts au regard de toutes les finalités de développement durable (cartouche d.d. dans les délibérations et décisions, ...)
- **Enrichissement de la décision par les résultats d'autres évaluations** (évaluation environnementale, évaluation des impacts sociaux et économiques, ...)

Indicateurs clés :

Part des délibérations intégrant une référence explicite à l'Agenda 21
Nombre de démarches de développement durable accompagnées, incitées ou mises en réseau dans le cadre de l'Agenda 21
Part des projets pilotés par plusieurs services ou plusieurs commissions

EVALUATION

Questions stratégiques :

1. Le dispositif d'évaluation de l'Agenda 21 est-il **formalisé et accompagné de moyens** ?

Repères pour approfondir :

- **Définition des objectifs** du dispositif d'évaluation, de son usage et ses cibles
- Clarté du **périmètre de l'évaluation** (territoire, stratégie, programme d'actions, pratiques, ...)
- Définition **d'indicateurs et d'objectifs chiffrés** à atteindre
- Existence d'un dispositif pérenne de **renseignement des indicateurs**
- Mobilisation de **moyens** humains et / ou financiers pour l'évaluation
- **Validation** du dispositif par les élus et le ou les cadre(s) dirigeant(s)

2. **L'évaluation** de l'Agenda 21 **est-elle participative** ?

Repères pour approfondir :

- **Participation** des habitants, partenaires ou agents à la **mise en place du dispositif d'évaluation**
 - Choix des objectifs, cibles et usage de l'évaluation
 - Définition du dispositif d'évaluation
 - Choix des indicateurs
- **Participation** des habitants, partenaires ou agents à **l'évaluation**
 - Analyse quantitative et qualitative
 - Formulation de recommandations
 - Existence de **moyens et de temps dédiés** à la création d'une culture commune de l'évaluation (par les agents, les élus, les acteurs)

3. Le **dispositif d'évaluation** se révèle-t-il **satisfaisant et utile** ?

Repères pour approfondir :

- Evaluation permettant d'évaluer effectivement :
 - **l'atteinte des objectifs stratégiques fixés** pour l'Agenda 21 (efficacité)
 - **L'efficacité et la pertinence des moyens** mis en œuvre dans l'Agenda 21
 - **Les impacts de l'Agenda 21** sur le territoire
 - **L'amélioration de l'organisation interne et les pratiques**
- **Prise en compte des résultats de l'évaluation** (évolution des missions, des objectifs initialement retenus, de l'organisation interne, des pratiques, de l'investissement des acteurs du territoire, ...)

4. Les **résultats** de l'évaluation sont-ils **communiqués** de façon exhaustive, transparente et accessible pour tous ?

Repères pour approfondir :

- Mise en ligne des indicateurs renseignés (Intranet, Internet)
- **Communication des résultats** de l'évaluation et de ses **recommandations** (en interne ; en externe)

Indicateurs clés :

Pourcentage des objectifs stratégiques affectés d'un indicateur de résultat quantifié (ou d'une tendance), assorti d'une échéance et suivi régulièrement
--

Part des indicateurs stratégiques dont l'évolution est rendue publique
--

STRATÉGIE D'AMÉLIORATION CONTINUE

Questions stratégiques :

1. L'Agenda 21 est-il inscrit dans une **démarche d'amélioration continue lisible et partagée** ?

Repères pour approfondir :

- **Définition partagée de la démarche d'amélioration continue** (planification des évaluations, définition des modalités d'évolution de l'Agenda 21 à l'issue des évaluations, ...)
- **Programmation des actions dans le temps et progressivité affichée des objectifs** à atteindre
- **Partage, à l'issue de l'évaluation, des marges de progrès identifiées** (avec les instances de décision ; tous les agents ; les acteurs externes ; les habitants)

2. Les **agents et les élus** sont-ils engagés dans une **démarche d'apprentissage et d'amélioration continus** (travail en réseau, échanges d'expériences, veille stratégique) ?

Repères pour approfondir :

- Mise en place de temps de **rencontre, d'échanges et de débat** en interne
- Existence d'une politique de **formation continue des agents et élus sur le développement durable**
- **Participation** des agents et des élus à des **réseaux** développement durable
- Evolution des modes de management (transversalité, co-construction)
- Existence d'un **engagement lisible d'exemplarité interne, sociale et environnementale** (de type RSE ou autre – charte d'engagement des élus et des agents, « agenda 21 interne », ...)
- **Moyens spécifiques dédiés** à l'animation et au pilotage de la **démarche d'exemplarité**

3. L'Agenda 21 suscite-t-il **l'innovation en termes de développement durable** ?

Repères pour approfondir :

- Incitation et soutien à des **expérimentations innovantes** de développement durable (appels à projets, appui technique à des opérations innovantes, ...)
- **Diffusion et valorisation** des expérimentations dont l'évaluation est positive
- **Soutien au transfert** et à la reproduction des expérimentations réussies

Indicateurs clés :

Taux de réalisation du programme d'action
--

Nombre de jours consacrés à la construction d'une culture partagée développement durable par les élus et les agents
--

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Tour Voltaire

92055 La Défense cedex

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouvez cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

Résumé

Outil destiné aux collectivités engagées dans un projet de développement durable de leur territoire, ce référentiel a pour objet de les aider à mettre en valeur, grâce à une démarche d'évaluation stratégique, la plus-value apportée par l'agenda 21, sa capacité à transformer le territoire et à faire évoluer les pratiques des acteurs impliqués (élus et agents de la collectivité, partenaires économiques, associatifs, institutionnels, habitants et usagers du territoire).

Produit collectivement par un groupe de travail composé essentiellement de représentants de collectivités et de territoires de projets, ce référentiel a été élaboré avec le soutien de l'ensemble des associations d'élus.

Destiné à être utilisé très en amont de l'agenda 21 (au moment de l'élaboration de la stratégie, du choix des grands objectifs à poursuivre, de la discussion sur les changements majeurs attendus de la mise en œuvre du projet), il offre un questionnement évaluatif fin, permettant de s'interroger, à différents temps de vie du projet, sur l'apport de l'agenda 21 au regard de l'ensemble des finalités du développement durable, ainsi que sur les progrès induits en matière de gouvernance. Il propose également 40 indicateurs-clés, choisis pour suivre les résultats principaux d'une telle stratégie de développement territorial durable.

Déjà testé par une vingtaine de territoires, ce référentiel, lancé au printemps 2011, permettra aux collectivités engagées, de rendre plus concrets et visibles les changements dont aura bénéficié le territoire par cette démarche, et donner à tous le désir d'aller plus loin.



Dépôt légal : Décembre 2011

ISSN : 2102-474X

ISBN : 978-2-11-098888-1