Cour des comptes

Le - 9 JUIL. 2014

Le Premier président

à

Madame Ségolène Royal
Ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie

Monsieur Bernard Cazeneuve
Ministre de l'intérieur

Réf. : n° 70375

Objet : la politique de promotion des agendas 21 locaux

Au terme d'une enquête sur la politique de promotion des agendas 21 locaux réalisée à partir d'un échantillon composé d'une trentaine de collectivités et d'établissements publics[1], la formation interjuridictions constituée entre la Cour des comptes et cinq chambres régionales des comptes[2] m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

Elles ont été arrêtées sur la base des réponses du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), le 13 mars 2014, et du directeur général des collectivités locales du ministère chargé des collectivités locales, le 28 mars 2014, au relevé d'observations provisoires qui leur a été adressé par le président de la formation interjuridictions.

-=o0o=-

Promus par le « Sommet de la terre » organisé en 1992 à Rio de Janeiro, les agendas 21 sont conçus comme des déclinaisons du programme *Action 21* adopté par l'Organisation des Nations Unies (ONU) la même année. Fondés sur le volontariat des collectivités territoriales, les agendas 21 ont joué un rôle d'impulsion dans la prise de conscience des enjeux du développement durable.

---

1 La liste des collectivités et organismes concernés figure en annexe.

2 Ont participé à cette enquête les chambres régionales des comptes d'Alsace, d'Auvergne, Rhône-Alpes, de Basse-Normandie, Haute-Normandie, du Centre, Limousin et de Picardie, Nord-Pas-de-Calais.

En France, c'est, au sein du ministère de l'écologie, le commissariat général au développement durable (CGDD) qui est chargé de conduire la politique de promotion des agendas 21.

Au terme de son enquête, la Cour dresse un bilan mitigé des résultats obtenus et suggère une remise à plat du dispositif de reconnaissance porté par le ministère.

1 - Un bilan mitigé tant sur le plan quantitatif que qualitatif

Si l'objectif d'un millier d'agendas 21, fixé dans la stratégie nationale de développement durable (SNDD) 2010-2013, est atteint, seuls 40 % de ceux-ci ont fait l'objet d'une reconnaissance par le MEDDE au terme d'un processus peu sélectif qui a permis de retenir 85 % des dossiers reçus. Ainsi, un peu plus de la moitié des collectivités territoriales qui ont adopté un agenda 21 n'ont pas souhaité solliciter cette reconnaissance.

Quantitativement, le nombre d'agendas 21 en vigueur aujourd'hui, rapporté au nombre de collectivités territoriales potentiellement concernées, apparaît modeste, surtout si on le compare avec celui de pays voisins (Allemagne, Grande-Bretagne, pays scandinaves, notamment).

Sur le plan qualitatif, l'analyse d'une trentaine d'agendas 21 réalisée par cinq chambres régionales des comptes témoigne d'une grande hétérogénéité de méthode et de contenu, de la faiblesse des systèmes d'information qui leur sont associés, de l'absence fréquente d'indicateurs de résultats et de toute évaluation financière, *ex ante* ou *ex post*, de leurs effets.

La participation des citoyens à l'élaboration des agendas 21 est rarement constatée, contrairement au principe de « dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées » recommandé au chapitre 28.3 du programme *Action 21*. Ce constat est corroboré par des travaux universitaires qui ont été consacrés au sujet[3].

D'une manière générale, peu d'agendas 21 territoriaux sont structurés autour des cinq finalités nationales de développement durable présentées comme les axes de la SNDD 2003-2008, codifiés à l'article L. 110-1 du code de l'environnement[4]. Ce constat est particulièrement marqué au sein du bloc communal et conduit à s'interroger sur la capacité des agendas 21 locaux à décliner les grandes priorités nationales de développement durable, même si la Cour ne sous-estime pas la difficulté d'articuler problématiques locales et finalités nationales.

Au total, plus de 20 ans après le « Sommet de la Terre », la politique de promotion de ce dispositif par l'État semble avoir atteint ses limites : peu de collectivités, y compris les plus importantes, se sont dotées d'un agenda 21 et, sur le plan qualitatif, rares sont celles qui s'inscrivent dans une stratégie globale de développement durable.

2 - Un dispositif de reconnaissance à reconsidérer au vu des lois Grenelle

Dans ces conditions, l'opportunité pour l'État de poursuivre la politique de promotion de ce dispositif ne peut manquer de se poser d'autant que le contexte législatif et réglementaire en matière d'environnement et de développement durable a profondément évolué depuis l'adoption de la charte de l'environnement et des lois Grenelle.

---

[3] Emelianoff, Cyria. *Les pouvoirs locaux dans la mondialisation écologique : remodeler l'environnement planétaire et urbain : dossier d'habilitation à diriger des recherches*. Université du Maine, 2011, vol. I, p. 236. Cf. également : Boutaud, Aurélien, *et al. Les agendas 21 locaux : bilan et perspective en Europe et en France*. Grand Lyon, 2009.

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

La « boîte à outils » des collectivités territoriales s'est largement enrichie. Ainsi, les régions ont vu conforté leur rôle pivot en matière d'énergie, de qualité de l'air et gestion des ressources naturelles, via l'instauration des schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE) et des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Elles disposent, par ailleurs, du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui peut être considéré comme un instrument d'assemblage de différentes politiques publiques de développement durable d'échelle régionale. Au sein du bloc communal, l'exigence en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT) a été relevée ; le plan climat-énergie territorial (PCET) s'impose comme un nouveau dispositif en faveur de la lutte contre le changement climatique et les économies d'énergie. Toutefois, il manque aux communes et à leur groupement un instrument d'articulation de leurs initiatives en matière de développement durable : l'agenda 21 pourrait constituer une réponse à cette lacune.

Actuellement administré par le commissariat général au développement durable, le dispositif de reconnaissance mobilise, au niveau central, quatre chargés de mission en équivalent temps plein (ETP). Une centaine d'agents seraient mobilisés sur cette mission dans les services déconcentrés, pour des quotités de temps de travail hétérogènes selon les territoires. Les crédits alloués à cette action s'élèvent, en moyenne annuelle, à deux millions d'euros, hors dépenses de personnel, et sont en majeure partie contractualisés avec les régions.

Si les moyens consacrés à la politique de promotion des agendas 21 par le MEDDE apparaissent ainsi assez modestes, on peut néanmoins s'interroger sur la valeur ajoutée réelle qui en résulte. L'intérêt limité que représente, pour les collectivités territoriales, la reconnaissance des agendas 21 par le ministère, comme la faible sélectivité qui préside à l'attribution de ce qui est perçu localement comme un label, conduit la Cour à préconiser soit un abandon pur et simple de ce dispositif, soit une évolution allant dans le sens d'une plus grande exigence.

Dans le premier cas, le retrait éventuel de l'État n'impliquerait pas la disparition des agendas 21 en tant que démarche volontaire. Deux associations[5], au sein desquelles le MEDDE est représenté, conduisent d'ores et déjà une action de promotion et d'accompagnement globalement efficace des initiatives locales. Ainsi, les moyens actuellement consacrés à ce dispositif de reconnaissance pourraient utilement être redéployés pour fournir un appui aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations de rapportage en matière de développement durable. Cette fonction ne mobilise en effet actuellement qu'un seul équivalent temps plein au niveau central, alors qu'il s'agit de vérifier l'application d'une disposition réglementaire. Une telle évolution correspondrait d'ailleurs à celle enregistrée dans de nombreux territoires où le suivi des agendas 21 se confond désormais avec l'exercice annuel de rapportage prévu par le décret du 17 juin 2011 sur le sujet.

Dans le second cas, il conviendrait que l'État se montre plus rigoureux dans l'attribution de sa reconnaissance : celle-ci devrait être réservée à des initiatives territoriales exemplaires, si possible innovantes, et qui intègrent la dimension financière et économique de la transition écologique.

3 - La nécessité d'une requalification et d'un positionnement intercommunal

Le besoin de cohérence des projets milite en faveur du choix d'un périmètre territorial pertinent pour les agendas 21 qui, selon la Cour, se situe à l'échelon intercommunal en raison de la multiplicité des problématiques à appréhender, en particulier la gestion de l'espace, du logement, des transports et de l'énergie. Une telle approche ne serait d'ailleurs pas incompatible avec un renforcement de la dimension participative pour peu qu'un principe de subsidiarité soit respecté. Cela permettrait d'éviter que chaque commune initie un agenda 21 dès lors qu'elle aurait déjà contribué à l'élaboration d'un agenda 21 intercommunal. On pourrait ainsi imaginer de réserver la reconnaissance nationale aux projets portés par les

[5] L'association 4D et le Comité 21.

seules intercommunalités, à charge pour elles de décliner, en concertation avec les communes de leur territoire, un ensemble cohérent d'agendas 21 communaux.

Ces agendas 21 intercommunaux « pivots » garantiraient la cohérence des acteurs locaux et permettraient de limiter la dispersion des initiatives locales. Abandonnant un objectif quantitatif exprimé en nombre d'agendas 21, le ministère privilégierait ainsi l'émergence de véritables politiques intercommunales fondées sur le concept de développement durable appliqué à leur territoire. En réduisant les redondances, une telle approche aurait l'avantage d'être plus efficace et sans doute moins coûteuse.

Eu égard à l'aspect facultatif des agendas 21 et à leur caractère participatif, qu'il y a lieu de préserver, la Cour estime qu'une telle évolution ne mettrait pas à mal le principe d'absence de tutelle entre collectivités territoriales s'agissant de projets associant la population et non seulement les élus et les fonctionnaires territoriaux.

Sur le plan technique, il convient par ailleurs de rehausser la qualité des agendas 21 reconnus par l'État en développant un véritable suivi quantitatif d'indicateurs d'impact et en s'assurant de la soutenabilité économique et financière des plans d'action envisagés.

La perspective d'un colloque consacré à l'avenir des agendas 21, à l'initiative du commissariat général au développement durable, à l'automne 2014, fournit l'occasion d'une réflexion approfondie sur ces questions.

La Cour formule donc la recommandation suivante à la ministre chargée de l'écologie :

- **recommandation :** mettre un terme au dispositif actuel de reconnaissance des agendas 21, en réorientant, le cas échéant, les moyens qui y sont aujourd'hui consacrés au profit d'une action de contrôle des obligations de rapportage issues du décret du 17 juin 2011 ; à défaut, dans le cas du maintien du dispositif en vigueur, être plus sélectif dans le choix des agendas 21 labellisés **:** ne retenir que des projets exemplaires, assortis d'un calendrier et d'engagements financiers précis, couvrant au minimum le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (ÉPCI) et s'inscrivant dans le cadre de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

-=o0o=-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse[6] - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

6 La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.

- en tant que destinataire du présent référé, vous devez fournir à la Cour un compte rendu des suites données, en vue de la présentation par la Cour, dans son rapport public annuel, des suites apportées à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.

Didier Migaud

Annexe

Agendas 21 locaux

Échantillon examiné

En complément de l'analyse statistique globale menée au niveau national, le choix des entités contrôlées par les chambres régionales des comptes repose sur un échantillonnage de type aléatoire d'une trentaine de collectivités territoriales. Afin de tester l'effet de reconnaissance ministérielle, des collectivités dotées ou non de ladite reconnaissance ont été indifféremment contrôlées. S'il ne peut être considéré comme quantitativement représentatif des démarches d'agendas 21 conduites en France, l'échantillon n'en permet pas moins d'apprécier la variabilité qualitative de ce type de démarche.

Collectivité ou établissement contrôlé
ALSACE
Département du Haut-Rhin
Région Alsace
AUVERGNE, RHONE ALPES
Commune d'Echirolles
O.P.H. Grand Lyon
Commune de Voiron
BASSE-NORMANDIE, HAUTE NORMANDIE
Région Basse-Normandie
Communauté urbaine de Cherbourg
Syndicat mixte du pays des Hautes-Falaises
Département de Seine-Maritime
CENTRE, LIMOUSIN
Commune d'Orléans
Région Centre
Commune de Fleury-les-Aubrais
Commune d'Olivet
Communauté d'agglomération Orléans, Val-de-Loire
Commune de Saint-Jean-le-Blanc
Commune de Mainvilliers
Commune de Châteauroux
Communauté d'agglomération castelroussine
Commune de Saint-Doulchard
Commune de Limoges
Commune de Bourges
NORD PAS DE CALAIS, PICARDIE
Département du Nord
O.P.H. Partenord habitat
Région Nord-Pas-de-Calais
Commune d'Halluin