

Agenda 21 local Plan Local d'Urbanisme

*Deux démarches au service des communes
pour un projet de développement durable.*

A R E N E



Ile-de-France

Un ouvrage collectif

Document réalisé par l'**ARENE Ile-de-France** (Agence Régionale de l'environnement et des nouvelles énergies).

Mission "territoires-Agenda 21" : Judith VIGIER, Benoît DEMONGEOT

94 bis, avenue de Suffren ■ 75015 PARIS
tél. : 01 53 85 61 75 ■ fax. : 01 40 65 90 41
areneidf@areneidf.org ■ www.areneidf.org

Rédigé dans le cadre d'une mission confiée au cabinet **CEDDAET** : Marc PASCAL, Luc VOITURIER

Un comité de lecture a orienté, formulé des propositions et validé ce guide. Il se compose de praticiens et de spécialistes des **Agendas 21 locaux** et des **PLU** ainsi que des représentants d'organismes relais-conseil des collectivités locales :

ARENE Ile-de-France	■ Claude BASSIN-CARLIER, <i>Directeur</i>
Conseil régional Ile-de-France	■ Patricia BRISON, Nathalie VARENNE, <i>Direction de l'Aménagement et des Transports</i>
ADEME Ile-de-France	■ Jean-Marie CHAUMEL
DRE Ile-de-France	■ Philippe LAGANIER, <i>Chargé de mission développement durable</i>
CERTU	■ René CLERJON
CAUE des Hauts-de-Seine	■ Christian COLIN
Ville d'Issy-les-Moulineaux	■ Pierre BROSSON, <i>Conseiller municipal délégué à l'environnement</i> ; Guillaume CABARIBERE, <i>Directeur de l'urbanisme</i> ; Jacques ESTRADE, <i>Président de la commission Urbanisme, Conseil Economique et Social</i> ; Juliette PERNET, <i>Chargée de mission</i> ; Maria SPENDEL, <i>Directrice de l'environnement</i> ; Jean-Pierre VALETTE <i>Vice-Président, Conseil Economique et Social</i>
Ville de Bessancourt	■ Anne-Lise CHEREAU, Julie DUVAL, <i>Chargées de mission Agenda 21 local</i>
Ville de Versailles	■ Marc LECLERC, <i>Chargé de mission Agenda 21 local</i> ; Gérard MEZZADRI, <i>Adjoint délégué à l'environnement</i>
Communauté d'Agglomération du Val d'Orge	■ Sandrine MAILLET, Juliette ROLLAND, <i>Chargées de mission Agenda 21 local</i>
Conseil Général des Ponts et Chaussées	■ François WELLHOFF

Agenda 21 local Plan Local d'Urbanisme

*Deux démarches au service des communes
pour un projet de développement durable.*

Sommaire

INTRODUCTION

AGENDA 21 LOCAL ET PLU : DEUX DEMARCHES A RAPPROCHER

1 Agenda 21 local et PLU : présentation

- Le développement durable : des solutions pour de nouveaux enjeux p. 5
- L'Agenda 21 local : un programme d'actions stratégique p. 6
- Le Plan Local d'Urbanisme : un projet et un règlement d'urbanisme p. 7

2 Agenda 21 local et PLU : une complémentarité stratégique et opérationnelle

- Le développement durable, toile de fond des deux démarches p. 8
- Des méthodes communes p. 8
- La complémentarité entre Agenda 21 local et PLU p. 9

L'ORGANISATION METHODOLOGIQUE

3 Mobiliser les acteurs locaux

- Les acteurs municipaux p. 11
- La société civile p. 14
- Les partenaires extérieurs p. 15
- Les cabinets privés d'études et de conseils p. 16

4 Choisir les thèmes à aborder

- Les thèmes à aborder par l'Agenda 21 local et le PLU p. 17
- Sélectionner les thèmes p. 18

5 Coordonner les plannings

- Planifier Agenda 21 local et PLU : une nécessité p. 21
- Trois plannings p. 21
- Coordonner les plannings de l'Agenda 21 local et du PLU p. 23

ARTICULER LES PHASES DE LA CONCERTATION

6 Définir une stratégie de concertation

- Les enjeux de la concertation p. 27
- Préparer une stratégie de concertation p. 27
- Combiner les degrés d'implication de la société civile p. 28
- Appréhender la société civile dans sa pluralité p. 29

7 Articuler la concertation de l'Agenda 21 local et du PLU

- Le planning de la concertation du PLU comme base de travail p. 30
- Des règles spécifiques au PLU qui peuvent inspirer l'Agenda 21 local p. 30
- De multiples outils à combiner p. 31
- Organiser l'échange entre la collectivité et la société civile p. 32

LES ETAPES DU PROJET

8 Les opérations préalables

- Les décisions avant le lancement p. 35
- Le lancement de l'Agenda 21 local et du PLU p. 36

9 Le diagnostic

- Dresser l'état des lieux p. 37
- Expliquer les phénomènes observés p. 38
- Partager le diagnostic p. 38
- Valider le diagnostic p. 39
- La présentation du diagnostic p. 39
- L'articulation de l'Agenda 21 local et du PLU p. 39

10 Les objectifs

- Le statut de la stratégie de développement durable dans la politique communale p. 42
- La transcription des objectifs dans le PLU p. 42
- Les enjeux d'un document d'objectifs pour l'Agenda 21 local p. 43
- L'articulation des objectifs de l'Agenda 21 local et du PLU p. 43
- La forme des documents d'orientations p. 44

11 Les documents de mise en œuvre

- Le règlement du PLU p. 45
- Le programme d'actions de l'Agenda 21 local p. 45
- La coordination des documents de mise en œuvre de l'Agenda 21 local et du PLU p. 46

12 Une même dynamique de progrès

- Mettre en œuvre p. 48
- Evaluer p. 48
- Renouveler la programmation p. 49

BIBLIOGRAPHIE

p. 51

GLOSSAIRE

p. 53

Introduction

Les collectivités actrices du développement durable

■ Confidentielle il y a moins d'une dizaine d'années, la notion de développement durable donne lieu aujourd'hui à un foisonnement d'initiatives : démarche de haute qualité environnementale dans les bâtiments, introduction de critères environnementaux et sociaux dans les marchés publics, améliorations énergétiques, dynamique de l'économie sociale et solidaire...

Les Sommets de la Terre de Rio (1992) et de Johannesburg (2002) ont rappelé le rôle primordial des collectivités locales dans l'impulsion de projets et de pratiques nouvelles en faveur du développement durable.

Les collectivités locales gèrent, aménagent, protègent leur territoire. Proches de la population, elles sont en capacité de mobiliser les acteurs socio-économiques.

Conscientes de ce rôle, certaines collectivités locales se sont engagées dans un **Agenda 21 local, démarche participative qui vise à élaborer un programme de développement durable** touchant, de la façon la plus large, l'action publique locale.

Cette dynamique se trouve renforcée par la réforme des documents d'urbanisme. **La loi Solidarité et Renouvellement Urbains** (SRU, décembre 2000) instituent le **Plan Local d'urbanisme** (PLU) et le **Schéma de Cohérence Territoriale** (SCOT) avec une innovation majeure : il ne s'agit plus seulement de réguler l'occupation des sols mais d'élaborer un **Projet d'Aménagement et de Développement Durable** (PADD). C'est donc toute la dimension territoriale et spatiale des stratégies communales et intercommunales qui doit être désormais abordée dans la perspective du développement durable.

1

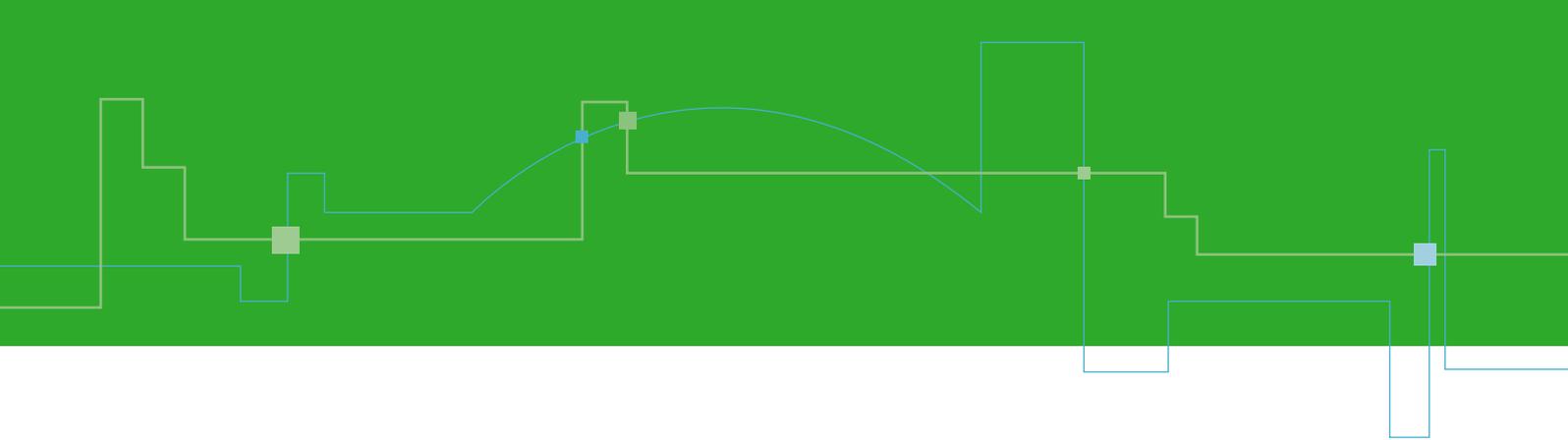
Pourquoi proposer un guide sur l'articulation entre Agenda 21 local et PLU ?

■ L'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies (ARENE) est chargée d'accompagner les territoires d'Ile-de-France dans l'élaboration de leur projet de développement durable. Grâce au travail mené depuis plusieurs années dans le cadre des premières initiatives locales, les méthodes de conduite d'une démarche de type **Agenda 21 local** commencent à être balisées. Pour autant, **l'articulation entre Agenda 21 et PLU est une problématique à la fois récente, récurrente et complexe** sur laquelle l'ARENE est régulièrement sollicitée.

En effet, **plusieurs questions se posent aux communes et aux intercommunalités** confrontées d'une part à l'opportunité de s'engager dans une démarche Agenda 21, et d'autre part à la perspective d'élaboration ou de révision de leur PLU. Ces questions interpellent les élus au moment de valider ces deux engagements, puis les techniciens au moment de la mise en œuvre :

- Quels sont les apports spécifiques de l'Agenda 21 local et du PLU ? En quoi sont-ils complémentaires ?
- Comment tirer profit des synergies possibles entre les deux outils pour structurer un projet global de développement durable puis le réaliser ?
- Comment mobiliser les différents types d'acteurs, sur quels thèmes et selon quel planning ?
- Quelle stratégie de concertation concevoir ? Quels outils d'implication de la société civile privilégier ?
- Quels sont les éléments incontournables de chacune des phases du projet (diagnostic, identification des enjeux, choix des objectifs, définition des moyens de mise en œuvre...) ?
- Comment gagner du temps, économiser des moyens et renforcer la cohérence entre l'Agenda 21 local et le PLU ?

L'ambition du présent guide est d'apporter des réponses pratiques à toutes ces questions.



Un guide pour les acteurs de terrain conçu à partir d'expériences de terrain

■ Ce guide s'adresse d'abord **aux élus et techniciens des communes et des intercommunalités**. Il s'adresse aussi à **toutes les structures chargées de les conseiller ou de les accompagner** dans leurs projets, tels que les services de l'Etat (DDE, DIREN...), l'ADEME, le Conseil régional, le Conseil général, les cabinets d'études spécialisés...

Les conseils et propositions de méthode rassemblés dans le document sont issus de l'analyse des expériences de trois villes qui élaborent à la fois un Agenda 21 local et un PLU : Bessancourt dans le Val d'Oise (7 600 habitants), Issy-les-Moulineaux dans les Hauts-de-Seine (54 000 habitants) et Versailles dans les Yvelines (86 000 habitants).

Durant deux années, l'ARENE a accompagné ces trois villes dans l'élaboration de leur Agenda 21 local en coordination avec leur PLU. Plusieurs exemples, issus en particulier de la pratique de ces communes, illustrent les propositions du guide.

La question de l'intercommunalité

■ La coordination d'un Agenda 21 local avec une démarche de planification spatiale s'avère tout aussi pertinente pour un PLU communal, un PLU intercommunal ou un SCOT. **Dans ce guide, l'échelle communale est privilégiée**, parce que la plupart des communes d'Ile-de-France sont dotées d'un PLU ou amenées à en élaborer un. Toutefois, la structuration de projets de développement durable au niveau intercommunal est souhaitable. C'est un enjeu régional et un certain nombre de propositions mentionnées dans le guide valent aussi au niveau intercommunal.

2

La question de la place de la société civile

■ Ce guide présente **le PLU et l'Agenda 21 comme deux démarches-projets qui se déroulent sur plusieurs phases et dans lesquelles la concertation est importante**. Plusieurs chapitres y sont consacrés.

Les associations, les entreprises et l'ensemble des citoyens sont autant d'acteurs que la collectivité cherche à associer pour optimiser et démultiplier les initiatives en faveur du développement durable. Au moment où elle signifie son engagement dans un Agenda 21 local ou dans la révision de son PLU, la collectivité doit informer, mobiliser et convaincre la société civile. Par la suite, cet effort ne doit pas être relâché.

A l'inverse, en amont de l'engagement officiel de la collectivité, la "demande sociale", exprimée de manière plus ou moins précise par des acteurs de la société civile plus ou moins nombreux et mobilisés, est un élément essentiel de maturation de la décision publique locale. L'Agenda 21 n'est pas une démarche obligatoire, et lorsqu'un Conseil municipal ou communautaire décide ou non de la faire sienne, la force des revendications portées par certains acteurs de la société civile est déterminante.

Le débat d'idées, l'expression des préoccupations individuelles ou collectives et la confrontation des choix politiques en présence, sont l'essence de la vie démocratique locale, qui prend une forme solennelle au moment des élections. Pour une collectivité locale, "être en état de concertation", c'est aussi contribuer à l'animation du débat public et à l'émergence de projets collectifs en dehors des périodes électorales.

Les auteurs du guide tiennent à souligner ces aspects même si le document n'évoque la concertation que dans sa phase "officielle", c'est-à-dire après que l'Agenda 21 ou la révision du PLU ait fait l'objet d'une validation politique et d'un lancement officiel.

Agenda 21 local et PLU : deux démarches à rapprocher



1 Agenda 21 local et PLU : présentation

2 Agenda 21 local et PLU :
une complémentarité stratégique
et opérationnelle

Les collectivités peuvent contribuer à un développement durable local et global notamment par :

- un programme d'actions coordonnées : l'Agenda 21 local
- un projet juridique d'aménagement : le PLU.

Le développement durable : des solutions pour de nouveaux enjeux

"Satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre les facultés des générations futures à satisfaire les leurs", tel est l'enjeu affirmé par la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement des Nations Unies en 1987.

■ Toute une série de travaux internationaux a mis l'accent sur des problèmes globaux graves :

- Environnement : dérèglement climatique, raréfaction de l'eau potable, destruction des forêts primaires et des réservoirs de bio-diversité...
- Social : maladies endémiques ; conflits militaires, sociaux, culturels, religieux ; accroissement des inégalités, famines...

■ La notion de "développement durable" est apparue dans les années 80 pour répondre à ces différents enjeux.

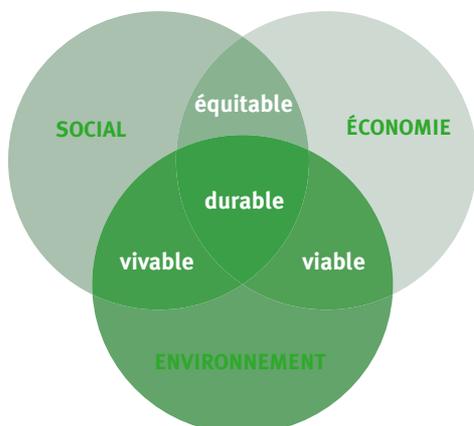


La croissance économique est souvent considérée comme un objectif prioritaire. Elle est pourtant au service des besoins sociaux. Plus largement, toutes nos activités quotidiennes ne sont possibles que si les équilibres biologiques sont maintenus.

S'engager dans le développement durable, c'est répondre aux besoins sociaux (le développement humain) avec l'économie comme moyen et les ressources naturelles (la planète) comme contraintes.

La recherche d'un tel équilibre passe nécessairement par la concertation entre les acteurs et les différents intérêts en présence sur un territoire, puis par l'arbitrage des pouvoirs publics garants de l'intérêt général.

Des principes généraux contribuent à orienter les actions vers le développement durable et à éclairer ces arbitrages : précaution, prévention, solidarité, responsabilité, participation de la société civile...



Depuis les années 90, les initiatives se succèdent pour réorienter les politiques publiques de façon qu'elles intègrent et concrétisent cet objectif :

- **niveau global** : Sommets de la Terre de Rio (en 1992) et Johannesburg (2002), Conférences Habitats...
- **niveau européen** : Charte d'Aalborg, Traité de Maastricht, Traité d'Amsterdam, Convention d'Aarhus...
- **niveau national** : Loi d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, nouveaux Contrats de Plan, Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), Parcs Naturels Régionaux... Agendas 21 locaux et Plans Locaux d'urbanisme.

L'Agenda 21 local : un programme d'actions stratégiques

Un Agenda 21 local, c'est une démarche participative par laquelle un territoire se définit une stratégie de développement durable qui débouche sur un plan d'actions concrètes et c'est le plan d'actions lui-même, périodiquement mis à jour.

Littéralement, Agenda 21 local signifie "ce qu'il faut faire localement pour le 21^e siècle". Lors du Sommet de la Terre de Rio a été adopté un programme "Action 21" qui énonce une série d'objectifs globaux face aux enjeux planétaires du développement durable. L'Agenda 21 local relaye Action 21 sur un territoire, en fonction de sa situation propre.

Tous les territoires, notamment les communes et leurs groupements, sont invités par l'ONU et les pouvoirs publics nationaux à élaborer leur propre Agenda 21 local.

Sources

Le chapitre n°28 du programme Action 21 est consacré aux Agendas 21 locaux. Bien que ce texte ne soit pas de portée obligatoire, il a été adopté par les représentants de 178 Etats et il fait autorité.

- www.agora21.org (les 40 chapitres du programme Action 21, dont le chapitre 28 sur l'Agenda 21 local sont disponibles sur le site)

La LOADDT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire) de 1999 propose aux communes d'élaborer des "Chartes de Pays" ou des "Projets d'Agglomération". Ces documents définissent le projet du territoire concerné "selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux".

- www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEBQ.htm

La démarche d'Agenda 21 local passe par :

- un diagnostic global du territoire (risques et opportunités)
- la définition de priorités en termes de développement durable
- l'élaboration d'un programme d'actions traitant des différentes thématiques du développement durable
- la mise en œuvre de ces actions, leur évaluation et l'élaboration d'un nouveau programme d'action.

Toutes ces étapes sont élaborées en concertation avec la société civile (associations, entreprises, services publics, habitants...).

Guides d'élaboration des Agendas 21 locaux : méthodes et pistes d'actions pour les collectivités

- | | |
|--|--|
| ■ RARE (Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement)
Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? | www.areneidf.org |
| ■ CERDD (Centre Ressource du Développement Durable) : Dessine-moi un Agenda 21 local | www.cerdd.org |
| ■ 4D : Repères pour un Agenda 21 local | www.association4d.org/index.html |
| ■ Comité 21 : Territoires et développement durable | www.comite21.org |

 Pour une commune, entrer dans la démarche Agenda 21 local, c'est se doter d'une stratégie efficace et lisible de développement durable qui vise d'abord à renforcer la cohérence des politiques locales et qui débouche sur un programme d'actions ciblé et des partenaires mobilisés.

Le Plan Local d'Urbanisme : un projet et un règlement d'urbanisme

■ **Projet d'aménagement et règlement d'urbanisme, le PLU est l'outil principal pour prévoir et réguler l'aménagement d'une commune, fixant le droit des sols.**

■ Le PLU a été introduit par la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) en 2000. Prenant la suite du POS (Plan d'Occupation des Sols), il est destiné à faire face aux enjeux majeurs de l'urbanisation : étalement urbain, raréfaction des espaces naturels, prédominance des transports routiers, banalisation des paysages, ségrégation spatiale, disparition des commerces de proximité...

■ En recourant à la démarche de PLU, une commune (ou un EPCI) s'engage dans un projet qui concerne de multiples champs de son action et se donne des moyens réglementaires pour le mettre en œuvre. C'est ce projet d'intérêt qui permet de limiter le droit de propriété et de définir des droits et devoirs aux constructeurs et aux aménageurs.

■ **La démarche se décline en trois étapes qui se concrétisent à chaque fois par un document :**

- **l'élaboration du diagnostic**
- **l'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, innovation majeure**
- **l'élaboration des Orientations d'Aménagement**
- **l'élaboration du règlement : texte et documents graphiques**
Le PLU est actualisé régulièrement (tous les cinq à dix ans, même si la loi ne l'impose pas).

■ Le PLU est élaboré par la commune (ou plus rarement un groupement de communes). C'est une démarche que la plupart des communes engagent.

■ Le code de l'urbanisme fixe très précisément les conditions d'élaboration des PLU :

- Loi (Articles L123-1 à L123-20)
- Décrets (articles R 123-1 à R 123-25)
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/ListeCodes>

■ La place du PLU dans la hiérarchie des normes locales est éminente : il doit être compatible avec des documents supracommunaux et s'impose à toute une série de programmes communaux.

Outils d'élaboration des PLU

- **CERTU** : Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU
www.certu.fr
- **CSTB** : Intégration de préoccupations environnementales et de développement durable dans les PLU
www.cstb.fr

une série de documents supra-communaux s'impose au PLU :

- SDRIF** (Schéma Directeur d'Ile-de-France) ayant valeur de DTA (Directive Territoriale d'Aménagement)
- Charte de PNR** (Parc Naturel Régional)
- SCOT** (Schéma de Cohérence Territoriale)
- FPDU** (Plan de Déplacements Urbains)
- PLH** (Programme Local de l'Habitat)

PLU
Plan Local d'Urbanisme

le PLU régule localement l'aménagement urbain et ses multiples composantes :

- Déplacements
- Logement
- Activités économiques
- Agriculture
- Etc.

■ **Pour une commune, élaborer un PLU, c'est disposer d'un projet d'aménagement global dans la perspective du développement durable et de moyens juridiques pour le concrétiser.**

Agenda 21 local et PLU : une complémentarité stratégique et opérationnelle

Coordonner **Agenda 21** et **PLU**, c'est :

- renforcer la cohérence des objectifs de la collectivité
- optimiser ses moyens d'action.

Agenda 21 local et PLU sont des démarches spécifiques (cadre juridique, élus et services en charge de leur conduite, outils de mise en œuvre...). Mais ces démarches ont aussi des points communs majeurs.

Le développement durable, toile de fond des deux démarches

Agenda 21 local

un même objectif de développement durable

PLU

■ Engager le territoire vers le développement durable est l'objectif même de l'Agenda 21 local.

■ C'est l'outil prévu par le programme Action 21 de Rio

■ "Le plan local d'urbanisme... comprend le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) de la commune..." (R 123-1)

■ "Les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune sont définies dans le PADD..." (R 123-3)

Agenda 21 local

une même exigence de concertation

PLU

La "gouvernance" est une des conditions du développement durable

■ L'Agenda 21 local est élaboré avec " les habitants, les organisations locales et les entreprises privées " (Action 21)

■ La concertation est formalisée par le code de l'urbanisme dès le diagnostic et jusqu'à l'arrêt du projet.

8

Des méthodes communes

Agenda 21 local

une même approche transversale

PLU

Les collectivités mettent en œuvre des programmes sectoriels : PLH pour le logement, PDU pour les déplacements, contrat de développement culturel, charte pour l'environnement, contrat local de sécurité... Agenda 21 local et PLU appréhendent le territoire d'une manière globale, abordant de multiples thèmes.

■ Tous les champs d'intervention de la collectivité sont concernés (éducation, environnement, économie, logement, tourisme, coopération internationale, insertion sociale...) et même au-delà dans le cadre de partenariats avec d'autres acteurs (intercommunalités, entreprises, associations...)

■ Le champ couvert par le PADD est celui de l'aménagement dans toutes ses composantes : logement, espaces publics, qualité architecturale, transports, environnement, agriculture, économie...

Agenda 21 local

une même logique de projet

PLU

Le processus d'élaboration est identique, en quatre étapes :

- 1- Identifier les PROBLEMES
- 2 - Définir des OBJECTIFS
- 3 - Mettre en place des MOYENS
- 4 - Evaluer les RESULTATS

La complémentarité entre Agenda 21 local et PLU

Pour une collectivité, coordonner Agenda 21 local et PLU présente des opportunités majeures..

Une meilleure cohérence du projet de territoire

Le PLU ne doit aborder que des questions liées à l'aménagement. Des aspects majeurs de l'action d'une commune ou d'un EPCI lui échappent, comme l'action sociale, les affaires scolaires, la culture...

L'Agenda 21 local permet de répondre à des enjeux de développement durable non traités dans le PLU.

L'Agenda 21 local a une approche thématique et répond à des enjeux concernant l'ensemble du territoire communal ou intercommunal. Le PLU propose une approche territoriale, plus fine, par zone.

Les deux démarches permettent de coupler approches thématique et territoriale.

Le programme 2004 de l'Agenda 21 d'Issy-les-Moulineaux vise notamment à mieux intégrer les personnes handicapées dans la cité, en particulier dans le travail. Un état des lieux de la médiation entre ces personnes et les entreprises doit être dressé dans le cadre de l'Agenda 21, thème qui échappe au champ d'intervention du PLU.

Des outils qui se renforcent mutuellement

Le PLU autorise ou interdit certaines opérations, mais ne prévoit pas leur réalisation. L'Agenda 21 local définit des priorités et une programmation pour les concrétiser (maître d'ouvrage, délais, budget, partenaires...).

L'Agenda 21 local décline les orientations stratégiques du PLU en projets opérationnels.

Les dispositions des Orientations d'Aménagement et du règlement du PLU ont une portée obligatoire et assurent à la collectivité des moyens d'actions efficaces (emplacement réservé, inconstructibilité, limitation des hauteurs des constructions...)

L'Agenda 21 local n'a pas cette portée réglementaire.

Le PLU apporte la force du droit aux actions de l'Agenda 21 local.

Le diagnostic du PLU montre la prédominance des transports routiers sur de petites distances à l'intérieur de la commune.

- Le PADD préconise un réseau de déplacements par modes doux.
- Le développement du réseau devient un projet opérationnel par son inscription à l'Agenda 21 local et sa programmation précise : objectifs du projet (réduction de la circulation automobile entre une zone d'habitat très peuplée et le principal pôle local de services), pilote (service de la voirie), type de concertation envisagée (groupe de travail avec des associations de cyclistes et les représentants des commerçants), échéances des travaux (mai 2005 pour trois mois) ; crédits (BP 2005)...

D'ici à la réalisation des pistes cyclables, grâce à des emplacements réservés, le règlement du PLU empêche que des constructions nouvelles soient édifiées sur le tracé proposé pour la piste et permet à la commune d'acheter les emprises.

Des moyens à mutualiser

Engager un Agenda 21 local ou un PLU nécessite de nombreuses opérations identiques : entretiens avec les services, réunions publiques, recherche de documents...

Leur coordination permet :

- Une meilleure mobilisation des élus, services et population, sollicités une seule fois.
- Une économie en temps et en argent.

L'organisation méthodologique



3 Mobiliser les acteurs locaux

4 Choisir les thèmes à aborder

5 Coordonner les plannings

Portant sur de multiples champs de l'action locale, Agenda 21 et PLU requièrent la collaboration de nombreux acteurs :

- **politiques : élus et partenaires institutionnels**
- **techniques : services internes, administrations publiques, cabinets d'étude**
- **financiers**

Le pilote (élu et responsable de service) organise cette collaboration.

L'institution communale, liée par des relations de collaboration avec l'EPCI de projet (communauté d'agglomération, communauté de communes...), est un acteur central : elle détient la capacité juridique de régler par ses délibérations les affaires de la collectivité ; elle est aussi l'autorité politique à même de mobiliser les acteurs locaux et les pouvoirs publics. Agenda 21 local et PLU dépassent la stricte gestion interne des services publics. La réponse aux enjeux de développement durable qui se posent sur un territoire passe aussi par des changements de comportement des habitants, des financements extérieurs, des décisions qui relèvent d'autres échelles de territoire... La réussite d'une démarche de développement durable implique donc des acteurs extérieurs à l'institution communale.

Les acteurs municipaux

■ Agenda 21 local et PLU sont gérés par une ou plusieurs équipes d'élus associés à des techniciens. Mais les enjeux, et par conséquent le projet de développement durable du territoire, concernent de multiples champs de la réalité. C'est donc l'ensemble des personnels politiques et administratifs qui participe à ces démarches. En amont, l'analyse de la situation est d'autant plus pertinente et fine que les acteurs municipaux de chaque domaine fournissent les informations et mettent à contribution leurs capacités d'expertise. En aval, le PADD et le programme d'actions de l'Agenda 21 local seront d'autant mieux mis en œuvre qu'ils sont bien connus de ces mêmes acteurs.

Les autorités de la collectivité : le maire et le directeur général des services (DGS)

■ L'engagement du maire et du directeur général des services est nécessaire pour assurer une coordination des deux démarches :

- **ce lien est établi officiellement, rappelé régulièrement et sa mise en œuvre vérifiée**
- **chacune des procédures est pilotée par un élu et un technicien**
- **un responsable administratif veille à faciliter la collaboration entre services** en charge du PLU et de l'Agenda 21 local.

Les pilotes des projets : élus et services en charge de l'Agenda 21 local et du PLU

■ Le pilote du projet définit une stratégie d'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU et la met en œuvre au jour le jour. L'équipe pilote est composée d'un élu (adjoint, conseiller municipal délégué) et d'un chef de service.

■ Généralement le PLU est géré par le responsable de l'urbanisme et l'Agenda 21 local par le responsable du développement durable ou de l'environnement.

❖ **la personne en charge de l'Agenda 21 local peut être rattachée directement à la DGS** : sa position centrale facilitera le travail de mobilisation de l'ensemble des services.

❖ **il est préférable que chacune des démarches soit pilotée par un service et un élu différents.** En effet, chacune demande un investissement important pendant plus d'une année.

La coordination des démarches d'Agenda 21 local et de PLU passe par la coordination des services qui en ont la charge :

- **horizontale, par de bonnes relations de travail** entre les services (échange d'information, conduite de missions communes, partage des enjeux de développement durable...). L'intégration est facilitée lorsque les deux services ont l'habitude de travailler ensemble et sont basés dans des locaux proches suscitant des rencontres informelles.
- **verticale par une instance chargée de réguler leur activité et de répercuter auprès de la direction générale** les propositions de travail en commun. Il peut s'agir d'une même direction générale adjointe ou d'un même pôle d'adjoints..

Les partenaires : les autres élus et services de la collectivité

Les différents élus délégués et les services sont, chacun dans leur champ respectif mis à contribution pour réaliser le diagnostic, formuler des propositions, mettre en œuvre les projets.

Ce travail d'équipe, en transversal, peut être organisé de deux manières :

- **verticale : chaque délégation formule des propositions qui concernent son secteur puis les services pilotes les synthétisent.**

pour que le rendu soit homogène et exploitable, les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU ont intérêt à transmettre à leurs collègues un questionnaire précis à chaque étape : diagnostic / objectifs / moyens.

les pilotes doivent informer les autres services très en amont (au moins un mois) de façon qu'ils intègrent ces tâches dans leur planning.

- **horizontale : les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU réunissent l'ensemble des délégations pour examiner le projet global de la collectivité.** Il s'agit tout à la fois de tenir compte des interactions entre les différentes délégations et de faire partager le projet par toutes les délégations.

Deux instances sont à mettre en place pour réaliser ce travail collectif :

	Comité Technique	Comité de Pilotage
Composition	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elu et service pilote de la démarche ■ Ensemble des services partenaires ■ Bureau d'études 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elu et service pilote de la démarche ■ Ensemble des services partenaires ■ Bureau d'études
Fonction	Elaboration de propositions	Arbitrage des propositions
Présidence/animation	Le directeur du service pilote ou le bureau d'étude	L'élus pilote
Fréquence	Au moins chaque mois	Environ tous les trois mois

Ces deux types d'instances méritent d'être créés pour chacune des démarches d'Agenda 21 local et de PLU en raison de leur spécificité : approche territoriale et juridique pour le PLU ; approche thématique et en termes d'actions pour l'Agenda 21 local. De plus, préserver une spécificité des instances permet des modes de concertation différents.

Il est souhaitable que le pilote du PLU participe aux réunions de l'Agenda 21 local (et inversement) et consigne les informations qui concernent la démarche dont il a la responsabilité.

Le Comité Technique est composé du directeur de chaque service (car il est bien informé de l'activité du service et capable de répercuter les informations échangées au cours des réunions).

Chaque pilote assure la préparation (rédaction des documents préparatoires adressés avec les convocations) et le compte rendu des réunions. L'ordre du jour évolue des enjeux généraux de la collectivité vers des aspects particuliers. Chaque séance est consacrée à un ou plusieurs thèmes.



A Issy-les-Moulineaux, Agenda 21 local et PLU sont gérés par des organes distincts mais soigneusement coordonnés :

Agenda 21 local

Comité technique

Son rôle est de formuler des propositions aux élus et mettre en œuvre l'Agenda 21 local. Comme le programme d'actions couvre de multiples champs, le comité comprend un cadre A ressortissant aux principales directions : économie, CCAS, jeunesse, éducation, relations internationales, culture, concertation, marchés publics...

Il est animé par le conseiller municipal délégué à l'environnement et par la directrice de l'environnement qui pilotent le projet. Ils fournissent le cadre de travail commun qu'ils transcrivent dans l'ordre du jour : proposition de documents d'objectifs proposition de fiche-type pour les actions ... Ce comité se réunit tous les mois.

Groupe méthodologique

L'équipe de la direction de l'environnement et l'ARENE se rencontrent avant les réunions du Comité Technique pour définir des méthodes de travail et planifier l'activité.



Municipalité

Définit le cadre général de la démarche et arbitre :

le programme d'actions annuel

PLU

Comité de pilotage

Comprenant adjoints et directeurs de services sous la présidence de l'élu responsable de l'urbanisme ou de son directeur, le Comité est chargé d'amender et compléter les propositions fournies par le cabinet d'urbanisme.



les décisions inscrites dans le PADD, les Orientations d'aménagement et le règlement

Pour renforcer la coordination entre Agenda 21 local et PLU, la directrice de l'environnement siège dans le comité de pilotage du PLU et le directeur de l'urbanisme dans le groupe méthodologique et le comité technique de l'Agenda 21 local.

La société civile

Habitants et acteurs socio-économiques sont porteurs de capacités d'expertise (excellente connaissance du territoire, mémoire locale, compétences précises dans certains domaines... en tant qu'usagers, professionnels, praticiens...) **et de capacités d'actions locales.**

La collectivité peut mettre à profit ces énergies dans le cadre de groupes de travail, ateliers, forum...

Pour favoriser cette production commune du projet, la collectivité a intérêt à préciser ses attentes à l'égard de ces acteurs (amont) et les informer des suites données à leurs travaux (aval). L'implication de la société civile est développée dans les fiches n°6 et 7.



Le Conseil général de l'Essonne s'est engagé à élaborer son Agenda 21 par une délibération adoptée le 28 mars 2002. La mobilisation des agents départementaux s'est combinée avec une sollicitation directe des Essonnais.

Pour les agents, un premier séminaire, organisé en septembre 2002, a permis d'aborder les fondements du développement durable avec 200 cadres départementaux, et d'en proposer une définition adaptée au Conseil général. Par la suite, un atelier du développement durable et solidaire a été constitué avec 22 correspondants volontaires de chaque direction. Cet atelier, réuni toutes les semaines de février à septembre 2003, a notamment organisé l'animation des groupes de propositions, l'analyse des propositions, la formulation des réponses aux auteurs, et l'instruction des engagements de l'Agenda 21.

Des rencontres internes ont permis de présenter la démarche de consultation et les enjeux du développement durable à 400 agents. Un jeu-concours, une exposition itinérante, des articles mensuels dans le journal interne et des réunions d'information avec toutes les directions, ont également visé à la sensibilisation du plus grand nombre.

En septembre 2003, un deuxième séminaire a été consacré à la préparation d'une "charte du développement durable et solidaire" et à la mise en œuvre des projets transversaux de l'Agenda 21 départemental.

En parallèle, une consultation des Essonnais s'est déroulée en 6 temps :

- l'"écoute", avec une enquête audiovisuelle auprès d'un échantillon de 2000 personnes (décembre 2002 - janvier 2003) ;*
- le "dialogue" avec l'organisation de 7 forums décentralisés qui ont rassemblé 1350 personnes (février-mars 2003) ;*
- les "propositions" au sein de groupes thématiques (48 séances de travail, 582 propositions rédigées) et par le biais d'un questionnaire postal (2000 réponses analysées) ;*
- la "restitution" avec la présentation du "socle" de l'Agenda 21, le 14 juin 2003 en réunion publique ;*
- les "décisions" avec le vote de l'Agenda 21 départemental le 20 octobre 2003. Ce document stratégique et opérationnel comprend 120 engagements, structurés en 21 objectifs répondant à 4 orientations majeures ;*
- la "mise en œuvre et le suivi" lors de la mise en place d'un observatoire participatif des engagements le 4 décembre 2003.*

Un Comité de pilotage, composé d'élus de la majorité et de l'opposition ainsi que de l'administration s'est réuni tous les mois pour piloter la consultation.

Un comité technique en a assuré le suivi hebdomadaire.

Le journal mensuel de l'Essonne et le site Internet www.essonne.fr ont relayé l'actualité et les documents de synthèse.

Les partenaires extérieurs

Les cabinets de conseil et les pouvoirs publics disposent soit d'un savoir faire technique particulier, soit d'une compétence territoriale que la commune peut s'attacher pour élaborer son projet de développement durable.

Les pouvoirs publics et leurs organismes périphériques, intervenant sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité, ainsi que les cabinets d'études privés sont susceptibles de fournir des contributions précieuses au projet.

Les partenaires techniques qui apportent une expertise au montage du projet

Pour les PLU

A la différence du POS, la DDE ne participe plus de manière systématique à l'élaboration du PLU, mais sur demande express du maire ou du préfet (L 123-7). Les DDE continuent de rédiger les PAC (Porter à Connaissance, document par lequel l'Etat rappelle les règles qui s'imposent à la commune et lui fait part de son analyse de la situation) et disposent d'une grande expérience des documents d'urbanisme, notamment en matière d'ingénierie juridique. Les DDE présentent la particularité d'assurer également le contrôle de légalité des documents d'urbanisme.

Des échanges de points de vue entre la commune et la DDE pendant l'élaboration du PLU permettent d'anticiper des problèmes de légalité, alors que le droit des nouveaux documents d'urbanisme reste incertain, et de disposer du temps suffisant pour rechercher les arguments de droit.

Pour les Agenda 21 locaux

Les Agences Régionales de l'Environnement interviennent en amont par des actions de présentation de la démarche, de sensibilisation des acteurs locaux, de rédaction des cahiers des charges... pendant l'élaboration pour sa conduite (gestion de la concertation, propositions d'actions...) et en aval pour son évaluation. Elles assurent le suivi d'un certain nombre d'Agenda 21 locaux sur le territoire national et mutualisent leurs expériences dans le cadre du RARE (Réseau des Agences Régionales de l'Environnement).

L'Etat par le biais des DIREN qui traitent en particulier des questions environnementales dans leur ensemble.

Tant pour les PLU que pour les Agenda 21, les CAUE et les Agences d'Urbanisme sont de précieux pôles de compétences : Les CAUE cumulent une approche qualitative de l'urbanisme, de l'environnement, des paysages et une fine connaissance des enjeux locaux. Ils peuvent assister la commune en amont (formation à la concertation, rédaction des cahiers des charges...) et pendant l'élaboration du PLU (propositions complémentaires au bureau d'étude).

Les Agences d'Urbanisme disposent de professionnels spécialisés sur des thèmes particuliers, d'informations sur la situation locale, d'une capacité de raisonnement à l'échelle intercommunale...

Les partenaires financiers qui apportent des crédits pour financer les études (et notamment les cabinets de conseil) et parfois les actions.

Pour les PLU

L'Etat apporte un soutien attribué par la préfecture après instruction par la DDE.

Pour les Agenda 21 locaux

Les Conseils régionaux, Conseils généraux... subventionnent parfois la mise en place de ces démarches.

Les contacts avec les partenaires financiers peuvent être pris très en amont des démarches de façon à satisfaire aux critères de subvention et s'insérer dans leur programmation.

Les partenaires associés

Le code de l'urbanisme (L 123-8) les évoque en tant que "personnes publiques associées" (PPA). Il s'agit du préfet et des présidents du Conseil régional, Conseil général, autorité organisatrice des transports urbains, communauté ou syndicat d'agglomération nouvelle, Parc Naturel Régional, chambres consulaires, EPCI auxquels la commune adhère, EPCI voisins et les maires des communes limitrophes.

Ils doivent être informés de l'élaboration du PLU et peuvent rendre un avis (que la commune décide de suivre ou non) sur le PADD.

❖ La commune peut solliciter ces avis dès la phase de diagnostic (invitation à la concertation).

❖ Elle peut aussi soumettre pour avis l'Agenda 21 local.

❖ Au-delà de l'avis formel, il peut s'instaurer un échange fructueux entre la commune et ces territoires : la commune peut bénéficier de l'avis de spécialistes dans des domaines de compétence qu'elle maîtrise moins et situer son action selon d'autres échelles territoriales ; inversement, en faisant mieux connaître son projet, la commune en assure la promotion et peut bénéficier d'opportunités, notamment financières, de la part de ces partenaires.

Les cabinets privés d'études et de conseils

Mobilisables lorsque la collectivité ne dispose pas des compétences suffisantes en interne, leur apport est de plusieurs ordres :

- une **expertise méthodologique** (technique, juridique...)
- un **regard neuf et distancié** sur la situation locale
- une formulation de **contre-expertises**
- une **position d'extériorité** qui leur permet de formuler certaines propositions sans être accusés de parti pris
- une capacité d'animation et d'appui à la **concertation**.

Recourir à un cabinet de conseil nécessite :

- **de cibler les compétences recherchées** : urbanisme et droit pour le PLU / accompagnement du changement (par l'analyse de situation, la formation, la médiation...) pour l'Agenda 21 local qui passe par l'examen critique des pratiques en cours et l'intégration par les acteurs municipaux de nouvelles dimensions dans leur activité quotidienne
- **de piloter le travail du cabinet de manière qu'il corresponde précisément aux besoins de la collectivité**, ce qui nécessite souvent que la collectivité se donne les compétences spécifiques pour assurer cette fonction, et de faire en sorte que la collectivité s'approprie les résultats
- **d'allouer des moyens financiers nécessaires** pour que le temps consacré à la mission soit suffisant.

Le recours à un bureau d'étude est très fréquent pour les PLU, plus variable en matière d'Agenda 21 local.

❖ si une seule des deux démarches est appuyée par un bureau d'étude, un rééquilibrage doit être trouvé en faveur de l'autre démarche : davantage de moyens internes, répartition des tâches...

❖ La **coordination des deux démarches peut figurer dans le cahier des charges** (Cahier des Clauses Techniques Particulières) en précisant :

- **Le principe de l'articulation de l'Agenda 21 local et du PLU**
- **Sa déclinaison dans les principaux points d'articulation de l'Agenda 21 local et du PLU :**
 - **des activités à réaliser en coordination** : collecte d'informations, gestion des réunions avec les services, modes de concertation...
 - **un calendrier commun** d'élaboration qui fixe les tâches à réaliser, les dates de rendu des documents, les présentations devant le groupe de pilotage
 - **une même instance de coordination des deux démarches** (le comité de pilotage)

Choisir les thèmes à aborder

- Le champ des thèmes possibles est vaste dans un Agenda 21 ou un PLU
- Agir nécessite de prioriser
- C'est une opportunité pour traiter de questions stratégiques (globales et locales) et préciser des moyens plus pertinents.

La notion de développement durable est à la fois féconde, parce qu'une multitude de projets peuvent concourir à sa réalisation, et limitante, parce qu'elle recouvre une réalité tellement vaste qu'elle est difficile à appréhender. Plusieurs critères permettent de sélectionner des thèmes de travail opérationnels et d'améliorer l'efficacité du projet de développement durable de la commune.

Les thèmes à aborder par l'Agenda 21 local et le PLU

PLU

La loi SRU a ouvert considérablement les champs du PLU par rapport au POS. Il reste que le code de l'urbanisme identifie de manière précise les champs à aborder dans le PLU et la perspective dans laquelle les aborder :

Les plans locaux d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'assurer :

" - L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ; "

" - La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; "

" - Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. "

Agenda 21 local

Pour l'Agenda 21 local, en l'absence de texte obligatoire, on peut se baser sur l'Agenda 21 global et les expériences existantes (cf. fiche annexe)

... L'Agenda 21 local peut traiter de toutes les problématiques évoquées dans le cadre d'un PLU et en évoquer d'autres sans limitation

... Toutefois, hiérarchiser les thèmes de travail est une nécessité opérationnelle car les moyens dont dispose la collectivité sont limités en temps de travail, en crédits financiers, en capacités d'expertise... C'est aussi un exercice majeur, même s'il est difficile.

Des critères servent à sélectionner les priorités de la collectivité lors de l'étape de "définition des objectifs". Ce sont aussi des points de repère qui guident l'activité des pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU à chacune des étapes.

Sélectionner les thèmes

Des critères de fond

Des solutions locales contribuant à la résolution des problèmes globaux

■ L'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU est l'occasion d'évoquer publiquement les enjeux de développement durable globaux.

☛ Examiner les possibilités pour la collectivité de contribuer à la réalisation de l'Agenda 21 global

Des problèmes qui ne sont pas traités dans des dispositifs existants

■ Les déplacements sont abordés par les PDU, la démocratie participative par les conseils de quartier (loi Vaillant), l'insertion économique et sociale par les Contrats de Ville, les risques naturels ou technologiques par les PPR... La valeur ajoutée du PLU et surtout de l'Agenda 21 local se situe à deux niveaux :

☛ aborder des enjeux qui ne sont l'objet d'aucun programme

Exemples : "faire une meilleure place à l'enfant dans la ville", "améliorer la gestion du temps des villes", "réduire l'empreinte écologique de la collectivité", etc.

☛ optimiser les solutions proposées dans d'autres procédures

Exemples : classer une ZNIEFF en zone naturelle, créer des ateliers participatifs pour accompagner la construction de logements sociaux programmés dans le PLH...

18



Bessancourt était une commune rurale d'environ 2000 habitants jusque dans les années 60.

Depuis, sa population a quadruplé car toute une série de nouveaux habitants s'y est installée : militaires, anciens résidents d'habitats très précaires que l'Etat a souhaité reloger en dur, familles aisées trouvant dans la commune des logements individuels avec espaces verts, gens du voyage...

Les représentations que se font les habitants de leur ville et de son avenir sont très hétérogènes. Certains parlent du "bourg", du "village", d'autres évoquent "une ville" et réclament des services en adéquation avec la vie des actifs.

Enfin, certains se sont sentis rejetés au sein du quartier HLM avec peu de communication avec le centre ville.

Cette question apparaissait en filigrane dans de multiples programmes municipaux sans être abordée en tant que telle.

L'Agenda 21 local et le PLU sont l'occasion de dresser le bilan de cette situation et les Ateliers 21 abordent les moyens pour favoriser des relations de dialogue entre ces différentes catégories qui sont toutes de Bessancourt. Les actions à entreprendre relèvent de multiples acteurs (transports, affaires scolaires, logement, culture...) et doivent modifier en profondeur l'ambiance de la commune.

Des solutions stratégiques pour des problèmes majeurs

■ Agenda 21 local et le PLU sont des moments privilégiés :

- de réflexion globale combinant un recul historique et une prospective à long terme
- associant de multiples acteurs dans la durée

☛ faire émerger les pistes susceptibles de produire des effets structurants sur la vie locale.

Des critères de méthodes

Déterminer le périmètre de l'Agenda 21 local

■ "L'Agenda 21 local concerne-t-il l'établissement communal ou l'ensemble de son territoire ? "

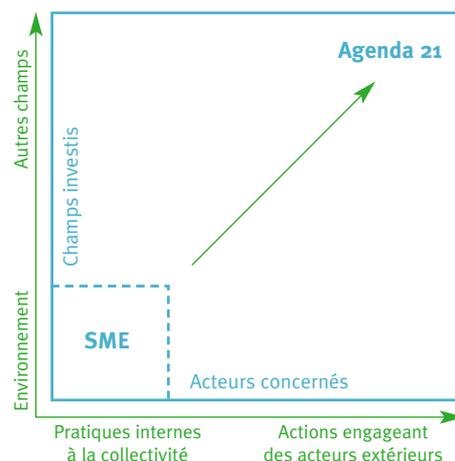
■ "L'Agenda 21 local est-il une démarche exclusivement environnementale ou porte-t-elle plus largement sur d'autres questions sociales et économiques ? "

■ Un Agenda 21 local se distingue d'un Système de Management Environnemental (SME) : il peut aborder les questions d'organisations internes et les questions environnementales, mais ne saurait s'y cantonner.

■ La méthode PEC (Plan Environnement Collectivité), initiée par l'ADEME, est destinée à la mise en place de SME dans les collectivités publiques. Elle peut aboutir à la certification environnementale (ISO 14001) de certains services.

■ SME-PEC peut être :

- le point de départ d'un Agenda 21 par lequel la collectivité élargit sa réflexion
- un de ses résultats, une partie du programme d'actions de l'Agenda 21



■ Au sein de la collectivité, l'élaboration d'un Agenda 21 local conduit généralement à s'interroger sur l'organisation interne et à proposer des nouvelles façons de travailler entre les services.

■ Par rapport à l'extérieur, un des enjeux majeurs d'un Agenda 21 local consiste à mobiliser la société civile de façon que les acteurs locaux engagent eux-mêmes des actions renforçant le développement durable. Ces actions peuvent être conduites en partenariat avec la commune.

Planifier les solutions (cf. fiche n° 12)

■ Si la liste des thèmes que la collectivité juge importants est trop vaste, il est difficile de les aborder simultanément. Or, Agenda 21 local et PLU sont des démarches de progrès dont les champs s'élargissent peu à peu (année après année, tous les cinq ans...).

■ Pour traiter chaque thème important de manière approfondie, on peut les aborder successivement



A Issy-les-Moulineaux, l'Agenda 21 local est conçu selon un cycle de programmation annuelle.

La première année, deux thèmes ont été abordés : l'environnement et les actions de court terme liées au PADD. L'environnement, parce que l'Agenda 21 local est piloté par la direction de l'environnement qui souhaite se familiariser avec la démarche de façon à mieux orienter ensuite le travail des autres directions ; le PADD afin de profiter de l'opportunité d'une articulation entre Agenda 21 local et PLU.

Le programme suivant s'ouvre à des enjeux sociaux.

DES THEMES POUR L'AGENDA 21 LOCAL

Liste non exhaustive établie notamment à partir de Repères pour l'Agenda 21 local édité par 4D

Champ	Thème
Organisation et aménagement de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles ■ Densification du bâti en lien avec les zones desservies en transports collectifs ■ Limitation de l'éparpillement résidentiel ■ Mixité sociale (diversité des logements et des catégories sociales) ■ Mixité fonctionnelle (intégration au tissu urbain, répartition des services et commerces...) ■ Réhabilitation du territoire (friches, logements insalubres...) ■ Maintien de la biodiversité (continuité des espaces naturels, qualité des milieux...) ■ Agriculture respectueuse de l'environnement
Eco-gestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestion de la ressource en eau ■ Amélioration de la qualité de l'air ■ Qualité des sols et sous-sols ■ Réduction des nuisances sonores ■ Prévention des risques naturels et technologiques ■ Gestion des déchets ■ Economie d'énergie et énergies renouvelables ■ Gestion environnementale et technologies propres (HQE, SME...)
Développement social et santé	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fonctionnement des services urbains (répartition, heure d'ouverture...) ■ Liens entre quartiers périphériques et centraux ■ Insertion sociale et économique des populations ■ Sociabilité (centres sociaux, MJC, équipements culturels, jardins publics... favorisant les relations interpersonnelles) ■ Accès à la culture ■ Accueil des personnes en difficultés (handicapés, personnes âgées, malades,...) ■ Solidarités internationales ■ Prévention et accès aux soins ■ Sécurité alimentaire
Développement des activités économiques et de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> ■ Valorisation des ressources du territoire ■ Partenariats collectivité / entreprises ■ Développement de l'économie sociale et solidaire ■ Modification des modes de consommation (achats éthiques et équitables) ■ Tourisme durable (pressions touristiques, circuits de promenade...)
Déplacements et mobilité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accroissement de l'offre de transports en commun ■ Dynamisation des déplacements non motorisés ■ Organisation des transports de marchandises ■ Approche intermodale ■ Accessibilité en cas de mobilité réduite
Cultures et patrimoines	<ul style="list-style-type: none"> ■ Valorisation des éléments fondateurs de l'identité locale (bâti, naturel, symbolique, linguistique...) ■ Réhabilitation du patrimoine ■ Qualité paysagère (entrées de ville, affichage publicitaire...) ■ Qualité des espaces publics et du bâti
Démocratie locale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lien social et engagement citoyen ■ Développement du tissu associatif ■ Amélioration de la gouvernance

Les plannings sont déterminants pour :

- assurer la collaboration de nombreux acteurs durant plusieurs années
- favoriser la compréhension des démarches et la participation
- contribuer à la cohérence organisationnelle et juridique du processus.

La gestion du temps est un point clé dans la réussite d'un Agenda 21 local et d'un PLU.

Ces démarches sont en effet :

- longues puisque l'élaboration d'un PLU s'échelonne sur deux à trois ans
- progressives avec des phases distinctes (diagnostic / objectifs / moyens / évaluation) qui se succèdent
- complexes avec le concours de multiples acteurs.

Planifier Agenda 21 local et PLU : une nécessité

Coordonner dans le temps l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU est nécessaire à la fois pour les pilotes et pour leurs partenaires :

- Pour les multiples partenaires (élus, techniciens, société civile, partenaires institutionnels...), l'Agenda 21 local et le PLU sont une activité parmi d'autres qu'ils doivent assumer et dont ils ne sont pas toujours familiers.

■ **Elaborer et mettre à disposition un calendrier synthétique et pédagogique contribue à rendre les démarches intelligibles et simples.**

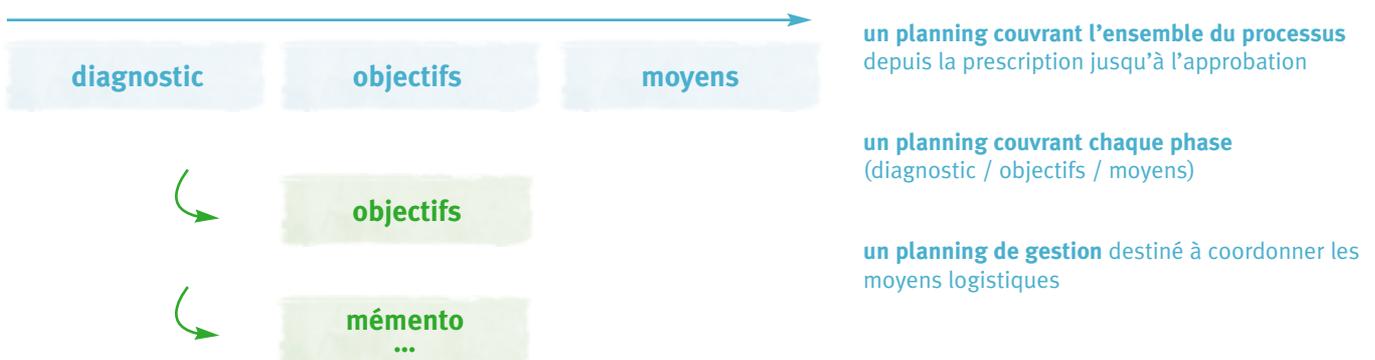
■ **Annoncer à l'avance les moments où la participation des acteurs est sollicitée leur permet d'intégrer cette donnée dans leur planning.**

■ **Tenir les délais crédibilise les démarches.**

- Pour les pilotes, la planification assure une mise en cohérence de l'activité de tous dans la perspective de concourir à un projet commun.

Trois plannings

Dès le lancement de la démarche, chaque pilote élabore trois plannings :



Le planning global



Quelle échelle ?	La durée de l'élaboration du PLU sur laquelle on peut aussi caler celle de l'Agenda 21 local : 2 à 3 ans
Quelle précision ?	Sachant que sur une telle durée chaque moment peut varier de quelques semaines, la précision est mensuelle
Quels éléments répertoriés ?	Conseils municipaux Principaux délais légaux Moments phares de la concertation (réunions publiques, expositions) Comités de pilotage Comités techniques Réunions de concertation

Pour élaborer ce planning, le pilote veille à une cohérence à trois niveaux :

- Cohérence de la démarche de projet

Les trois phases majeures sont consignées, dans l'ordre : **Diagnostic, Objectif, Moyens et consultations.**

- Cohérence du rôle des acteurs

Trois types d'acteurs interviennent dans les démarches, avec des rôles spécifiques :

- élus : décision sur les orientations et sur les documents finaux
- techniciens : élaboration puis traduction opérationnelle des orientations
- société civile : formulation de propositions.

L'ordonnancement dans le temps de l'expression des différents types d'acteurs rend effective cette répartition des rôles.

- Cohérence avec le cadre juridique

Pour le PLU, le code de l'urbanisme fixe des tâches et des délais.

Les moments de décision et les délais de consultation imposés par le droit sont répertoriés et identifiés dans le planning.

Décision du conseil municipal : - prescrivant l'élaboration du PLU - et précisant les modalités de concertation	L 123-6
Sont consultés par la commune, sur leur demande et pendant toute la durée de l'élaboration du projet les personnes publiques associées et les présidents d'associations agréées (cf. fiches Concertation)	L. 123-8 R123-16
Débat du conseil municipal sur les orientations du PADD, au moins deux mois avant l'examen du PLU	L. 123-9
Décision du conseil municipal : - arrêtant le PLU - et tirant le bilan de la concertation	L. 123-9 R123-18
Consultation des personnes publiques associées (cf. fiche n°7) pour avis simple sous un délai de trois mois maximum	L. 123-9 R123-19
Enquête publique : 1 mois minimum à deux mois maximum (Décret 85-453, art 11)	
Rendu du rapport d'enquête du Commissaire enquêteur : 1 mois plus tard (Décret 85-453, art 20)	L. 123-10
Décision du conseil municipal approuvant le PLU	L. 123-10

Le planning de la phase



objectifs

Quelle échelle ?

Diagnostic (6 mois), Objectifs (6 mois), Moyens (6 mois) et consultations (6 mois)
(les durées mentionnées sont indicatives)

Quelle précision ?

L'activité est planifiée par semaine avec des dates clés fixes qui constituent des repères.

Quels éléments répertoriés ?

Comme le planning global.

Le planning de gestion



mémento

...

Quelle échelle ?

Le planning de gestion retrace les principales activités à coordonner pour élaborer l'agenda 21 local chaque mois

Quelle précision ?

L'emploi du temps de chaque jour est inscrit à partir des dates clés

Quels éléments répertoriés ?

Les actes qui relèvent des :

Méthodes administratives : Les pilotes tiennent compte des procédures d'organisation du travail internes à la commune : validation hiérarchique ou collaboration avec d'autres services (comme la constitution de groupe de travail, la publication d'articles dans le bulletin municipal, la saisine des conseils de quartier)

Contraintes logistiques : Le planning répertorie les différentes réunions et prévoit le temps nécessaire à leur organisation (constitution de listings, envoi d'invitations et de comptes rendus, contacts avec les intervenants, réservation de salles, réservation de matériel de projection, organisation matérielle de la salle, diffusion de documents en grand nombre, ...).

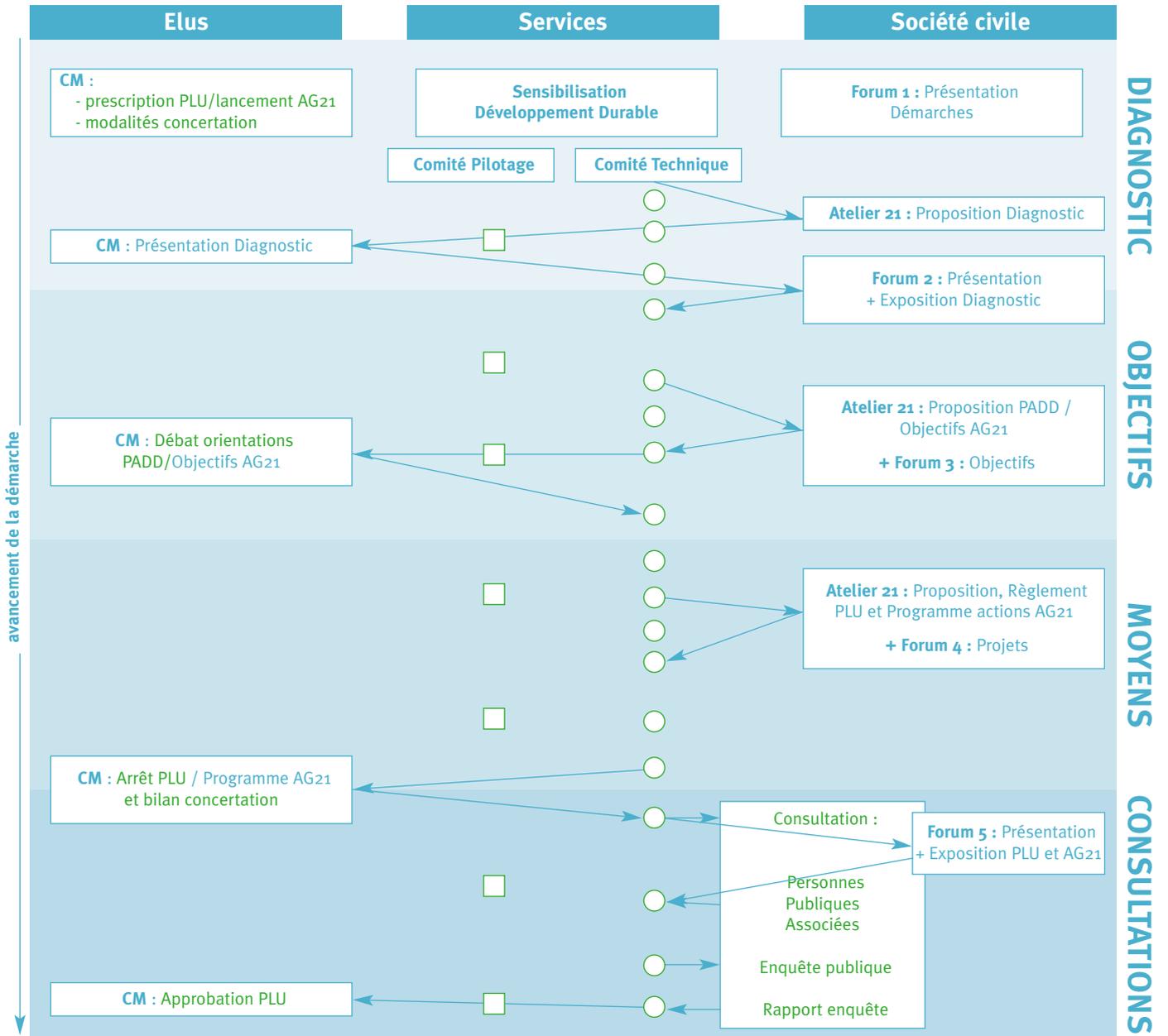
 C'est un outil à l'usage exclusivement interne pour les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU.

Coordonner les plannings de l'Agenda 21 local et du PLU

Agenda 21 local et PLU peuvent être élaborés dans des temps différents, mais la synergie Agenda 21 local /PLU est optimisée lorsque les deux démarches sont simultanées.

 Pour coordonner au mieux Agenda 21 local et PLU, les plannings de l'Agenda 21 local peuvent être calés sur ceux du PLU qui bénéficie d'un meilleur retour d'expérience, d'un encadrement juridique ...

EXEMPLE DE PLANNING GLOBAL COORDINATION AGENDA 21 LOCAL ET PLU



texte vert les impératifs imposés par le droit

→ le cheminement des projets d'Agenda 21 local et de PLU

□ réunion de Comité de Pilotage

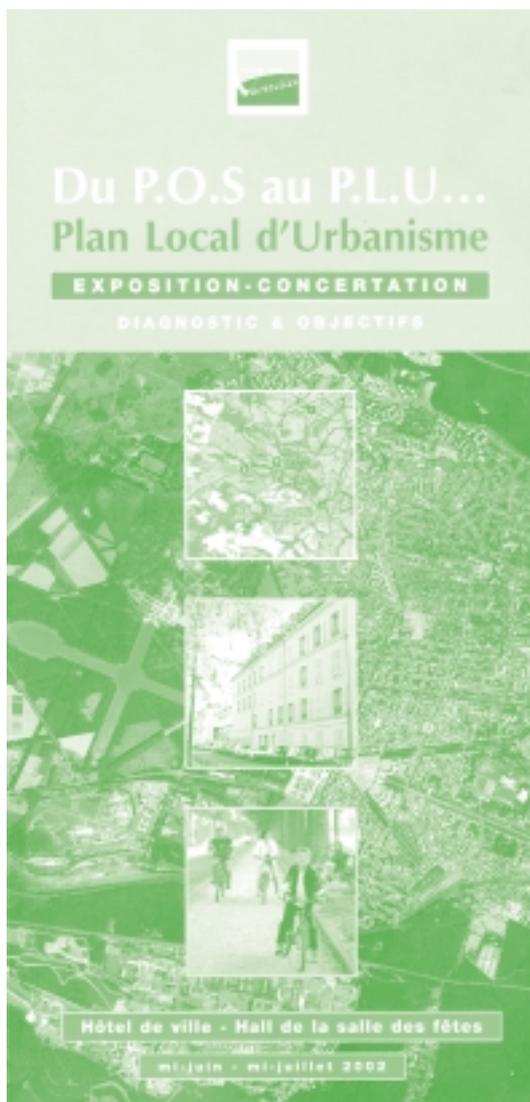
○ réunion de Comité de Technique



Bessancourt a décidé d'élaborer simultanément son Agenda 21 local et son PLU.

A partir d'une trame proposée par les bureaux d'études du PLU, la chargée de mission développement durable a créé un planning global. Il identifie les différentes étapes et consigne les opérations essentielles de l'Agenda 21 local et du PLU. Ces données sont rassemblées dans un calendrier hebdomadaire numérisé (tableur).

Ainsi, les acteurs de chaque démarche peuvent avancer dans leur travail séparément et leurs activités rester coordonnées même en dehors des moments de mise en commun.



A Versailles, la Ville a élaboré une plaquette de présentation de la démarche de PLU à l'attention de la population.

Ce document expose les principales phases de l'élaboration pour favoriser la compréhension et l'implication de chacun dans la démarche.

Extraits :

Les grandes étapes de la révision

- 1- 17 décembre 2001 : délibération du Conseil municipal décidant la révision du PLU (POS) et des modalités de la concertation.
- 2- Débat au sein du Conseil municipal au moins deux mois avant l'examen du projet.
- 3- Délibération du Conseil municipal arrêtant le projet et tirant le bilan de la concertation.
- 4- Avis des personnes publiques associées et des communes limitrophes.
- 5- Enquête publique.
- 6- Délibération du Conseil municipal approuvant le PLU, éventuellement modifié après l'enquête publique.

Articuler les phases de concertation



6 Définir une stratégie de concertation

7 Articuler la concertation de l'Agenda 21 local et du PLU

Définir une stratégie de concertation

La société civile est un acteur à part entière du projet. Une stratégie spécifique de concertation permet de :

- définir les objectifs et la matière du débat
- associer des publics hétérogènes au projet avec des moyens adaptés.

La convention d'Aarhus, ratifiée par la France en 2002, met en œuvre le 10^e principe de la Déclaration de Rio (juin 1992) sur la participation de la société civile aux décisions publiques. Elle renforce dans le domaine de l'environnement les dispositions générales du droit national en faveur de l'information, la consultation, la concertation et le développement d'une "démocratie participative" en parallèle aux mécanismes classiques de la démocratie représentative.

Dans le même esprit, la loi SRU renforce l'exigence de concertation tout au long de l'élaboration des documents d'urbanisme.

L'implication de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques est à la fois récente et en plein essor. En matière de concertation, comme pour toute pratique innovante, le sens des mots, le cadre juridique, les outils à disposition... sont sources d'interprétations multiples, facteurs de malentendus. Pour mieux saisir les moyens d'articuler la concertation des Agendas 21 locaux et des PLU (cf. fiche n°7), quelques repères sont utiles.

Les enjeux de la concertation

Concerter, pour une collectivité, c'est élaborer un projet en associant la société civile, dans sa pluralité et à chaque étape, et choisir les modalités appropriées.

Favoriser la concertation présente plusieurs intérêts, qui relèvent à la fois d'une amélioration des relations entre les acteurs et d'une plus grande efficacité du projet :

- une meilleure prise en compte des besoins des groupes sociaux éloignés de la sphère publique (jeunes, femmes, étrangers...)
- une amélioration de la cohésion sociale
- un renforcement du lien des parties prenantes avec leur territoire
- la réduction des conflits et des risques de blocage par un dialogue en amont
- une meilleure adaptation des projets aux réalités locales
- l'appropriation du projet par les acteurs du territoire, facteur de dynamique locale...

Préparer une stratégie de concertation

Une concertation réussie est une concertation organisée dans le cadre d'une stratégie, articulant objectifs et moyens et dont les différents acteurs sont satisfaits du résultat. Cette stratégie est prévue par les pilotes dès le lancement des démarches et actualisée au fur et à mesure de leur avancement.

❖ Pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de concertation, une formation spécifique des élus et des services peut être très bénéfique ("La concertation dans la conduite de projets de développement durable").

❖ Au-delà de la volonté de favoriser la démocratie participative, il s'agit de préciser les résultats attendus de la concertation en fonction de la situation locale.

■ Exemples : faire émerger une opinion publique dans une ville à croissance récente, assurer une compréhension des enjeux par le plus grand nombre, créer des synergies dans le tissu économique local, réguler les conflits d'intérêts ou d'orientations sur l'aménagement d'un espace...

■ **Surtout, cette stratégie définit les termes du débat à chaque phase pour que la société civile sache quand et comment les préoccupations de chacun seront examinées dans le processus de décision.** Ceci implique que les élus fassent connaître les éléments du débat qui ne sont a priori pas révisables ou qui sont déjà arrêtés (valeurs, engagements électoraux...).

■ La stratégie se décline dans un planning de concertation qui fixe les échéances successives (temps d'information de la société civile, temps d'analyse, temps de retour d'avis, "temps forts" de restitution publique) et doit prévoir :

- Les vecteurs d'information à utiliser durant chaque phase selon les types de publics
- Les moyens dont la société civile dispose pour exprimer la diversité des points de vue : cahiers de doléances, boîtes à idées, appels à contribution, forums de discussion sur Internet, ateliers, forums, conférence de citoyens, réunions publiques...
- La règle du jeu de la prise de parole, qui peut elle-même faire l'objet d'une négociation avec le public de la concertation
- Une évaluation des actions menées (nombre de personnes touchées, nombre d'avis recensés, satisfaction des acteurs...).

Combiner les degrés d'implication de la société civile

■ Il n'existe pas de méthode générique pour associer les acteurs. **Un processus de concertation combine une multitude d'initiatives en fonction des objectifs poursuivis.** Chaque initiative se caractérise par le type de public ciblé (acteurs économiques, représentants associatifs, habitants d'un quartier...) et par le degré d'implication de ce public.

L'information : la collectivité transmet des éléments de connaissance à la société civile.

Les notions de développement durable, d'Agenda 21 local et de PLU étant complexes et mal connues, une condition nécessaire de participation de la société civile aux démarches est de les comprendre.

- Dès la phase de lancement et pendant toute la durée de l'élaboration, le pilote doit veiller à expliquer les démarches et leur fondement (cf. fiche n°1)
- L'information doit être adaptée au public ciblé (niveau de langage, support...)
- Les supports d'information peuvent être conçus pour présenter à la fois l'Agenda 21 local et le PLU

Le fait d'informer n'est pas une relation à sens unique et favorise l'échange. Des acteurs de la société civile peuvent transmettre des propositions à la collectivité, sans qu'elle les sollicite. C'est " l'information ascendante ".

La consultation : la collectivité élabore le projet et organise des échanges ponctuels avec la société civile pour obtenir un avis, sollicitant plus sa réaction au projet que sa capacité de proposition. L'enquête publique est un exemple d'outil de consultation.

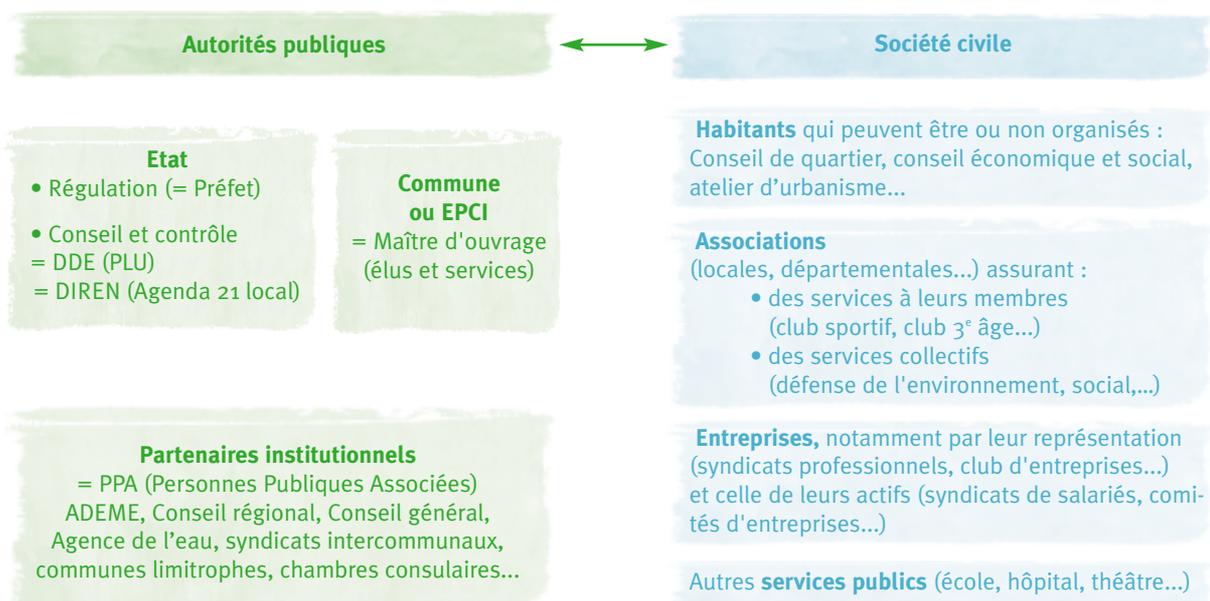
La concertation proprement dite : la collectivité et la société civile échangent dès les réflexions préalables, et à chaque étape de l'élaboration du projet.

Les démarches de développement durable visent le plus haut niveau de participation de la société civile. La collectivité peut choisir de recourir à la méthode de travail dite de "coproduction", qui consiste à associer un groupe d'acteurs de la société civile pour participer directement aux travaux du comité technique ou du comité de pilotage : réunions communes, formulation de propositions en amont pour chaque phase... Ce groupe ne pouvant qu'être restreint, il est important de veiller à la représentativité de sa composition, à la légitimité de son mode de recrutement et à la clarté de son mode de fonctionnement.

Dans ce cas, la collectivité n'est pas soustraite à son obligation de concertation, au contraire. L'avis du plus grand nombre, par voie de concertation élargie ou de consultation, est une nécessité démocratique.

Quels que soient la stratégie et les outils de concertation retenus, les élus détiennent seuls in fine le pouvoir de décision et la responsabilité qui l'accompagne (la loi sur l'Administration Territoriale de la République rappelle ce principe constitutionnel dans le contexte de la concertation).

Appréhender la société civile dans sa pluralité



La distinction entre les acteurs des deux sphères dépend moins de leur statut juridique que de la relation qu'ils entretiennent avec le porteur du projet. Les " autorités publiques " sont les acteurs habituellement intégrés à l'élaboration des programmes publics locaux.



Une formation préalable à la concertation

A Bessancourt, avant de lancer le PLU et l'Agenda 21 local, élus et services ont engagé une formation à la concertation avec l'aide d'un cabinet conseil spécialisé. Des séances de travail ont réuni élus et services séparément pour expliciter les perceptions positives et négatives de chacun en matière de concertation puis en clarifier les risques et les opportunités. D'autres séances ont permis d'acquérir des repères fondamentaux sur l'historique de la concertation, ses objectifs, les acteurs à intégrer, l'état d'esprit requis... Cette formation a débouché sur la constitution d'une stratégie de concertation et surtout sur la diffusion d'une culture commune à l'ensemble des responsables municipaux qui facilite la mise en œuvre de cette stratégie.

Une modalité de concertation conviviale et efficace : la promenade

Lors de la phase diagnostic, des ateliers-promenades dans leur ville ont été proposés aux Bessancourtois. Durant trois samedi matin, élus, services, bureaux d'études et habitants ont sillonné le territoire pour évoquer les points de difficultés et les propositions. L'échange consiste à croiser la lecture du paysage par un urbaniste et l'expertise d'usage des habitants dans une ambiance conviviale (déplacements à vélo, pot offert par la mairie à l'arrivée). Les personnes motivées participent ensuite aux Ateliers 21.

Articuler la concertation de l'Agenda 21 local et du PLU

Les plannings sont déterminants pour :

- un Agenda 21 et un PLU, pour lesquels la concertation est continue
- les enjeux majeurs doivent être mis en débat
- la concertation favorise l'expression de multiples acteurs tout en conduisant à une décision finale cohérente des élus.

La concertation dans le PLU est encadrée par des règles et des principes juridiques que le pilote doit intégrer dans l'élaboration de sa stratégie. Ces impératifs légaux respectés, le champ des possibles reste vaste pour informer, consulter et concerter la société civile.

Selon les objectifs définis dans le cadre de la stratégie de concertation, le pilote sélectionne les différents moyens les mieux adaptés aux publics.

Un des enjeux de l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU est d'associer la société civile à l'élaboration du projet, ce qui renforce tout à la fois démocratie participative et démocratie représentative. Une organisation rigoureuse des relations de travail entre la société civile et la collectivité est nécessaire.

Le planning de la concertation du PLU comme base de travail

■ Le code de l'urbanisme définit le cadre général d'un planning de participation (cf. fiche n° 5) avec :

- un **premier moment de concertation** qui se traduit par deux délibérations du Conseil municipal fixant le programme de concertation (L 123-6 et L 300-2) au moment de la prescription puis tirant le bilan de la concertation au moment de l'arrêt du PLU (R 123-10). Le Conseil Municipal est tenu, dans la première délibération, de fixer les modalités de la concertation... Et, après, de s'y tenir.
- un **second moment de consultation** des personnes publiques associées puis de la population locale dans le cadre d'une enquête publique (L 123-10 et R 123-19)
- enfin, le maire est tenu de **consulter les présidents des associations agréées à leur demande pendant toute la durée de l'élaboration du PLU** (R 123-16).

■ Ce schéma peut être appliqué à l'Agenda 21 local.

Des règles spécifiques au PLU qui peuvent inspirer l'Agenda 21 local

■ Durant le premier moment de concertation du PLU, le droit de l'urbanisme jalonne le processus de quelques principes spécifiques :

- S'il n'existe pas de liste des opérations de concertation que tous les PLU doivent respecter, **les enjeux majeurs doivent être mis en débat et la société civile doit être suffisamment informée et avoir la capacité de s'exprimer.**
- Le **programme de concertation** inscrit dans la délibération de prescription **doit être respecté.**
- Dans ce cadre, **le droit de l'urbanisme laisse une grande liberté aux collectivités** pour organiser la concertation et recourir à toute une gamme d'outils (du moment que les moyens mis en œuvre sont à la hauteur des enjeux concernés).

■ Pour ce qui concerne le travail et l'échange entre la collectivité et la société civile sur les documents préfigurant le projet, deux modalités sont possibles :

- des réunions associant simultanément élus, services et société civile
- des réunions distinctes de la collectivité et de la société civile qu'il est alors nécessaire de coordonner.

■ La collectivité peut demander aux organes de la société civile un avis pour tirer le bilan de la concertation.

■ Les principes qui orientent la concertation dans le PLU insistent sur la qualité des échanges et favorisent la loyauté à l'égard de la société civile. Ils sont pertinents de la même façon pour l'Agenda 21 local.

De multiples outils à combiner

Différents outils sont mobilisables selon le degré recherché d'implication de la société civile à l'élaboration du projet, depuis l'information jusqu'à la concertation :

Outil et instances à mobiliser	Usage
Bulletin municipal, site Internet, affichage, journal de l'Agenda 21 local, courrier personnalisé, affichage...	<ul style="list-style-type: none"> ■ assure une diffusion massive des informations à l'ensemble de la population ■ permet une information régulière (prévoir une rubrique spécifique dans le bulletin municipal et l'actualisation du site)
Exposition (avec des maquettes, photographies ...), enquête publique ...	<ul style="list-style-type: none"> ■ adapté à l'emploi du temps de chacun ■ permet à chacun de prendre connaissance du dossier selon son niveau d'exigence (générale ou détaillée) ■ l'exposition peut s'accompagner d'un registre mis à disposition ■ ces outils sont optimisés lorsqu'un permanent répond aux questions
Vidéo, CD-Rom de présentation, plaquette d'information ...	<ul style="list-style-type: none"> ■ adapté à une présentation développée et détaillée du sujet ■ constitue un support de référence et de débat entre membres de la société civile ■ les supports "technologiques" restent attrayants et véhiculent une image de "modernité"
Enquête d'opinion (téléphonique, en face-à-face ou par courrier ...), référendum local, appel à contribution...	<ul style="list-style-type: none"> ■ permet de tester le point de vue des habitants sur certains objectifs ou changements de comportements ■ l'information recueillie est plus riche lorsqu'il s'agit d'entretiens en face-à-face avec des questions ouvertes
Entretiens / réunions restreintes (association de protection de l'environnement, clubs d'entreprises...) ou des quartiers...	<ul style="list-style-type: none"> ■ favorable à l'écoute et la construction d'accords et partenariats ■ permettent l'expertise et l'adaptation du projet sur des points précis ■ appréciés des groupes consultés, reconnus pour la valeur de leur travail
Réunion publique, Forum 21, ateliers promenade...	<ul style="list-style-type: none"> ■ réunit les principaux leaders d'opinion ■ permet de tester l'acceptabilité des propositions ■ confère une solennité au projet
Groupes de travail, Ateliers 21 ...	<ul style="list-style-type: none"> ■ réunissent élus, services et membres de la société civile pour travailler de manière approfondie sur tout ou partie du projet ■ appréhendent problèmes et solutions dans leur détail ■ favorisent le rapprochement des points de vue
Conseils de quartier, Conseil Economique et Social local, Conseil des jeunes, Conseil des sages, Comité consultatif des services publics, Conseil de développement....	<ul style="list-style-type: none"> ■ partenaires réguliers de la collectivité, ils disposent d'une connaissance fine du terrain, des acteurs et des programmes locaux

La collectivité peut mettre à disposition des moyens de financement de contre-expertises, c'est-à-dire d'études réalisées par des compétences spécifiques sur les questions et des propositions formulées par la société civile. Les résultats des contre-expertises apportent d'autres points de vue techniquement validés sur le projet et ouvrent aux élus de nouveaux choix possibles.

Pour combiner ces outils, le pilote veille à :

- recenser largement les acteurs concernés (habitants, actifs ...), notamment par le biais de leurs instances représentatives (conseil de quartier, conseil économique et social local ...)
- proposer des outils d'implication adaptés aux différents publics
- solliciter ces publics tout au long du processus.



Issy-les-Moulineaux a mis en place un conseil économique et social (CES) local en 1991 qui peut être assimilé à "bureau d'étude permanent" de la Ville, chargé de conseiller ses élus lorsqu'ils le demandent. Il est composé de 75 membres pour 1/3 élu par la population et pour les 2/3 restants nommés par le maire. Le fonctionnement est simple : l'exécutif municipal saisit le CES qui examine la question en commission puis rend un rapport à l' élu demandeur. Le CES a été consulté sur la circulation, les voies piétonnes, le sport, le temps des villes, ... Cinq commissions couvrent l'ensemble des champs de l'activité communale.

Le CES est étroitement associé à l'élaboration de l'Agenda 21 :

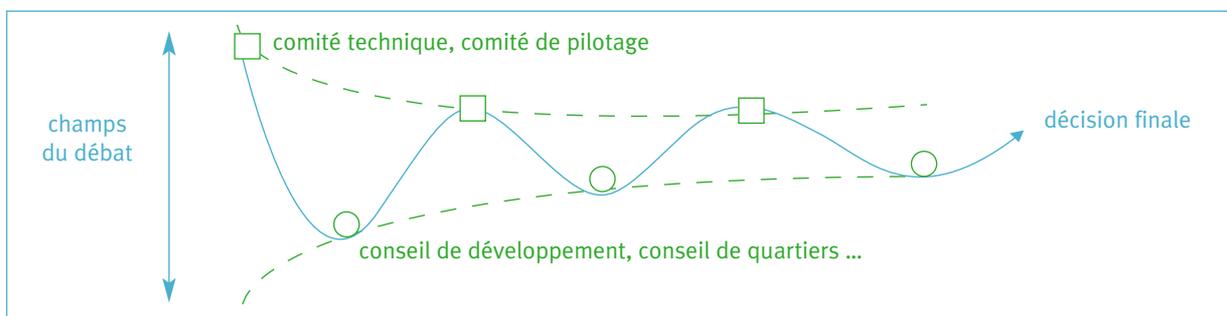
- En 1996, le maire a saisi le CES pour qu'il formule très librement des propositions pour doter la ville d'un Agenda 21 local. Deux commissions se sont réunies (aménagement et transports) et ont rendu deux ans plus tard un rapport qui est un élément fondamental du diagnostic de l'Agenda 21 local.
- En outre, le CES est consulté sur le programme annuel de l'Agenda 21 local : un projet est élaboré par les services dont les orientations sont validées par la municipalité. Ensuite il est transmis au CES qui dispose de trois mois pour les amender, les compléter, proposer des modalités de mise en œuvre.... A partir de ces éléments, le programme définitif est élaboré et soumis à l'approbation du conseil municipal.

Le CES a également rendu un avis sur le diagnostic du PLU et sur le PADD.

Organiser l'échange entre la collectivité et la société civile

Chacun réfléchit et travaille de son côté, alternativement

Un échange "convergent" peut être instauré entre des structures de concertation propres à la société civile (conseil de développement, conseil de quartier...) et les structures internes à la collectivité (comité technique, comité de pilotage) : chaque organe commence par formuler librement ses propositions puis, au fur et à mesure des réunions, les thèmes abordés et les points de vue se rapprochent pour aboutir à une décision acceptée par tous.



✿ Pour que les débats entre les deux niveaux s'alimentent l'un et l'autre, le pilote peut prévoir :

- une harmonisation de l'ordre du jour de chacun des organes
- la présence de médiateurs qui participent aux deux débats.

On réfléchit et on travaille ensemble

▮ Si les réunions des instances internes à la collectivité (comité technique, comité de pilotage, conseil municipal...) sont nécessaires pour valider des arbitrages, les élus peuvent organiser des rencontres régulières sur le projet avec la société civile. Ces réunions instaurent des liens de confiance et de collaboration et permettent des échanges de fond qui améliorent et promeuvent le projet.

- Composition : elles associent élus, services de la collectivité locale et membres de la société civile
- Fréquence : elles se tiennent aux différentes phases du projet (diagnostic / objectifs / moyens)

✿ Pour chaque phase, une à deux réunions sont nécessaires (la première pour présenter les termes du débat et les suivantes pour formuler des propositions et les finaliser).

✿ Le temps entre chaque réunion doit être suffisamment long pour que les participants mûrissent leur réflexion et pas trop étendu pour que le projet garde sa cohérence. Un rythme mensuel est satisfaisant.

- Thèmes : deux formules peuvent être combinées
 - Ateliers 21 : réunions thématiques associant toutes les acteurs intéressés par une problématique (ex. les pollutions, l'enfant dans la ville...)
 - Conseil de quartier : réunions géographiques associant les habitants

▮ Le travail sur des thèmes transversaux (et non selon les découpages administratifs habituels) permet de croiser les points de vue d'acteurs qui se connaissent mal et d'enrichir le débat (ex. aborder la question des déplacements avec les commerçants, les constructeurs de maisons individuelles, les associations d'usagers des transports, les enseignants...).

▮ Les Ateliers 21 et Conseils de Quartiers peuvent être réunis ensemble dans le cadre d'un Forum 21, réunion publique de tous les acteurs participant à la démarche.

✿ Le Forum peut être pérennisé sous forme d'un Conseil Economique et Social local ou d'une instance de suivi de l'Agenda 21.

Ces modes d'imbrication des organes de démocratie participative et représentative, à la hauteur de moyens et de responsabilités distincts, renforcent la place et la légitimité de chaque partie.



A Bessancourt, Agenda 21 local et PLU sont élaborés simultanément et les outils de concertation sont communs, axés sur l'élaboration d'un projet communal de développement durable.

La population est notamment invitée à intégrer des Ateliers 21 autour des enjeux principaux de la collectivité : protection de l'environnement, développement social de la jeunesse et des associations, habitat, économie, déplacements alternatifs.

Les résultats des travaux de l'Agenda 21 local, préparé par la chargée de mission développement durable, et du PLU, élaborés par un cabinet d'urbanisme, sont présentés aux membres des Ateliers 21. Le débat s'engage sur cette base

et les remarques, questions et suggestions des participants sont consignées par les techniciens. Ces informations sont ensuite retravaillées par les services et intégrées dans les documents finaux.

Un Comité de pilotage spécifique au PLU réunit exclusivement des responsables de la collectivité : membres du bureau municipal et techniciens. Il est chargé de gérer le projet et de décider de ses orientations.

Les Ateliers 21 se déroulent quelques jours avant la réunion du Comité de pilotage de manière qu'il puisse alimenter la réflexion des élus.

Les adjoints qui composent le Comité de pilotage président également les Ateliers 21.

Les étapes du projet



8 Les opérations préalables

9 Le diagnostic

10 Les objectifs

11 Les documents de mise en œuvre

12 Une même dynamique de progrès

- l'organisation et le cheminement de l'élaboration de l'Agenda 21 et du PLU sont à **prévoir plusieurs mois avant son lancement**
- une **information des acteurs** permet à chacun de se familiariser avec les démarches et favorise la participation.

Avant de lancer le diagnostic, la collectivité a intérêt à planifier l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU. Prévoir et organiser le déroulement est d'autant plus nécessaire que ces démarches sont longues, mobilisent des moyens importants et peuvent générer de fructueuses remises en question.

Les décisions avant le lancement

Plusieurs mois avant d'engager officiellement les démarches, quelques orientations stratégiques sont à déterminer. Elles seront amendées au cours de l'élaboration en fonction des résultats de la concertation et des travaux réalisés, mais elles sont nécessaires pour commencer le processus.

Les objectifs et la portée de la démarche

Quels problèmes ou préoccupations justifient un Agenda 21 local ou un PLU ? Quelle est l'échelle (communale ou intercommunale) pertinente ? Qui sont les porteurs du projet ? Quelles sont les échéances (politiques, budgétaires, contractuelles...) à prendre en compte ? ... Les réponses déterminent pour une part les décisions suivantes.

- Si des problèmes très précis nécessitant des études fines sont identifiés, celles-ci peuvent être lancées très tôt pour alimenter le diagnostic de l'Agenda 21 local et du PLU qui, global, est plus généraliste.

Le choix du pilote

Il s'agit d'identifier l' élu et le service en charge de la démarche et les moyens dont ils disposent. Mobiliser une équipe c'est mobiliser une position hiérarchique, une expérience, une capacité de coopération, un savoir-faire... et c'est donc déjà donner une orientation au travail. Les conditions de travail de l'équipe sont à examiner : nombre de techniciens, temps disponible, volume des crédits d'étude...

- L'équipe de pilotage peut être renforcée par un cabinet de conseil dont le cahier des charges et la sélection nécessitent d'être anticipés (de trois à six mois)

Le planning global

Le planning est un outil nécessaire de la démarche (cf. fiche n°5). Sa construction alimente la réflexion préalable sur les conditions concrètes du travail (place de la concertation, information sur les impératifs légaux, etc.) et permet de les préciser.

Les instances d'élaboration interne

La décision porte sur les modalités pour associer au projet les élus (au sein du comité de pilotage) et les services (au sein du comité technique) : fonction / composition / animation / fréquence des réunions.

La stratégie de concertation (cf. fiches n°6 et 7)

Pour que la participation de la société civile soit effective et que les acteurs municipaux sachent comment l'intégrer dans leur activité, elle doit être abordée en amont pour commencer dès le lancement des démarches. Ce questionnement permet de préciser les processus de décision, de communication et d'association des partenaires du territoire.

- Ces décisions sont préparées par le pilote. Engageant la collectivité dans son ensemble, elles doivent être avalisées par les responsables administratifs (DGS, cabinet du maire...) et entérinées par les élus (maire, bureau municipal...).
- C'est en phase amont que l'élaboration simultanée ou coordonnée de l'Agenda 21 local et du PLU est envisagée.

Le lancement de l'Agenda 21 local et du PLU

Une fois les décisions de l'amont élaborées en interne, les démarches peuvent être lancées publiquement, avec une série d'actes :

La délibération inaugurale

Pour lancer le PLU une délibération du conseil municipal est obligatoire (art L 123-6). Cette délibération de prescription précise notamment les " modalités de la concertation ".

■ **Pour l'Agenda 21 local, une délibération similaire est souhaitable et vivement recommandée**

■ **Pour rendre la démarche plus claire et pour faciliter le travail de tous les acteurs, la délibération peut formaliser les décisions prises en amont.**

Marquer le lancement de la démarche par une délibération génère plusieurs effets positifs :

- le débat en conseil municipal permet d'informer l'ensemble des élus et la société civile par le relais de la presse locale qui rend compte des séances
- une délibération est un acte juridique qui donne une légitimité au pilote pour engager le travail avec les autres élus et les autres services
- une délibération est un acte politique qui montre la valeur d'engagement accordée à la démarche.

■ **Agenda 21 local et PLU peuvent être lancés en même temps que d'autres démarches d'orientation comme le plan de mandat, le plan prévisionnel des investissements, le projet de village...** Mises en débat au moment de l'élaboration de ces autres projets stratégiques, les propositions de développement durable irrigueront davantage les actions de la collectivité.

36

Le partage d'une culture commune du développement durable par les acteurs locaux

Le PLU bénéficie d'une relative notoriété du fait que la plupart des communes sont dotées d'un POS. Mais les notions de " développement durable ", d' " Agenda 21 local ", d' " Ateliers 21 "... sont mal connues et semblent souvent complexes pour les acteurs locaux.

Il est donc nécessaire de les rendre facilement et rapidement compréhensibles aux acteurs locaux par une mise en compétence. La réussite des étapes ultérieures en dépend.

■ **des outils d'information sont à développer pour chaque catégorie de public : élus, techniciens** (et notamment les chefs de service) **et société civile** (cf. fiche n°7 pour les vecteurs possibles)

Ces outils peuvent prendre la forme de modules de sensibilisation composés d'une trame commune et adaptée selon les publics, avec :

- enjeux globaux et locaux à long terme du développement durable
- organisation de la démarche : planning / instances d'élaboration / concertation
- conditions et attentes pour la participation de chacun.

■ **mettre en valeur des réalisations locales** (de commune, d'entreprises, d'associations...) **en montrant leur contribution au développement durable rassure les acteurs.**

■ **montrer des opérations exemplaires de collectivités similaires donne des perspectives d'action.**



A Issy-les-Moulineaux, chaque année l'ensemble du personnel communal est réuni en assemblée générale. Le thème retenu en 2003 était le " développement durable ". Des vidéos, des témoignages directs... ont permis à tous de découvrir l'investissement d'une entreprise locale en matière de commerce équitable, l'action de reconquête des berges de la Seine par le service des espaces verts... et de faire mieux partager les enjeux du PLU en cours et de l'Agenda 21 local juste avant son lancement.

- le traitement des enjeux en phase diagnostic conditionne la formulation des objectifs et des moyens
- le diagnostic décrit et explique la réalité
- c'est un outil de débat qui intègre et met en perspective les points de vue.

Le diagnostic dresse un état de la réalité de la commune du point de vue des critères de développement durable.

Il identifie :

- les atouts et les faiblesses de la commune, ce qui facilite les choix en phase de définition des objectifs
- les processus et les marges de manœuvre locales, ce qui permet de sélectionner des actions efficaces en phase de définition des moyens à mettre en œuvre

Le diagnostic porte non seulement sur la situation du territoire mais aussi sur les politiques publiques et les dispositifs qui sont mis en œuvre et sur les perceptions des acteurs qui façonnent la situation locale.



Les obligations légales et réglementaires

- La première des trois parties du PLU est constituée du " rapport de présentation " qui comprend quatre éléments (R 123-2) :
- "le diagnostic" qui est " établi au regard des prévisions économiques et démographiques " et qui " précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services " (L 123-1)
 - "l'état initial de l'environnement" qui est un diagnostic spécifiquement environnemental dont les modalités d'élaboration ne sont pas encore codifiées
 - une explication des choix retenus pour établir le PADD et les règlements
 - une évaluation des incidences environnementales des orientations du PADD et une explication des moyens par lesquels le PADD prend en compte la préservation et la mise en valeur de l'environnement

37

Dresser l'état des lieux

Lister les thèmes à aborder

- Le droit du PLU fournit une liste de thèmes à traiter obligatoirement (habitat, commerces, espaces verts, qualité de l'air, déplacements... cf. fiche n°4).
- Pour l'Agenda 21 local, cette liste est complétée par d'autres thèmes (économie sociale et solidaire, coopération décentralisée, finances locales...) et les thèmes du PLU sont appréhendés selon des objectifs qui dépassent la logique de l'aménagement (voir fiche n°4).
- Au fur et à mesure de l'élaboration du diagnostic cette liste peut être modifiée, avec notamment l'ajout de nouveaux thèmes qu'il apparaît important d'évoquer.

Recueillir les informations

■ Pour chacun des thèmes, il s'agit de collecter la matière de l'analyse, d'abord par la constitution d'une bibliographie et ensuite par la conduite d'entretiens.

- Les collectivités locales et les services chargés de les conseiller (Etat, Conseil général... et leurs organismes périphériques comme les offices HLM, l'ADEME, l'Agence de l'Eau, les CAUE...) disposent de nombreuses études à récolter. Agenda 21 local et PLU étant des démarches globales, le travail de diagnostic consiste pour l'essentiel dans la mise en perspectives d'études existantes dans des secteurs précis.
- Les personnes ciblées pour les entretiens sont les responsables publics du champ traité (ex. le directeur des transports de la commune pour les déplacements) mais aussi les bénéficiaires (ex. association d'usagers de transports), les régulateurs (ex. les services de l'équipement)...

Valider le diagnostic

■ L'élaboration du diagnostic est parfois considérée comme une opération technique sans enjeux. Pourtant, le diagnostic oriente les phases suivantes. Selon les thèmes abordés et leurs traitements, découlent certains objectifs et certains moyens, tandis que d'autres sont moins facilement explorés.

■ **L'élaboration du diagnostic mérite d'être suivie par le comité de pilotage et son résultat présenté en conseil municipal** (selon la formule du débat sans vote).

■ **Pour que le diagnostic reste un outil de débat, il n'est pas utile que le conseil municipal le fige définitivement dans une délibération avant l'approbation finale de l'Agenda 21 local et du PLU.**

En outre, le diagnostic présente un état de la réalité à un moment donné. Sa validité est limitée dans le temps puisque la situation du territoire, l'action des pouvoirs publics... évoluent.

■ **Le diagnostic est actualisé régulièrement, de manière que les objectifs et les moyens mis en œuvre restent pertinents.**

La présentation du diagnostic

■ **Deux modalités de rendu sont envisageables :**

- **Un document d'analyse très précis** (pour les élus, services, associations spécialisées dans un secteur...)
- **Un document de synthèse présenté de manière attrayante** destiné à être lu par le plus grand nombre (4 à 10 pages).

■ Une présentation du document d'analyse sous forme de fiche avec des rubriques identiques pour chaque thème permet à la fois une lecture rapide et une vision globale pour les décideurs tout en disposant d'informations suffisamment détaillées pour comprendre les processus qui traversent le territoire (cf. fiche jointe)

L'articulation de l'Agenda 21 local et du PLU

■ **Deux documents formellement distincts pour chaque démarche sont nécessaires**

(il n'est pas sûr qu'un diagnostic valable pour le PLU et pour l'Agenda 21 local soit admis par le juge administratif).

■ **En revanche leur contenu peut être harmonisé.**

En cas d'élaboration **simultanée** :

- Sur le fond : le PLU traite de ses champs propres et l'Agenda 21 local d'autres thèmes
- Sur l'organisation du travail : les responsables de chacune des démarches peuvent se répartir le travail en fonction de leurs savoirs faire propres.

En cas d'élaboration **différée** :

- Le premier diagnostic constitue une base de travail pour le second qui peut alors gagner en précision dans son champ propre :
 - l'aménagement pour le PLU
 - d'autres thèmes pour l'Agenda 21 local.

FICHE DIAGNOSTIC

à titre d'exemple : Versailles

Titre

Déplacements urbains, transports et voirie

Synthèse de la situation

La faible distance entre lieux de résidence et de travail combiné à la densité du réseau de transports en commun permet aux Versaillais d'utiliser davantage les transports collectifs que l'ensemble des Franciliens. Toutefois, la part modale de la voiture reste dominante et pourrait s'accroître.

Chiffres clés

- 3/4 des actifs résidants à Versailles travaillent dans la ville ou dans un périmètre d'une dizaine de km
- 2/3 des personnes occupant un emploi à Versailles résident dans un périmètre d'une dizaine de km
- 40 000 voyageurs / jour dans chaque gare
- 1/2 des déplacements à Versailles s'effectuent en automobile et 1/3 en transports en commun

Contexte réglementaire

- Loi sur l'air 96-1236 du 30/12/1996
- Loi SRU 2000-1208 du 13/12/2000
- Loi de démocratie de proximité 2002-276 du 27/02/2002
- Décret 92-528 du 16 juin 1992 : Changement climatique

40

Objectifs actuels du service

- Renforcer l'offre de transport en commun,
- Développer le réseau cyclable et les aménagements en faveur des piétons.
- organiser les livraisons,
- définir une politique de stationnement,
- limiter le transit de poids lourds et des voitures particulières à travers la ville,
- Favoriser l'approche intermodale.

Points forts

- Un périmètre des déplacements domicile-travail limité permettant une optimisation des transports en commun : une demande pour le réseau de bus en croissance (+5% par an)
- Une offre en transports publics importante sur le territoire :
 - 5 gares desservies par 5 réseaux
 - stationnement : un parc relais et un parc multiservice vélo
 - 50 trains de fret en transit chaque jour
- Un réseau de bus couvrant les principaux secteurs de la ville selon un cadencement élevé (tous les quarts d'heure) aux heures de pointes et dont les capacités s'accroissent (+ 4% par an)

Points de faiblesse

- Des trafics importants et en croissance sur les trois axes autoroutiers liés à la ville : A86-RN286 (contournement de Paris), A 13 (Paris-Versailles) et A10 (connexion entre A86 et A13)
- Une offre en stationnement public gratuite généreuse (près de 20 000 places dont 60 % sont gratuites) parfois saturée mais favorisant les déplacements automobiles
- Un réseau de bus qui présente quelques points de faiblesse dans l'espace (certaines zones sont mal desservies) et dans le temps (heures creuses, dimanche et jours fériés). En outre, Phebus est lié à la Ville par une concession aux risques et périls
- Une difficile adhésion des usagers à la limitation des déplacements en automobile.

Situation des projets

Réalisés	<ul style="list-style-type: none"> ■ document d'orientation : PDU (Plan de Déplacements Urbains) Ile-de-France ■ déplacements doux : création d'une commission vélo, pistes cyclables, zone 30, ■ analyse des accidents (axe communal à grande circulation) ■ bus : couloirs réservés, mises aux normes des quais bus, amélioration de la signalisation
En cours	<ul style="list-style-type: none"> ■ transports publics : schéma de TCSP (plan et axes), pôle multimodal (ZAC des Chantiers) ■ stationnement : Plan de stationnement ■ déplacements doux : schéma des circulations douces ■ déplacements routiers : élargissement de la RN 286
En projet	<ul style="list-style-type: none"> ■ transports publics : Tangentielle Ouest-Sud Achères-Melun - TER assurant une desserte de la deuxième couronne autour de Paris (2008) -, développement des TCSP... ■ déplacements routiers : prolongement et bouclage de l'A86, Plan de circulation de la Ville...

Acteurs et partenaires

En externe	Concessionnaires, Conseils de quartiers, STIF, Le Conseil général, le Sigeif, DDE, EDF, PHEBUS, la Région, Comité d'axe, Comité des usagers...
En interne	Urbanisme, Environnement, Architecte-urbaniste, Développement économique, CCAS (la city) ...

Perspectives possibles pour l'Agenda 21

■ Accompagnement :

- Enquête ménage / déplacement dans le cadre du PLD
- Programme d'éducation et de sensibilisation à l'attention des Versaillais
- Mise en place d'une réflexion globale sur la mobilité et l'accessibilité sur la ville.

■ Déplacements routiers

- Actions de sécurité routière (formation, éducation et aménagement sécuritaire). Mutualiser les besoins d'éducation entre les services (assainissement, déplacements, environnement, hygiène, patrimoine...).
- Elaboration d'un plan de déplacement entreprise (aide de l'ADEME)

■ Déplacements par transports publics et modes doux

- Mise en œuvre de projets concrets de type covoiturage, pédibus, vélo en libre service, véhicule en libre service, garage vélo, pour faciliter les déplacements des Versaillais
- Application des principes de qualité environnementale aux aménagements de voirie.
- Réflexion sur : mobilité et tourisme, mobilité et services publics, mobilité et école...

Définir des objectifs, c'est établir des priorités :

- les objectifs confèrent cohérence et lisibilité au projet
- ils orientent la recherche des moyens
- les objectifs de l'Agenda 21 et du PLU se complètent.

A partir du diagnostic partagé et des enjeux qu'il pointe, les acteurs locaux définissent les objectifs du projet de développement durable.

Le statut de la stratégie de développement durable dans la politique communale

Les collectivités disposent de plusieurs outils destinés à définir un projet global qui oriente et donne une cohérence à l'ensemble de l'activité communale : non seulement Agenda 21 local et PLU mais aussi programme prévisionnel des investissements, plan de mandat...

Pour que ces documents ne soient pas contradictoires, ils peuvent s'articuler selon un ordre chronologique et selon leur spécificité :

■ **Si Agenda 21 local et/ou PLU sont premiers, les autres documents s'adapteront à leurs orientations :**
cette configuration renforce la prise en compte du développement durable dans l'ensemble de l'activité communal.

■ **Si Agenda 21 local et/ou PLU sont postérieurs, ils sont mis en compatibilité avec le document antérieur :**
dans cette configuration le projet de développement durable peut identifier et résoudre certaines contradictions entre le projet communal et les principes du développement durable, favoriser une meilleure prise en compte du développement durable dans les programmes entérinés, favoriser l'émergence de nouvelles actions...

42

La transcription des objectifs dans le PLU

Dans le PLU, deux documents transcrivent les objectifs :

■ **le "Projet d'Aménagement et de Développement Durable" (PADD)**

- Ce document expose les objectifs généraux de la collectivité
- L'élaboration du PADD est obligatoire
- Les Orientations d'Aménagement et le règlement doivent être compatibles avec le PADD mais le PADD n'est pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme.

■ **les " Orientations d'Aménagement "**

- Le statut de ce document est intermédiaire entre objectifs et moyens : en cohérence avec le PADD, il fixe des orientations à l'échelle des " quartier ou des secteurs " et peut prévoir des " actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ".
- L'élaboration des Orientations d'Aménagement est facultative, selon la volonté locale, mais les travaux ou opérations d'urbanisme doivent être compatibles avec ces Orientations.



A Versailles, le PADD est organisé par échelles territoriales : il propose des orientations au niveau régional, intercommunal, communal, et de chaque quartier. Cette structure (opérationnelle pour le PADD d'autres communes) peut être réutilisée pour l'Agenda 21 local.

■ **L'élaboration des Orientations d'Aménagement est conseillée : elles facilitent la recherche de moyens adaptés aux orientations générales et permettent aux acteurs du territoire de mieux comprendre le sens du projet.**

Les enjeux d'un document d'objectifs pour l'Agenda 21 local

Certains Agendas 21 locaux ne comprennent que deux volets : diagnostic et programme d'actions.

Une formulation écrite des objectifs présente plusieurs avantages :

✚ Pour l'Agenda 21 local comme pour le PLU, la définition d'objectifs dont découlent des moyens d'actions favorise continuité, cohérence et compréhension dans la chaîne de décision.

✚ Le moment de définition des objectifs est une opportunité pour mettre en débat les enjeux globaux et assurer une connexion évidente entre une pensée globale et l'action locale.



Ce document peut inscrire comme prioritaires des objectifs importants même s'ils sont difficiles à atteindre car les moyens dont dispose la collectivité sont sous dimensionnés. Un tel acte à portée politique est une façon d'attirer l'attention sur une question et de sensibiliser d'autres acteurs dont l'engagement serait décisif.

L'articulation des objectifs de l'Agenda 21 local et du PLU

Pour le PLU, la transcription des objectifs de développement durable dans le PADD ou les Orientations d'Aménagement doit se réaliser dans le respect du code l'urbanisme qui définit :

- une liste limitative des thèmes qui peuvent être abordés
- l'approche de ces thèmes, qui doit relever de l'aménagement.

Pour l'Agenda 21 local : en l'absence de réglementation spécifique, l'Agenda 21 local peut porter sur l'ensemble des affaires locales afin, selon l'esprit propre à la démarche, de favoriser le développement durable.

Visant également la concrétisation locale du développement durable par des moyens différents, les objectifs de l'Agenda 21 local et du PLU peuvent être complémentaires :

✚ L'Agenda 21 local participe à la construction du projet de développement durable communal en définissant des objectifs :

- dans des thèmes autres que ceux qui sont abordés dans le PLU
- selon une approche qui dépasse l'aménagement.

Cette articulation peut être recherchée, que les démarches soient conduites simultanément ou pas.



Par rapport au PADD-PLU, le document d'objectif de l'Agenda 21 local d'Issy-les-Moulineaux :

- réaffirme la même orientation générale de "reconquête des berges de la Seine" en la déclinant dans une prescription particulière qui échappe au PLU : "l'impulsion de projets de transport fluvial de passagers". Le document fait référence aux prescriptions particulières du PADD pour expliquer la signification de sa programmation d'opérations d'aménagement.

- définit des orientations étrangères aux questions d'aménagement comme "l'intégration des personnes handicapées" ou "la promotion des nouvelles technologies au service du développement durable".



A Bessancourt, la commune élabore un projet de développement durable de territoire qui se décline dans un Agenda 21 local et un PLU.

Un important travail de sensibilisation préalable a été conduit pendant deux années :

- processus et portée de la démarche ;
- lien établi entre les actions en cours et le développement durable (amélioration de l'habitat social, requalifications environnementales...);
- organisation d'un Mois de la Citoyenneté et du Développement Durable
- débat avec les enfants des écoles primaires lors des journées " En ville, sans ma voiture ";
- information systématique dans chaque édition du bulletin municipal...

Ces opérations ont généré une forte attente de la population pour des actions quotidiennes en faveur du développement durable.

Le diagnostic commun fait apparaître que la plupart des objectifs sont traitables dans le cadre du PADD : promotion des transports en commun et des déplacements doux,

accueil d'entreprises, limitation de l'urbanisation, amélioration des conditions de production agricole, reconversion des sols pollués, protection des forêts...

Seul le programme en faveur de la jeunesse et du développement associatif serait très spécifique à l'Agenda 21 local.

Compte tenu de ces éléments, le projet de développement durable du territoire sera organisé de la manière suivante :

- les objectifs seront exposés de manière privilégiée dans le PADD
- les moyens à mettre en œuvre seront détaillés dans le programme d'action de l'Agenda 21 local.

Cette organisation assure une bonne cohérence et visibilité entre objectifs et moyens.

Elle optimise également le travail : le cabinet d'urbanisme se consacre essentiellement à la formalisation des objectifs, tandis que la chargée de mission développement durable dispose d'un temps suffisant pour explorer les moyens à mettre en œuvre de manière approfondie avec les élus, les services et la société civile.

Elle optimise également le travail : le cabinet d'urbanisme se consacre essentiellement à la formalisation des objectifs, tandis que la chargée de mission développement durable dispose d'un temps suffisant pour explorer les moyens à mettre en œuvre de manière approfondie avec les élus, les services et la société civile.

La forme des documents d'orientations

Le PADD et les Orientations du PLU étant des documents réglementés dans leur élaboration et réglementaires dans leurs portées, **ils doivent faire l'objet de rendus spécifiques.**



Deux documents d'orientation distincts, l'un pour le PLU et l'autre pour l'Agenda 21 local sont nécessaires.

Toutefois, leur présentation peut être harmonisée de façon à ce qu'ils constituent deux éléments d'un même projet de développement durable

- **en adoptant un plan identique**, ce qui nécessite souvent un accord entre les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU
- **en procédant par renvois d'un document à l'autre.**

- l'Agenda 21 décline les objectifs du PLU en actions programmées
- le PLU transcrit en droit de l'aménagement des priorités de l'Agenda 21
- cette complémentarité est renforcée par une collaboration continue des pilotes des deux démarches.

La phase ultime de l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU est consacrée à la recherche des moyens permettant de concrétiser les priorités définies lors de la phase " Objectifs ".

Ces moyens sont inscrits dans des documents de mise en œuvre qui sont spécifiques à chaque démarche :

- le règlement du PLU
- le programme d'action de l'Agenda 21 local.

Le règlement du PLU

■ Le document de mise en œuvre du PLU est étroitement encadré par le code de l'urbanisme

■ Le règlement du PLU délimite sur l'ensemble du territoire communal des zones selon leur vocation et fixe un certain nombre de règles qui leur sont applicables.

- ▶ 4 catégories de zones sont identifiables : " urbaines ", " à urbaniser ", " agricoles " et " naturelles et forestières "
- ▶ 14 catégories de règles portant sur les constructions peuvent être édictées sur :
 - les possibilités de construction [art. 1 et 2] et la superficie minimale de construction [art. 5] ;
 - la situation des constructions : conditions de desserte ou d'accès aux réseaux publics routiers, d'eau et d'assainissement [art. 3 et 4] ;
 - l'implantation des constructions par rapport aux voies publiques, aux constructions environnantes et aux limites séparatives [art. 6 à 8] ;
 - les conditions de construction : emprise au sol, hauteur, aspect extérieur, aménagements obligatoires (aire de stationnement, aire de jeux, plantations ...), densité [art. 9 à 14]
- ▶ En outre, des dispositions permettent de mieux réaliser des projets d'intérêt général comme la réalisation de programmes de logements, de voies publiques, d'espaces verts, de réduction des capacités de stationnement pour promouvoir l'usage des transports en commun... quelle que soit la zone.

■ Le règlement du PLU se présente sous deux formes :

- ▶ des documents graphiques et notamment la cartographie des zones
- ▶ un texte de droit avec les règles applicables pour chaque zone.

■ Ces documents sont de portée obligatoire.

■ Dans les communes dotées d'un POS, une évaluation préalable du règlement en vigueur s'avère déterminante pour améliorer l'efficacité du nouveau règlement et identifier des actions d'accompagnement (fiches de conseil architectural annexées au PLU, actions de sensibilisation qui peuvent figurer dans l'Agenda 21 local...)

■ Les 14 catégories de règles et les servitudes sont d'élaboration facultative. Elles sont néanmoins pertinentes pour concrétiser le PADD.

Le programme d'actions de l'Agenda 21 local

■ Le document de mise en œuvre de l'Agenda 21 local est un recueil de projets de développement durable que la commune s'engage à réaliser.

Sa présentation sous forme d'une fiche-action comprenant des rubriques homogènes et précises à renseigner pour chaque projet permet à la fois de guider et de vérifier facilement leur mise en œuvre.

■ L'élaboration du programme d'actions se déroule en trois moments :

La création d'une fiche-action type (voir document annexé)

- Une réunion du comité technique sur une proposition de fiche-action type, préparée par le pilote, est utile pour enrichir les rubriques et préciser leur contenu.

La sélection des actions et le renseignement des fiches

- Pour l'élaboration du programme d'actions, le pilote a intérêt à associer au maximum les différents acteurs de l'Agenda 21 local et notamment les services municipaux. En participant à la conception des fiches, ils préparent déjà leur mise en œuvre.
- Pour trier entre les différentes actions à inscrire dans le programme, le comité technique peut s'inspirer de la méthode indiquée pour la sélection des thèmes (cf. fiche n°4) : contribution aux enjeux globaux, actions ayant des effets leviers, enjeux locaux non traités.

La validation politique du programme d'actions

- Une délibération du conseil municipal accompagné d'une présentation en réunion publique contribue à renforcer la portée politique de l'Agenda 21 local.

La coordination des documents de mise en œuvre de l'Agenda 21 local et du PLU

46

Des documents qui se confortent l'un et l'autre

- Le PLU peut conférer une valeur réglementaire à des propositions qui ont émergé dans le cadre de l'Agenda 21 local, en les traduisant dans le droit local de l'urbanisme.



A Issy-les-Moulineaux, dans le cadre de sa réflexion sur le développement durable, la direction de l'environnement a proposé à la direction de l'urbanisme de co-piloter une étude destinée à favoriser le développement des constructions à Haute Qualité Environnementale. Les résultats doivent notamment permettre de mieux transcrire cet objectif dans le règlement du PLU et dans un guide de recommandations qui lui est annexé (chantiers à faibles nuisances, gestion de l'eau, gestion des déchets...)

- L'Agenda 21 local peut accompagner la mise en œuvre des orientations du PADD et des projets sous-jacents aux documents réglementaires en les traduisant en une série de fiches opérationnelles. En effet, le PADD dresse des objectifs sans proposer des moyens concrets pour les réaliser et le règlement mérite souvent d'être explicité pour être mieux compris.



Une des pistes pour l'Agenda 21 local de Versailles consiste à reprendre les orientations du PADD et à organiser précisément les actions qui sont mentionnées dans le document d'urbanisme. Par exemple, pour ce qui est de "Favoriser les déplacements non motorisés sur les courtes distances", il s'agit de "Créer un réseau vélo urbain et vélo de loisirs", "Réaliser des itinéraires pour les modes de circulations douces" et "Améliorer l'offre de stationnement pour les vélos sur les domaines publics et privés".

La coordination entre les documents de mise en œuvre

■ Elle est renforcée lorsque les services en charge de l'Agenda 21 local et du PLU **recherchent cette complémentarité très en amont**, dès la phase de définition des objectifs. C'est un travail minutieux qui consiste à observer les limites des programmes en cours et à les adapter en fonction des objectifs tout en limitant les risques juridiques.

FICHE-ACTION

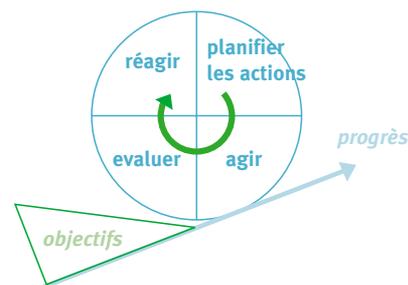
à titre d'exemple :

N° TITRE de l'action	ACTION N° 10 FAVORISER LES TECHNIQUES CULTURALES DOUCES	
Pilotes	Direction des Parcs et Jardins	
Problème (interne à la Ville, local, intercommunal, régional, global...)		
<p>10% de la surface communale est consacrée aux espaces verts publics.</p> <p>Ces aires sont en augmentation. L'utilisation de produits phytosanitaires (insecticides) pour traiter la présence d'insectes nuisibles dans ces espaces génère des pollutions, notamment de l'eau, alors même que d'autres techniques culturales moins problématiques sont à disposition.</p> <p>60% de ces espaces sont des jardins publics et de nombreux espaces se trouvent dans des zones à caractère " naturel ", ne nécessitant pas un entretien aussi strict qu'en plein cœur de la ville. Des produits moins nocifs sont déjà employés par la Ville.</p>		
Objectifs (public visé, changement souhaité...)		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Environnemental : Limiter les sources de pollution et favoriser diversité faunistique et floristique des milieux ■ Économique : Diminuer les coûts d'entretien des espaces verts, et concentrer les dépenses sur les espaces qui nécessitent un entretien plus important. ■ Social : Favoriser l'insertion sociale par l'activité économique. 		
Moyens		
Action et délais de mise en œuvre	Coût et financement	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Diagnostic des sites permettant une gestion différenciée (2004) ■ Désherbage manuel par association d'insertion (2004) ■ Désherbage thermique (2004) ■ Désherbage chimique (produits foliaires et anti-germinatifs agréés par le ministère de l'agriculture) (2004). 	<p>30 000 €</p> <p>budget habituel</p> <p>Crédits Direction Espaces Verts</p>	
Partenaires de mise en œuvre	<p>Interne : Direction de l'environnement (expertise)</p> <p>Externe : Association d'insertion</p>	
Concertation (objectifs et modalités)	Réunions de travail pour améliorer le projet avec association de protection de l'environnement	
Indicateur d'efficience	Surface traitée par des techniques culturales douces	
Résultats attendus	Indicateurs d'efficacité (résultats produits)	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Réduction de la consommation d'insecticide ■ Amélioration de l'état sanitaire des végétaux ■ Réduction des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quantité de pesticides commandée ■ Part des végétaux malades ■ Crédits consacrés à l'entretien des végétaux 	

Une même dynamique de progrès

- le pilote accompagne la mise en œuvre par les différents acteurs et organise l'évaluation
- l'évaluation est préparée pendant l'élaboration
- Agenda 21 et PLU sont régulièrement actualisés et traitent davantage de thèmes à chaque nouvelle programmation.

L'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU se clôture par une délibération du conseil municipal. Mais l'élaboration [planifier] n'est qu'un moment du cycle des démarches qui se poursuit par la mise en œuvre, l'évaluation et une nouvelle programmation, comme l'illustre la "roue de Deming" (qualiticien américain, 1900-1993).



Mettre en œuvre

Il est à chaque service municipal en lien avec ses partenaires et la société civile de mettre en œuvre les actions dont il a la responsabilité directe.

Le pilote peut faciliter le travail des services par ses fonctions de :

- **Conseil** sur les techniques, les institutions ressources, les expériences similaires... dont il a connaissance en tant que référent développement durable de la collectivité
- **Animation en établissant un planning de mise en œuvre** du programme d'actions et en veillant à sa concrétisation dans le cadre de réunions du comité technique tous les trois à six mois
- **Promotion du projet de développement durable**, notamment par un débat en conseil municipal sur le bilan d'activité annuel (au même titre que le compte administratif, la réalisation des services publics de l'eau...), ce qui favorise l'institutionnalisation de l'Agenda 21 local parmi les politiques locales
- **Sensibilisation continue au développement durable** en mettant en évidence le lien entre les actions et les enjeux globaux et en prévoyant régulièrement une information à l'attention de tous les acteurs locaux.

Evaluer

Evaluer consiste d'une part à mesurer le degré de réalisation des projets poursuivis par les démarches d'Agenda 21 local et de PLU et d'autre part à expliquer ces résultats.

- Quatre modalités sont à prendre en compte :



- Cette fonction d'évaluation peut être dévolue à des acteurs différents selon la modalité en jeu :
 - ▶ cohérence et efficacité, en interne aux services municipaux par le pilote qui tient à jour le bilan d'activité décrivant les moyens mis en œuvre et les résultats visés, consignés dans les fiches-actions
 - ▶ pertinence et efficacité, en externe par un cabinet spécialisé dont la position d'extériorité et l'expérience lui permettent de mieux repérer les dysfonctionnements et de proposer des réorientations de manière impartiale.

- **La collectivité peut associer la société civile à l'évaluation** (notamment les instances mobilisées pour l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU) **tant sur le résultat des démarches que sur le travail d'évaluation** (cahier des charges, rapport provisoire ou définitif...).

- Préparer l'évaluation des objectifs et des moyens dès leur conception permet de mieux les préciser et ancre le principe d'une vérification de leur mise en œuvre.
- Les indicateurs sont des outils quantitatifs contribuant à l'évaluation et à la communication des résultats générés par les actions engagées.

■ Trois critères s'avèrent utiles pour construire ces indicateurs :

- **Pertinence** pour disposer d'une représentation exacte de sa situation.
- **Comparaison** pour caractériser la situation dans l'espace et dans le temps
- **Simplicité** pour que l'information puisse être collectée par les services et compréhensible par la population.



L'indice " Atmo " est un indicateur approchant ces critères. Elaboré chaque jour par les réseaux de surveillance de qualité de l'air des grandes agglomérations et publié dans la presse, il permet à chacun d'être prévenu des pollutions et aux pouvoirs publics de prendre les mesures qui s'imposent en cas de danger.

■ L'intérêt des indicateurs est de décrire de manière synthétique la situation d'un champ particulier.

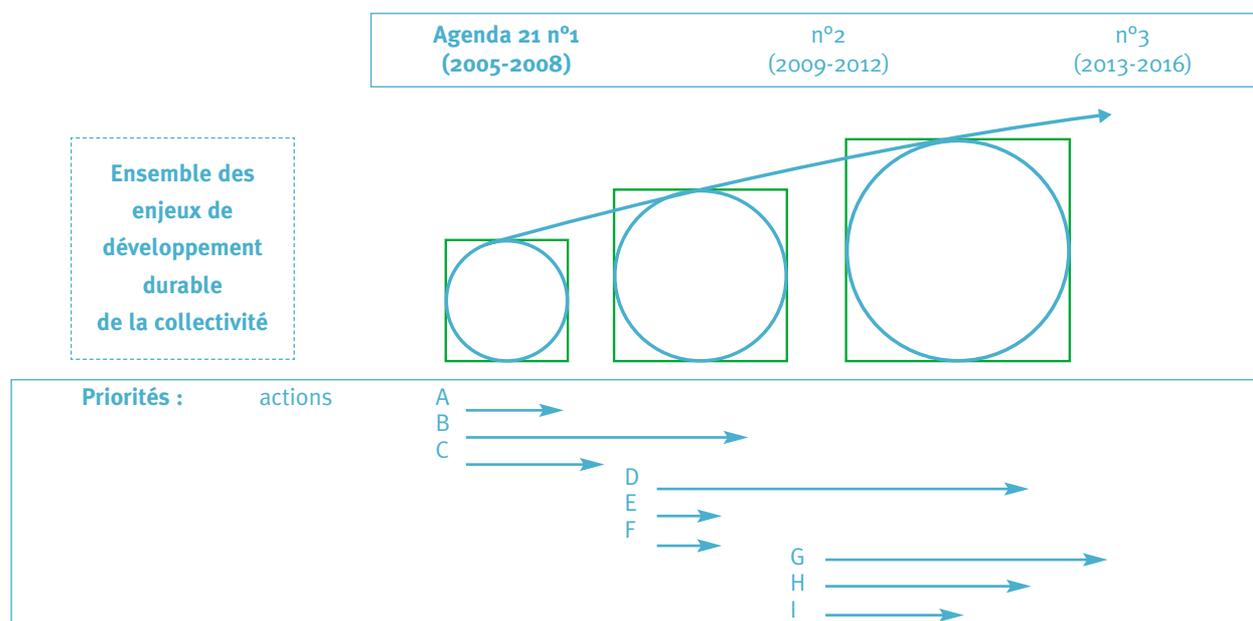
Leur limite est qu'ils n'expliquent pas cette situation. C'est pourquoi ils doivent être complétés par une évaluation qualitative.

■ **A partir des résultats de l'évaluation, le comité de pilotage décide des réorientations nécessaires à l'amélioration de la mise en œuvre des objectifs.**

Renouveler la programmation

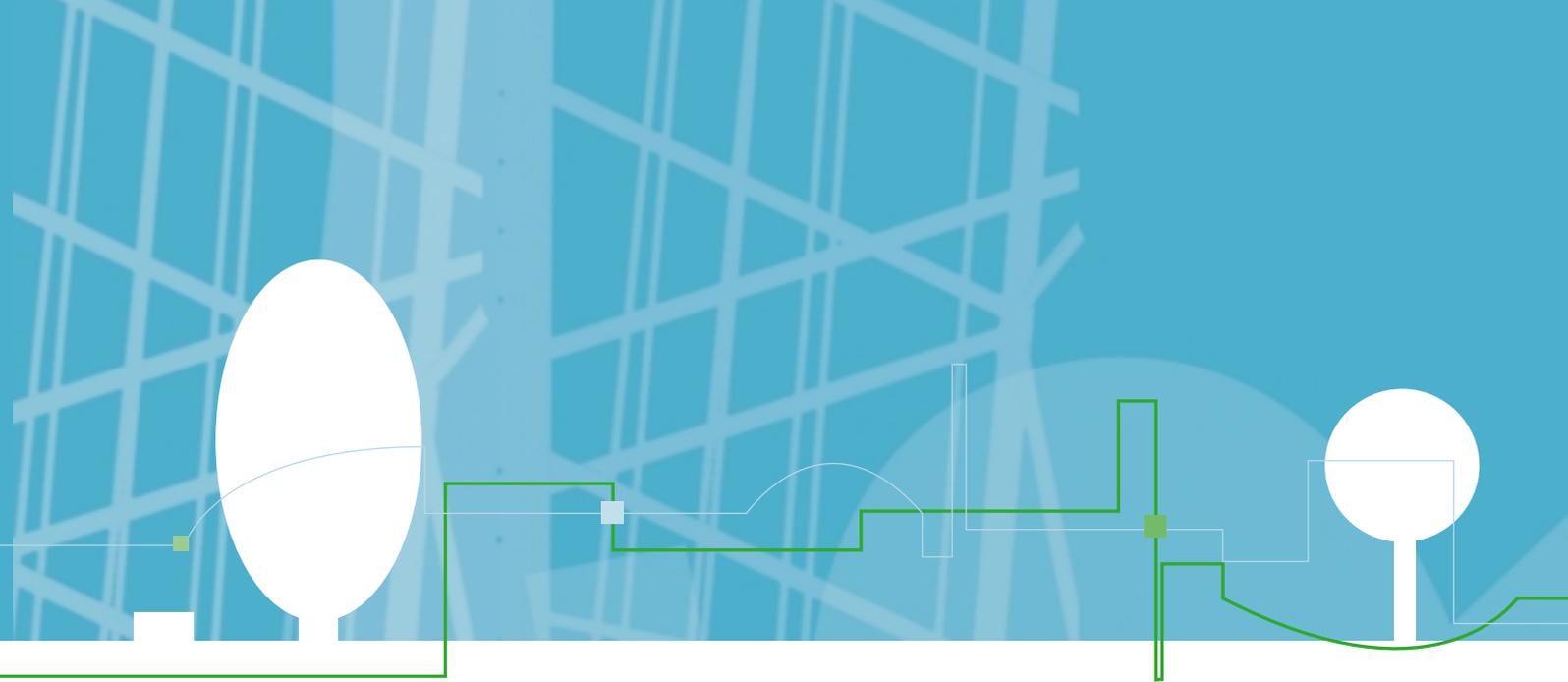
■ Les documents de mise en œuvre de l'Agenda 21 local et du PLU sont adaptés à un moment précis de la réalité. **Ils doivent être actualisés** en fonction des résultats obtenus et des nouveaux enjeux qui apparaissent.

Agenda 21 local et PLU sont des démarches récurrentes permettant de faire des progrès constants.



■ Tous les enjeux ne peuvent pas être appréhendés simultanément. L'efficacité nécessite de cibler des priorités et de concentrer les moyens nécessaires à leur réalisation.

■ **Mais, les enjeux peuvent être traités successivement en plusieurs générations par des programmes d'actions qui s'amplifient.**



Bibliographie

50

Glossaire

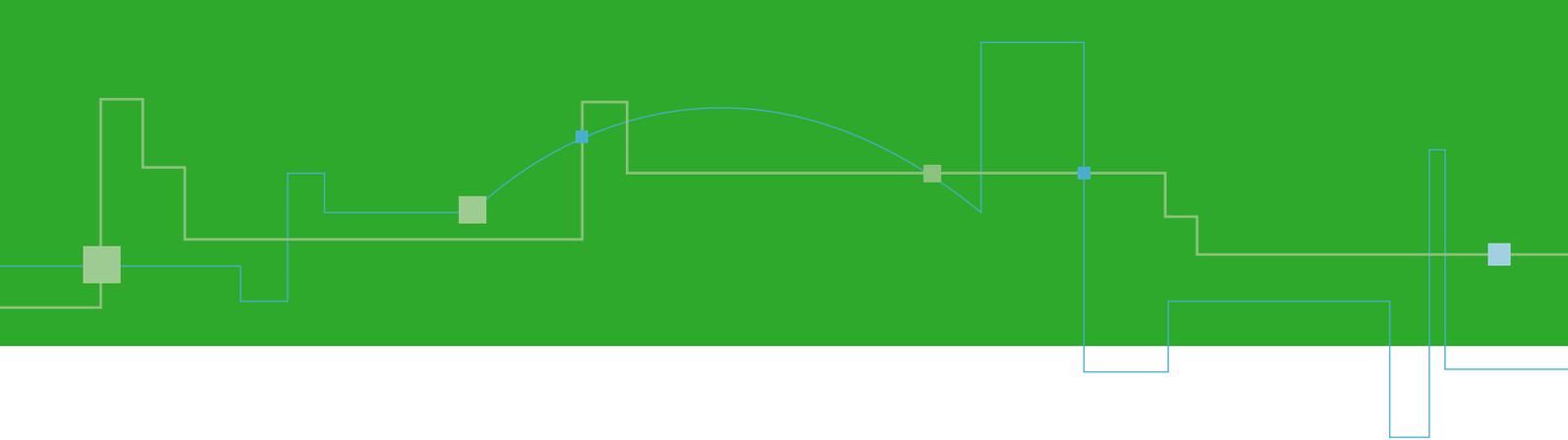
Bibliographie

Agenda 21 local

- **Action 21, déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**
Nations Unies, 1993
- **L'Agenda 21 local**
Collection "Comprendre l'environnement"
ARENE Ile-de-France, 2003, 12 pages
- **L'Agenda 21 local en question, 21 approches du développement durable des territoires**
Gaz de France, Comité 21, 2001, 19 pages
- **Construire une politique de développement durable, Guide des collectivités pour comprendre et agir**
Centre ressource du développement durable (CRDD), 2001, 7 pages
- **Construire une politique de développement durable, Dessine moi un Agenda 21 local**
Centre ressource du développement durable (CRDD), 2001, 11 pages
- **Construire une politique de développement durable, 15 principes pour l'action**
Centre ressource du développement durable (CRDD), 2001, 17 pages
- **Construire une politique de développement durable, Investigation élémentaire**
Centre ressource du développement durable (CRDD), 2001, 13 pages
- **Le développement durable : une autre politique pour les territoires ?**
Réseau des Agences Régionales de l'Environnement (RARE), 2000, 68 pages
- **Repères pour l'Agenda 21 local**
4D, 2001, 132 pages
- **Territoires et développement durable**
Comité 21, tome 1, 2001, 52 pages et tome 2, 2002, 116 pages

PLU et documents d'urbanisme

- **Intégration de préoccupations environnementales et de développement durable dans les Plans Locaux d'Urbanisme**
CSTB, La Calade, 2000
- **Loi solidarité et renouvellement urbains, de nouveaux outils pour les collectivités locales,**
Ministère et l'équipement, des transports et du logement, DGUHC, 2001, 32 pages
- **Loi Urbanisme & habitat, Volet urbanisme, service après vote**
Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, DGUHC, 2003, 47 pages



■ **Le Projet d'aménagement et de développement durable du PLU**

Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, DGUHC, CERTU, 2002, 92 pages

■ **SCOT, le périmètre**

CERTU, 2001

■ **SCOT, premières approches sur les méthodes et le contenu**

CERTU, 2001, 184 pages

Méthodologie du diagnostic

■ **Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux**

Dossier n°115, CERTU, 2001

■ **Diagnostic, développement durable urbain, le questionnaire**

Agence Régionale pour l'Environnement Midi-Pyrénées, 1999, 75 pages

Concertation

■ **La concertation**

Collection "Comprendre l'environnement", ARENE Ile-de-France, 2002, 12 pages

■ **La concertation en aménagement, éléments méthodologiques**

CERTU, 2000, 166 pages

■ **Concertation et Territoires**

Collection "Territoires en développement Entreprises, Territoires et Développement", C&S Conseils, 2001, 74 pages

Sites Internet des organismes cités

■ Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies Ile-de-France	www.arenidf.org
■ Agence Régionale pour l'Environnement Midi-Pyrénées	www.arpe-mip.com
■ Comité 21	www.comite21.org
■ Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme	www.certu.fr/certu
■ Centre Ressource du Développement Durable (CRDD)	www.cerdd.org
■ Entreprises, Territoires et Développement	www.etd.asso.fr
■ Ministère de l'écologie et du Développement Durable	www.environnement.gouv.fr
■ Ministère de l'Équipement - Direction Générale de l'Urbanisme	www.urbanisme.equipement.gouv.fr
■ Réseau des Agences Régionales pour l'Environnement (RARE)	www.rare.asso.fr

Glossaire

- ADEME** Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
- CAUE** Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
- CCAS** Centre Communal d'Action Sociale
- CCI** Chambre de Commerce et d'Industrie
- DDAF** Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- DDASS** Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
- DDE** Direction Départementale de l'Équipement
- DGS** Direction Générale des Services
- DIREN** Direction régionale de l'Environnement
- DRIRE** Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
- EPCI** Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- HQE** Haute Qualité Environnementale
- INSEE** Institut National de la Statistique et des Etudes Économiques
- LOADDT** Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (n°99-533 du 29 juin 1999)
- OPAH** Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
- PADD** Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- PDU** Plan de Déplacements Urbains
- PLH** Programme Local de l'Habitat
- PLU** Plan Local d'Urbanisme
- PNR** Parc Naturel Régional
- POS** Plan d'Occupation des Sols
- PPA** Personnes Publiques Associées
- SRU** Loi solidarité et renouvellement urbains (n°2000-1208 du 13 décembre 2000)
- SCOT** Schéma de Cohérence Territoriale
- SME** Système de Management Environnemental
- ZNIEFF** Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

Guide PLU Agenda 21

Conscientes depuis le Sommet de Rio (1992) de l'importance de la mise en œuvre du développement durable sur leurs territoires, un certain nombre de collectivités se sont engagées dans une démarche participative d'Agenda 21 local.

Depuis, plusieurs textes de loi ont ancré le développement durable dans la législation française. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (2000) institue le Plan Local d'urbanisme (PLU) avec une innovation majeure : il ne s'agit plus simplement de réguler l'occupation des sols mais d'élaborer un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). C'est donc toute la dimension territoriale et spatiale des stratégies communales et intercommunales qui est désormais abordée dans la perspective du développement durable.

Avec l'Agenda 21 local et le Plan Local d'Urbanisme, les communes ont à disposition deux outils pour formaliser leur projet de développement durable. Pour autant l'articulation entre ces deux outils n'est pas évidente.

- Quels sont les apports spécifiques de chacun de ces outils ?
- Comment créer des synergies entre ces outils ?
- Comment les coordonner pour structurer un projet global de développement durable ?

L'ARENE Ile-de-France en éditant ce guide, a souhaité apporter des réponses pratiques à ces questions.



94 bis, avenue de Suffren ■ 75015 PARIS
tél. : 01 53 85 61 75 ■ fax. : 01 40 65 90 41
areneidf@areneidf.org ■ www.areneidf.org