

# Démarche de l'atelier national « cohésion sociale et agendas 21 »



## L'ORIGINE DE LA DÉMARCHE

De nombreuses réflexions et actions menées dans les territoires sont en cours pour imaginer un nouveau modèle de développement des territoires et définir la place de l'humain dans la société. Le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie s'est inscrit dans cette dynamique pour porter la cohésion sociale dans l'agenda 21 local, comme un enjeu fort du développement durable territorial. Le MEDDE a ainsi mis en place un atelier national d'échanges depuis janvier 2011, intitulé « cohésion sociale et agendas 21 ».

Les objectifs de cet atelier sont de :

- Contribuer à une réflexion commune sur la vision stratégique des agendas 21 en matière de cohésion sociale.
- Échanger avec les collectivités et territoires autour d'éléments repères et d'exemples concrets.
- Capitaliser et valoriser les expériences et innovations des agendas 21 locaux.
- Créer un dialogue entre les cultures professionnelles.
- Être force de propositions vis-à-vis des politiques publiques.

## LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE

L'atelier repose sur :

- un comité de pilotage, émanation du Comité national A21, où sont conviés ATD Quart Monde, l'ODAS, l'UNCCAS, etc.
- un comité technique composé des quatre Centres d'Études Techniques de l'Équipement, du Centre Ressource Développement Durable, d'une personnalité qualifiée issue du développement social territorial et du Bureau des territoires (MEDDE-CGDD).

Cinq groupes territoriaux, pilotés chacun par un CETE, ont regroupé des acteurs sociaux et agendas 21 de collectivités territoriales, des acteurs associatifs, des agents de DREAL, etc.

Les groupes se sont réunis au minimum quatre journées. Le CETE, accompagné du CERDD en Nord Pas-de-Calais, des DREAL en Limousin et Midi-Pyrénées, a animé le groupe au regard des dynamiques locales, favorisant une grande diversité des approches.

## LES PERSONNES ENTENDUES

**Julie CHABAUD**, Responsable du service DD au **Conseil général de la Gironde**  
**Hélène COMBE**, Directrice de l'Observatoire de la décision publique et Responsable de la chaire « développement humain durable » à l'**École des mines de Nantes**  
**Michel DAVID**, Sous-Directeur des méthodes et données pour le DD, **CGDD**  
**Michel MARCUS**, Délégué général  
**Françoise AUTRET**, Chef de projet développement durable « branche famille » de la **Sécurité sociale**

**Georges GONTCHAROFF**, administrateur de l'**Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale**  
**Samuel THIRION**, Division de la Recherche et Développement de la Cohésion sociale du **Conseil de l'Europe**  
**Denis MOREAU**, Expert national, **Forum français pour la sécurité urbaine**

**UNION NATIONALE DES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE (UNCCAS)**

**Stéphane JOLY**, Vice-Président  
**Christelle CALMIER**, Chargée de mission DD  
**Benoît CALMELS**, Chargé du réseau et des relations avec les élus

**OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ACTION SOCIALE DÉCENTRALISÉE (ODAS)**

**Didier LESUEUR**, Directeur général adjoint  
**Cyprien AVENEL**, Directeur de la recherche

## QUATRE QUESTIONS ONT CONSTITUÉ DES POINTS DE DÉPART À LA RÉFLEXION DES ATELIERS

- En quoi et comment la question de la cohésion sociale dans l'agenda 21 participe-t-elle à la stratégie territoriale ?
- En quoi et comment la question de la cohésion sociale dans l'agenda 21 participe-t-elle d'une approche globale ?
- En quoi et comment les processus de gouvernance permettent-ils de faire vivre la cohésion sociale ?
- En quoi et comment l'agenda 21 revisite-t-il les thématiques habituelles d'intervention en dépassant les logiques sectorielles et catégorielles ?

À la suite des différentes journées d'ateliers, chaque CETE a produit un rapport rendant compte des travaux menés. Une note synthèse composée de cinq messages et de propositions a été réalisée par le comité technique. Des outils de production, des supports de formation, des outils méthodologiques et de sensibilisation compléteront la démarche à l'automne 2012.

## LA DÉMARCHE EN BREF



## 46 TERRITOIRES IMPLIQUÉS

- 3 Conseils Régionaux
- 8 Conseils Généraux
- 8 communautés urbaines / communautés d'agglomération
- 2 communautés de communes
- 20 villes
- 3 communes rurales
- 1 Pays
- 1 Parc naturel régional



# Des mots précis pour se comprendre, Des mots forts pour s'engager...



## LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

« *Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* »

(Source : rapport Bruntland, rédigé en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies).

Cette définition reste une référence dans les négociations internationales (du Sommet de la Terre à Rio De Janeiro en 1992 à Rio plus 20) même si aujourd'hui les enjeux humains et écologiques planétaires sont tels que la question d'un nouveau modèle de développement, qui repose sur le partage des richesses et sur une gouvernance mondiale est posée.

Développement soutenable

Croissance verte

Développement durable

SOBRIÉTÉ HEUREUSE

Décroissance POSITIVE

Agriculture raisonnée

Economie responsable

## LES FINALITÉS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

En France, la définition du développement durable a été précisée, notamment suite à un travail avec les collectivités. Elle est reprise désormais dans le code de l'environnement.

L'objectif de développement durable répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités.

1. La lutte contre le changement climatique ;
2. La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
3. La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
4. L'épanouissement de tous les êtres humains ;
5. Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Sachant que pour intégrer le développement durable dans ces politiques, la question du comment est importante et fait partie intégrante de la définition du développement durable par la participation de tous, le pilotage, la transversalité, l'évaluation et l'amélioration continue.

La France dispose d'une stratégie nationale de développement durable, organisée en 9 défis, en cohérence avec ces cinq finalités.

Le rapport de la mission "transformation des modes de vie, des comportements, de la consommation", présidée par Pierre Saglio (ATD Quart-Monde) et Alain Chosson (CLCV) donne quelques repères pour un développement durable équitable pour tous :

- **L'accès aux services essentiels et aux droits pour tous** : accès à l'eau et l'assainissement, à l'énergie, à la mobilité, aux moyens de paiement et moyens de communication, etc.

- **Le refus des développements séparés et du creusement des inégalités** : refus de séparer l'économique, le social et l'environnemental si l'on veut que le développement soit équitable et supportable pour tous.

- **La conciliation entre échéances à court, moyen et long terme** : conciliation essentielle pour que les politiques ne se cantonnent pas à l'urgence, empêchant leurs bénéficiaires de se projeter dans l'avenir et reportant sur les générations futures les conséquences des choix à court terme.

- **L'évolution nécessaire des pratiques de production et de consommation** pour une consommation plus mesurée, moins éphémère, renforçant les liens entre consommateurs et entre consommateurs et producteurs.

- **La participation de tous et l'appropriation par tous du développement durable.**

## LA COHÉSION SOCIALE

« *La capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres – et en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation –, à gérer les différences et les divisions, et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale à l'ensemble de ses membres. La cohésion sociale est un processus dynamique et une condition indispensable à la justice sociale, à la sécurité démocratique et au développement durable. Les sociétés divisées et inégalitaires ne peuvent garantir la stabilité à long terme.* »

Cette définition de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe est la plus utilisée aujourd'hui et a servi de base à la rédaction des missions de la nouvelle Direction générale de la cohésion sociale.

## LA COHÉSION SOCIALE DE NOS JOURS

Aujourd'hui, on distingue :

- l'aide sociale obligatoire et réglementée qui relève du code de l'action sociale et des familles,
- l'action sociale qui comprend des politiques thématiques vers des publics cibles,
- le développement social qui observe les situations et met en œuvre des programmes globaux d'intervention dont la politique de la ville.

Ces multiples approches participent à la construction de ce que l'on appelle la cohésion sociale.

## UN PEU D'HISTOIRE

L'action sociale est née dans les milieux chrétiens engagés des associations confessionnelles et laïques, chargées de la solidarité envers les plus pauvres.

En 1954, l'arrivée de l'abbé Pierre à l'Assemblée Nationale a porté la question de l'action sociale au niveau de la République.

Depuis 1953 et de manière renforcée depuis les lois de décentralisation, les communes et intercommunalités ont développé l'action sociale en régie directe (en développant les centres communaux d'action sociale) ou en subventionnant des associations.

À la fin des années 60, l'État a développé des politiques de quartiers faisant appel à deux notions : celle de développement social et celle de participation des habitants. Toutes deux ont fondé ce que l'on a appelé la politique de la ville, c'est-à-dire une politique en faveur "des quartiers en difficulté". Dans les années 80, l'action sociale évolue dans sa définition : elle réside dans les moyens que se donne une société pour agir sur elle-même. Elle identifie la direction de l'action sociale de l'État comme porteur de la transversalité du sujet.

Ainsi, la question sociale a été nommée différemment et pratiquée différemment selon les cultures majoritaires et selon les partenaires engagés.



# Cinq messages de l'atelier national

## « cohésion sociale et agendas 21 »

Pour un renouveau des projets territoriaux de développement durable par la cohésion sociale



### 1 RÉAFFIRMER ET METTRE EN ŒUVRE LA VISÉE TRANSFORMATRICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LA COHÉSION SOCIALE

L'objectif est de penser un nouveau modèle de développement des territoires mais aussi la place de l'humain dans la société.

« Les réponses techniques comme celles liées à la performance énergétique, aux enjeux de transports propres ne répondent qu'à une partie du défi. Ainsi, mettre en œuvre le développement durable implique d'apporter des réponses aux difficultés auxquelles sont confrontés les habitants. Des réponses à la fois immédiates, sur la facture d'eau et d'électricité et sur de nouvelles sources d'emplois, mais aussi des réponses de fond par la construction d'un modèle de société différent. Il s'agit d'une démarche qui construit la résilience du territoire et un projet partagé [...]. »

Jean-François Caron, Maire de Loos-en-Gohelle

### 2 S'ENGAGER COLLECTIVEMENT DANS UN PROJET STRATÉGIQUE LOCAL EN S'APPUYANT SUR LES RESSOURCES DU LIEU ET DES PERSONNES ET EN INVESTISSANT SUR LA PROXIMITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE

Les ressources territoriales sont constituées à la fois des ressources géographiques et naturelles mais aussi des savoir-faire locaux, des compétences, du dynamisme des acteurs socio-économiques, de la vivacité associative et de l'envie des citoyens.

« Le développement actuel de l'agriculture de qualité, en particulier biologique, dans le cadre de l'Agenda 21, aide les agriculteurs et aide à la structuration en filière de cette production ; le recours aux circuits courts pour la restauration scolaire et la restauration collective en général est notamment privilégiée. »

Cécile Coste, Conseil général de Corrèze

### 3 AFFRONTER LA COMPLEXITÉ DU MONDE ET DES PHÉNOMÈNES ET VISER LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LE CROISEMENT DES PRATIQUES ET DES SUJETS

Des sujets aux interfaces entre plusieurs politiques publiques locales émergent et ne pourront trouver de solutions que par des travaux communs entre les sphères du développement durable et celles de la cohésion sociale.

« Une réflexion sur la définition d'un référentiel local de la cohésion sociale a été l'occasion d'initier un dialogue entre la chargée de mission développement durable et la chargée de mission du développement social urbain d'une part, mais aussi avec plusieurs élus ; la perspective étant d'aboutir à terme à une politique locale de cohésion sociale qui dépasse la géographie prioritaire et soit intégrée au projet métropolitain en révision et à l'agenda 21. »

Véronique Lunven et Béatrice Prieur, Brest Métropole Océane

### 4 MOBILISER LARGEMENT POUR CRÉER UN MOUVEMENT COLLECTIF VERS LE CHANGEMENT

Les dispositifs participatifs cherchent un nouveau souffle pour répondre à la nécessité de plus en plus grande de comprendre et de faire vivre dans le temps l'intérêt collectif, la responsabilité sociétale du territoire. Les méthodes évoluent du « faire pour » au « faire avec », mais elles nécessitent un changement de culture politique et professionnelle.

« Qui a dit qu'il fallait manger trois fois par jour ? Et que plus on est gavé, mieux on se porte ? C'est faux. Ce dont les hommes ont besoin, c'est de plus d'humanité. La précarité est trop souvent associée à l'inculture et à l'absence d'autonomie. On décide trop souvent sur notre dos. »

Paroles d'allocataires du RSA au Forum permanent de l'insertion de Lille

### 5 ÉVALUER LES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INDICATEURS À INVENTER...

L'évaluation est au cœur de toutes les politiques publiques actuelles, mais l'enjeu est de la construire collectivement pour donner du sens à la politique et à l'action et pour chercher à améliorer les projets sur le fond et la forme, à chaque étape du processus. Les indicateurs sont un instrument à son service.

« Les Pays de la Loire s'inventent de nouveaux indicateurs de richesse en se fondant sur l'expertise citoyenne. Les indicateurs, estimés au nombre de 2 à 5, devront donc être novateurs pour répondre aux particularités du territoire et " donner du souffle à la région " :

- Dans les mains des citoyens et des élus, ils ne sont plus des théories, mais deviennent des programmes d'action politique pour valoriser ou retrouver les richesses des Pays de la Loire.

- Dans leur processus de création, ils comportent " un projet citoyen de vivre-ensemble ".

À l'issue de ce processus, une charte régionale publiera ces nouveaux indicateurs. »

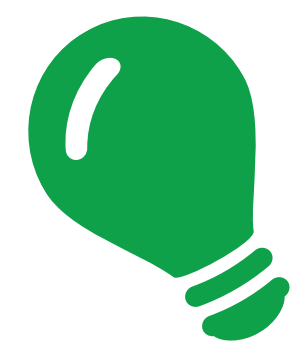
Hélène Combe, Observatoire de la décision publique



# 16

collectivités territoriales engagées

Les Conseils généraux de la Nièvre, de l'Isère et de la Saône et Loire, les communautés de communes de Saint Flour et du Pays Entre Loire et Rhône, la communauté urbaine de Lyon et les communes de Mouans-Sartoux, Saint-Flour, Chenôve, Romans-sur-Isère, Échirrolles, Feyzin, Rillieux-la-Pape, Annecy, Annemasse et Cannes ont participé aux 4 journées de travail. 3 DREAL, 3 Agences régionales pour l'environnement et le Centre de ressources et d'échanges pour le développement social urbain Rhône-Alpes ont également fait partie du groupe. Plusieurs personnes ressources ont alimenté leurs travaux : Patricia Medina d'un Observatoire régional de la santé, Claude Jacquier, Directeur de recherches, Bernard Cogne d'une Union départementale des centres communaux d'action sociale, Philippe Michel, Directeur régional jeunesse, sports et cohésion sociale, Denis Colongo d'une Chambre régionale de l'ESS, Philippe Senna du CGDD et Marie-Dominique Calça, enseignant-chercheur.



## NOTRE PARTI PRIS

Pour mettre à profit les compétences des participants, le groupe a utilisé des présentations de collectivités et de partenaires comme supports de réflexions et de démarches. Un travail en petits groupes a mis en évidence des difficultés, mais a surtout construit des méthodes pour les dépasser. Enfin, Le CETE a extrait les éléments saillants des travaux pour rédiger 42 propositions.

### ARGUMENTER SUR L'INTERACTION DÉVELOPPEMENT DURABLE - COHÉSION SOCIALE

Les groupes ont élaboré une quinzaine d'arguments à mettre en avant pour renforcer conjointement le développement durable et la cohésion sociale ; ceci à partir de présentations d'élus, mais aussi par l'écriture de discours fictifs par les participants.

### 16 THÉMATIQUES POUR TRAVAILLER LA TRANSVERSALITÉ AUTREMENT

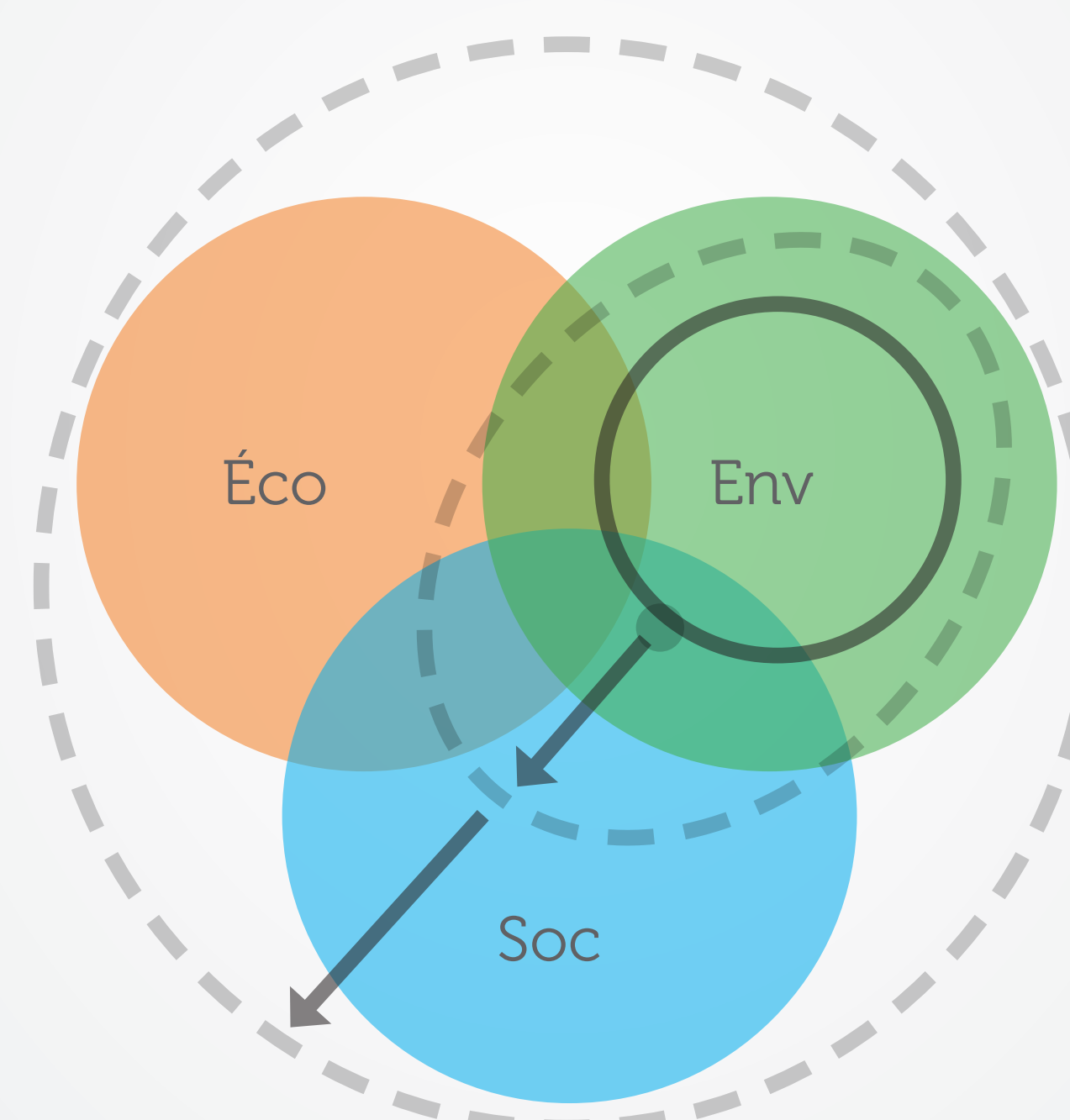
Quelques collectivités participantes ont présenté des actions transversales significatives. Ces présentations ont constitué un point de départ pour identifier et imaginer la place de la cohésion sociale dans les divers domaines d'actions proposés par le Cadre de référence des agendas 21. En croisant ainsi cohésion sociale et emploi, préservation de la biodiversité, etc., le groupe a proposé des questions à se poser dans la conception de l'agenda 21, des actions déjà réalisées et des propositions permettant d'aller plus loin dans la réflexion et dans l'action.

## POSITIONNER L'AGENDA 21 VIS-A-VIS DES POLITIQUES LOCALES DE COHÉSION SOCIALE

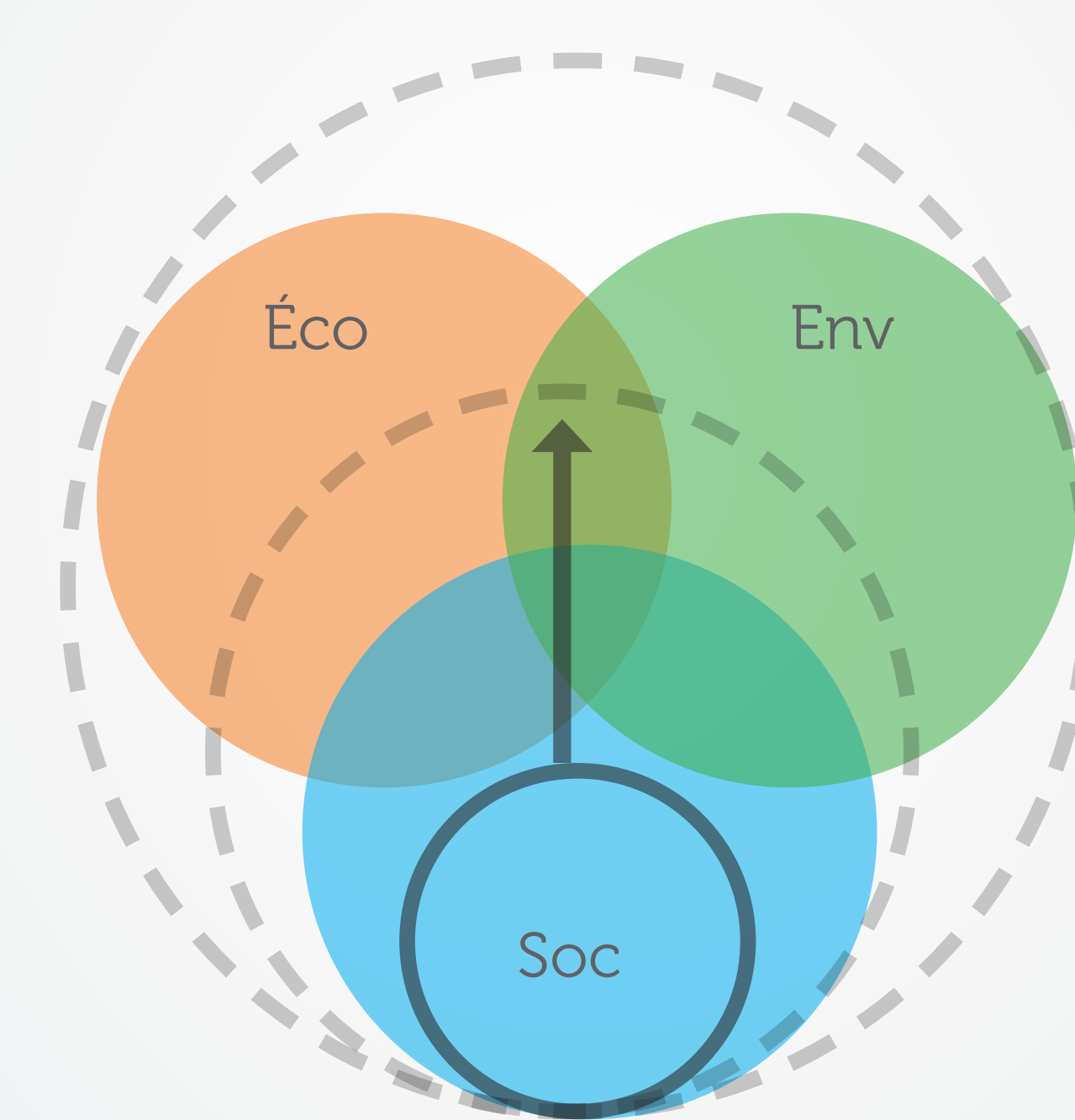
Les participants ont suggéré différentes stratégies de positionnement de l'agenda 21 vis-à-vis des politiques locales de cohésion sociale, grâce à des schémas. Ces schémas ont été le support de travaux d'exploration des avantages et des inconvénients de ces stratégies et ont permis d'en imaginer de nouvelles.

## 2 exemples de stratégies de positionnement

### ÉTENDRE LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL



### ÉTENDRE L'AGENDA 21



Le fond reprend les 3 sphères du développement durable. Le cercle noir en trait plein représente l'agenda 21 dans son état initial, l'ovale pointillé l'étape intermédiaire à laquelle on arrive par les flèches et le rond pointillé l'état final.



# L'environnement social de proximité : une clef de l'interaction agenda 21 – cohésion sociale

Groupe territorial Sud-Est



Le groupe Sud-est a principalement travaillé sur l'argumentaire, les stratégies de positionnement des Agendas 21 et la transversalité.

L'apport du groupe sur la transversalité a permis d'élaborer 40 propositions de méthode qui portent sur l'ouverture culturelle (rencontre de la culture du développement durable et de la cohésion sociale), l'organisation managériale, les sujets croisés, la participation et l'environnement social de proximité. Cette dernière notion est apparue comme une clé pour agir de concert sur le développement durable et la cohésion sociale.

## PASSER DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL INDIVIDUEL À DES ACTIONS COLLECTIVES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Le groupe territorial Sud-Est propose ainsi, à partir de l'action sociale individuelle, de passer à l'action collective. Cela implique d'agir avec l'environnement proche de la personne, c'est-à-dire de travailler avec les personnes en difficulté comme parties prenantes du lien social, et inversement, de travailler sur le lien social comme solution pour les personnes en difficulté.

« Quand on commence à se rendre compte que dans une montée d'escalier, c'est 5, 6, 7 familles qui ont des difficultés, on se dit c'est pas possible, on ne peut pas s'en sortir si on ne rajoute pas du collectif. »

Claudie Dussort,  
chargée de développement social à Annecy

« S'appuyer sur l'environnement social, le tissu social, le lien social, cela signifie s'appuyer sur les solidarités de voisinage, la fraternité du quotidien, développer les parrainages, mobiliser des collectifs d'acteurs pour apporter des réponses transversales et globales. »

Philippe Michel,  
DRJSCS Bourgogne

## UNE ÉCHELLE POUR RELIER L'INDIVIDU ET LA PLANÈTE

Les préoccupations environnementales ont tourné les Agendas 21 vers une échelle planétaire, celle de la finitude des ressources, de la biodiversité à l'énergie. Parallèlement, le cœur de métier des acteurs des politiques sociales est l'accompagnement de l'individu. Dès lors, entre l'individu et la planète, c'est l'environnement social de proximité qui permet d'organiser l'action sur la cohésion sociale et le développement durable.

## TERRITORIALISER ET HUMANISER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR UNE RESPONSABILITÉ LOCALE

Le groupe propose aussi, depuis les approches environnementales planétaires, de décliner ces enjeux globaux sur le territoire, pour les habitants. Ce regard consiste à territorialiser et humaniser les questions de développement durable, à les décliner localement et humainement.

« La commune de Mouans-Sartoux n'est pas responsable directement de la crise de la vache folle, mais elle se considère responsable de ce qu'elle donne à manger dans ses cantines municipales. Elle considère donc qu'il est de sa responsabilité de donner une nourriture de bonne qualité et elle agit dans ce sens, ce qui suppose une série de changements dans la manière d'acheter de la nourriture, bio notamment, puis de la produire par une ferme municipale bio, les productions des vacances d'été étant versées à l'épicerie solidaire. Cela économise aussi des déplacements. L'agriculture (avec l'installation de maraîchers en insertion sur des terrains de la commune et avec la création de la ferme municipale, fournisseur de la restauration scolaire mais aussi de l'épicerie sociale) le programme de sensibilisation des élèves au bien manger pour la santé : c'est le local, la proximité, qui permet de tisser ces liens. »

Daniel Le Blay,  
adjoint au maire de Mouans-Sartoux

## Investir la notion d'environnement social de proximité pour construire des actions d'interface

Ainsi, à la rencontre de ces deux approches, ce sont les notions d'environnement social et de proximité vécue qui permettent de trouver un terrain d'élaboration conjointe des politiques publiques locales. L'environnement social de proximité peut se décliner dans des actions de :

- développement du capital humain du territoire, notamment l'économie sociale et solidaire,
- développement du dialogue social dans le territoire,
- développement du lien social, notamment des lieux du lien social,
- participation,
- lutte contre les ségrégations spatiales,
- renforcement des solidarités locales.



Agriculture biologique à Mouans-Sartoux