



Grenelle de l'environnement

Propositions en vue de l'élaboration d'un Agenda 21 national

Paris, le 5 septembre 2007

« La plus importante caractéristique de notre époque est que nous sommes désormais devenus les principaux architectes de notre futur » Maurice Strong, secrétaire général du Sommet de la Terre de Rio

Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, le Comité 21 préconise l'engagement de l'Etat dans l'adoption d'un Agenda 21 national. Issu de l'Agenda 21 de Rio (plan d'actions pour le 21^e siècle) et aujourd'hui adopté par de nombreux pays, régions et métropoles européens¹, l'Agenda 21 est à la fois un projet politique ambitieux et concerté pour le développement durable et une feuille de route, assortie d'objectifs-clés et d'instruments d'évaluation auxquels les représentants et partenaires de l'Etat (institutions, collectivités, entreprises, syndicats, ONG, citoyens-consommateurs...), dans leur diversité, pourront se référer. Fondée sur une concertation avec les acteurs institutionnels et socio-professionnels, l'Agenda 21 engage la responsabilité de l'Etat, mais aussi de tous ses partenaires dans l'atteinte des objectifs fixés.

L'Agenda 21 introduit la nécessité d'une rupture dans les modes de production et de consommation, avec la définition d'objectifs à moyen terme et de plans d'action à court terme (moyens à mettre en œuvre), jalonnés de temps d'évaluation, permettant de corriger et renforcer les plans d'action.. Cette ambition suppose une adhésion et une mobilisation de toutes les composantes de la société française. En fixant des grandes lignes d'action ancrées à l'échelle d'une génération, il donne tout son sens au respect des générations futures, tel que l'a exprimé Saint-Exupéry (nous empruntons la Terre à nos enfants) et répond aux préoccupations croissantes des Français sur le devenir et les conditions de vie de leurs enfants. Les priorités exprimées par le Président de la République sur le climat, la biodiversité et la santé s'inscrivent pleinement dans cette attente des Français.

Jusqu'alors, la politique mise en œuvre par l'Etat en matière d'écologie et du développement durable s'est appuyée sur la stratégie nationale de développement durable (SNDD) et ses deux bilans. Document technique de quelques centaines de mesures, la SNDD s'apparente plus à un travail de statisticien qu'à un projet politique et participatif. Elle ne peut faire office de gouvernail, impulsant des choix opérationnels en matière de recherche, d'innovation industrielle, de renforcement des compétences, de consommation... Elle est inconnue de la majorité des Français et apporte peu d'éclairage en termes de choix de long terme aux acteurs industriels et économiques. L'Agenda 21 pourrait apporter à l'Etat un cadre d'action accessible à tous et une information sur l'action entreprise, en France mais aussi en Europe en particulier.

¹ Pour plus d'informations : <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/natlinfo.htm>

Le Comité 21

Le Sommet de la Terre de Rio a adopté les conventions sur le climat, la déforestation, la biodiversité et la désertification. Les Etats ont également adopté l'Agenda 21 qui donne les clés de mise en œuvre (modes de production et de consommation, éducation et formation professionnelle, mobilisation des entreprises, des ONG et des communautés locales). Le texte préconise la mise en œuvre de l'Agenda 21 par les Etats, les collectivités locales et tout organisme assumant des activités de service public). En France, deux ans après le Sommet de Rio, est créé à l'initiative du Ministère de l'Environnement, et avec le soutien du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), le Comité 21 - Comité français pour l'environnement et le développement durable - chargé de promouvoir les principes et la mise en œuvre de l'Agenda 21 auprès des acteurs socio-économiques. Dans ce cadre, le Comité 21 est le représentant associatif du PNUE en France, en particulier pour la promotion des démarches Agenda 21 locaux. Dès sa création, le Comité 21 a accompagné les collectivités locales et leurs réseaux dans la réflexion stratégique et l'élaboration des Agenda 21 (de la commune à la région). Il y consacre un site spécifique : www.agenda21france.org.

Dans le cadre de son 10e anniversaire en 2005, au programme officiel du 60^e anniversaire des Nations-Unies et sous l'emblème des Objectifs du Millénaire, le Comité 21 et ses adhérents (entreprises, collectivités, ONG, établissements publics) ont pris 5 engagements phares pour les 10 années à venir :

- 1 - Adopter des modes de production et de consommation responsables et réduire les émissions de CO₂
- 2 - Préserver la biodiversité et promouvoir le tourisme durable et solidaire
- 3 - Respecter la diversité culturelle et lutter contre les discriminations et les exclusions
- 4 - Soutenir les filières environnementales et l'économie sociale
- 5 - Renforcer la solidarité internationale et inciter les métropoles, départements, régions à consacrer 1% de leur budget aux Objectifs du Millénaire

Aujourd'hui, avec une dizaine d'années de retard par rapport à nos voisins européens², la majorité des métropoles et des régions et environ un tiers des départements français ont adopté un Agenda 21, mais à des niveaux très divers, depuis le diagnostic initial jusqu'à l'évaluation du 4^e plan d'actions. Ce retard, malgré le réel intérêt des élus français pour le développement durable³, a été principalement dû au manque de vision, de coordination et d'incitation publique, qui reste à mettre en action.

On voit aussi se développer depuis deux ans des Agenda 21 scolaires, plans d'action conçus à l'échelle d'un établissement, depuis l'école jusqu'au campus. Ces démarches, renforçant l'initiative collective et la responsabilisation des élèves, parents, enseignants, collectivités sont à renforcer.⁴

² A titre d'exemple, en 1995, le gouvernement Suédois a créé le Nationalkommittén för Agenda 21 - comité chargé de suivre et d'apporter un soutien aux collectivités pour qu'elles s'engagent dans une démarche Agenda 21 local. L'une des principales tâches de ce comité, composé de membres du Parlement et de représentants d'entreprises, des collectivités et d'ONG, est de diffuser une culture à la fois technique et méthodologique pour faciliter la mise en œuvre du développement durable au sein des territoires suédois. Le succès des Agenda 21 locaux aujourd'hui en Suède (70% des collectivités sont engagées dans un Agenda 21 local) repose en parti sur ce dispositif de soutien financier, méthodologique et technique organisé par l'Etat, en appui avec les réseaux compétents à destination des collectivités locales.

³ Sondage Ipsos, Dexia, réalisé en novembre 2005.

⁴ Le Comité 21 anime un programme d'actions sur les Agenda 21 scolaires et vient de publier un guide méthodologique sur ces démarches.

1. L'Agenda 21 national, un gouvernail pour la mise en œuvre d'une politique renouvelée et concertée (Etat, marché, citoyens...) de développement durable en France

Le Comité 21 propose l'élaboration concertée d'un projet stratégique à 2015/2020, affirmant les objectifs et les choix de la France, en matière de climat, de santé, de préservation des ressources, de valorisation du patrimoine culturel, touristique.... Ce projet sera conçu en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable. Pour atteindre ces objectifs par strates, l'Agenda 21 sera assorti d'un 1^{er} plan d'actions à court terme, lui-même assorti d'indicateurs de résultats datés et chiffrés. La première étape d'évaluation étant fixée à 2009.

Conçu ainsi, l'Agenda 21 porte à la fois un projet politique ambitieux, appuyé sur un système de management renouvelé de l'Etat, apportant des garanties de transparence et d'ancrage sur le court, moyen et long terme.

Les 15 à 20 premières mesures issues du processus de Grenelle pourraient alimenter la conception de l'Agenda 21 national, c'est-à-dire fixer les objectifs structurants à échéance 20 ans (climat, santé, biodiversité, compétitivité environnementale...) et donner la mesure de l'engagement du gouvernement avec un 1^{er} plan d'actions à échéance 2009 (objectifs chiffrés en terme de CO₂, d'espaces et d'espèces protégés, d'éco-production...).

2. La concertation et l'engagement des parties prenantes

Selon Serge Antoine⁵, « le développement durable n'est pas le fruit de lois, de normes ou de labels : il est celui de l'initiative volontaire de tout un chacun et des actions qu'il engage » (Serge Antoine).

L'Agenda 21 renouvelle les relations entre l'Etat et ses partenaires (corps intermédiaires, entreprises, territoires, associations, citoyens...). D'une part, il est issu de la concertation avec ses partenaires (dont les mécanismes restent à enseigner en France, en particulier au sein des administrations) et sa mise en œuvre s'appuie sur des contrats opérationnels conclus avec ces partenaires, définissant les contributions respectives à la réussite de l'Agenda 21.

La concertation pourrait s'appuyer sur la création d'un Haut conseil du développement durable, chargé de contribuer aux côtés de l'Etat et du Parlement à la définition de l'Agenda 21 et des plans d'actions successifs. Ce Conseil serait également chargé d'examiner les projets de loi au regard des objectifs fixés par l'Agenda 21, en s'appuyant sur le dispositif d'évaluation (cf. *supra*).

L'engagement et la forte mobilisation de la société française, dans ses différentes composantes (collectivités, établissements scolaires et universitaires, centres de recherche, associations, fédérations professionnelles, organismes consulaires...), sont indispensables à la mise en œuvre de l'Agenda 21 et à la réussite des objectifs fixés. Certains contrats de plan Etat/régions ont intégré des objectifs en termes de maîtrise énergétique ou de Plan Climat... Cette démarche, assortie de mesures incitatives et d'éco-conditionnalité des aides, doit être étendue à de nombreux organismes et réseaux, qui eux-mêmes joueront le rôle de caisse de résonance auprès des collectivités (régions, départements, communes et intercommunalités) et des tissus socio-professionnels. Ces contrats définiront, chiffres et échéances à l'appui, la contribution spécifique de l'organisme à l'Agenda 21.

⁵ Serge Antoine a été Président-Fondateur du Comité 21 et a participé, aux côtés de Maurice Strong, à la préparation du Sommet de la Terre de Rio.

3. L'évaluation de l'Agenda 21

L'Agenda 21 suppose une « architecture » d'évaluation, apportant les garanties de transparence mais aussi de réponse efficiente aux objectifs fixés. Ce dispositif intégrera des outils de gestion patrimoniale et environnementale et une évaluation coût/bénéfice des actions préconisées. Cela suppose une internalisation des coûts (sanitaires, environnementaux, sociaux), permettant d'appuyer l'arbitrage dans les choix à adopter sur une vérité des coûts et charges pour la collectivité. Le suivi de l'Agenda 21 (adéquation des résultats par rapport aux objectifs fixés, efficience des moyens) sera conçu en concertation avec la structure dédiée à la concertation (Haut Conseil au développement durable).

Sur ces bases, nous proposons un dispositif d'évaluation, en « fusée » :

- à la base, le suivi du plan d'actions, mesurant l'efficacité des outils et des dispositifs de mise en œuvre, conduite par les directions techniques des ministères en concertation avec leurs partenaires
- au 2^e étage, la définition du plan d'actions, des moyens à affecter et des indicateurs d'objectifs, en cohérence avec les axes de l'Agenda 21, conduite par le MEDAD, en coordination avec les ministères et corps d'Etat, les collectivités, les centres de recherche, les fédérations professionnelles, les syndicats, les associations de consommateurs, les ONG...
- au sommet, les axes directeurs de l'Agenda 21 : objectifs prioritaires engageant à la fois l'Etat et ses principales parties prenantes devant être cohérents avec le projet de loi de finance et appuyés sur des indicateurs de progrès.

« Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi »

Le Comité 21 est présent dans le groupe n°6 « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ». Voici quelques propositions sur l'attractivité, la compétitivité et l'excellence environnementale via le développement des éco-innovations, dont le développement pourrait constituer un des axes de l'Agenda 21 national⁶.

- *Créer un instrument de prospective*

La protection de l'environnement est créatrice d'emplois⁷, elle va aussi amener certains secteurs d'activité à se diversifier, sous peine de disparaître. Les contraintes croissantes sur le fret routier par exemple risquent de fortement peser sur l'emploi dans ce secteur. La diversification de l'offre ou la substitution de produits sont des mutations indispensables à certaines filières (bâtiment, chimie, énergie, protection des plantes...). Quelques mois avant la présidence française de l'Europe, la France doit soutenir la création d'un instrument de prospective à l'échelle européenne, permettant d'anticiper à la fois les besoins nouveaux en filières industrielles ou de services, compétences et emplois, et sur les besoins d'accompagnement par l'Europe de certaines filières vers des modes de production plus propres, répondant aux exigences réglementaires et sociétales, existantes ou à venir dans les 10/15 ans. Il s'agit à la fois de répondre aux besoins de modernisation de l'offre industrielle et de services, d'inscrire pleinement l'Europe dans des marchés rentables et pérennes et de prévenir les tensions sociales qui peuvent résulter de ces mutations.

- *Moderniser les compétences*

Nombre de métiers en France n'ont pas été modernisés en intégrant les enjeux du développement durable, enjeux à la fois de protection de l'environnement et de compétitivité (métiers de l'ingénierie, artisans du bâtiment...). On peut faire le constat des besoins de formation à tous les niveaux de l'expertise professionnelle, depuis les grandes écoles jusqu'aux métiers manuels. Le développement des énergies propres, des transports respectueux de l'environnement... devront s'appuyer sur un tissu professionnel de maîtres d'œuvres et d'artisans formés à des techniques courantes, dont il convient d'adapter les compétences. Cet objectif pourra se traduire par la modernisation des formations initiales (lycées professionnels) et continues et l'élaboration de contrats entre l'Etat, les fédérations professionnelles et les conseils régionaux (ayant compétence sur la formation) pour la formation aux éco-technologies. Il s'agit aussi de repenser la formation des maîtres (IUFM) pour introduire une culture environnementale solide dans la société française.

Selon une étude réalisée en 2007 par le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD), seuls 8% des professionnels de la construction ont une expérience directe des bâtiments verts. C'est deux fois moins qu'aux Etats-Unis (16%) et proche de la Chine (10%) ou de l'Espagne (9%). Seuls l'Inde et le Japon font moins bien (3%).

- *Privilégier un signe fort : la commande publique*

L'Etat est le 1^{er} acteur dont on attend qu'il assume ses responsabilités. La commande publique est un des moyens prioritaires à actionner pour la mise en œuvre de l'Agenda 21, permettant des résultats rapides et significatifs, en terme de modernisation de l'offre (agriculture biologique,

⁶ Une note détaillée de recommandations pour le groupe n°6 est en cours de rédaction et sera communiquée pour le 25 septembre 2007. Elle concerne les thématiques suivantes : éducation, formation, fiscalité, promotion des éco-activités, publicité, consommation.

⁷ Il s'agit là d'un des principaux arguments de l'ouvrage du Comité 21 « L'avenir en vert. Environnement, santé, emploi, pour une France du 21^e siècle », Editions du Seuil, mars 2007.

maîtrise d'œuvre, matériaux et maintenance HQE, véhicules et modes de transport propres, process et maintenance énergies renouvelables...) et d'appui pérenne à des secteurs aujourd'hui émergents en France, condition de l'essor de ces filières.