

Septembre 2009

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

# PROFESSION BANLIEUE



POUR UN ENRICHISSEMENT RÉCIPROQUE





# ① Pour un enrichissement réciproque

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

## Deux thèmes de réflexion

Par vocation et par leurs expériences, **les acteurs de la politique de la ville de Seine-Saint-Denis** sont parties prenantes des démarches de développement des territoires les plus fragiles. Approche sociale territorialisée, dynamique transversale d'acteurs, démarche participative, gouvernance de projet ... forment des acquis méthodologiques pour des politiques locales de développement durable.

**Les agendas 21 et actions locales de développement durable qui se mettent en place progressivement** dans le département constituent des prolongements et des cadres nouveaux d'actions de ces politiques.

Comment les politiques de la ville et de développement durable peuvent-elles se fertiliser ? Comment peuvent-elle nourrir des projets de territoire **intégrés** c'est-à-dire durables, solidaires et participatifs ? Comment les outils, les cadres et les méthodes de réflexion et d'action des professionnels de ces deux politiques peuvent-ils se compléter et s'enrichir mutuellement ?

Pour approfondir ces questions, pour partager des connaissances, pour mutualiser des expériences, une démarche de fertilisation croisée a été proposée par Profession Banlieue et la DIREN Île-de-France aux villes du département engagées dans ces politiques. En parallèle, une même démarche a été engagée par le pôle de ressources « Ville et développement social » du Val d'Oise.

Pour débiter cette démarche de fertilisation, le groupe de travail s'est focalisé sur deux thèmes stratégiques et communs aux deux politiques : **la participation des citoyens ET le volet social des politiques territoriales de développement durable**. Ces deux entrées pouvaient constituer les passerelles les plus solides pour un enrichissement commun.

Ce rapport ne reprend que les réflexions et propositions élaborées par le groupe de travail de Seine-Saint-Denis.

## Les objectifs et modalités d'organisation du groupe de travail

L'objectif a été de produire, sur les deux thèmes et à partir des pratiques des villes, des éléments d'analyse et de réflexion collectives (enjeux, objectifs, actions, conditions de réussite et difficultés d'application, critères d'évaluation, etc).

Le groupe de travail a été composé de huit collectivités engagées en politique de la ville, et disposant d'un agenda 21 ou d'une volonté affirmée de se lancer dans cette politique. Le groupe de travail a réuni **les équipes techniques et pour certaines les élus en charge du développement durable ET les équipes politique de la ville de ces collectivités**.

Cinq demi-journées de réflexion ont été organisées et un bilan a été effectué par chacune des communes et mis en commun lors de la dernière séance.

## La synthèse

À l'issue de cette démarche de réflexion collective, **ce document de synthèse** rassemble les principaux enseignements de la démarche, autour de cinq parties :

- La première partie « Pour un enrichissement réciproque » restitue les préoccupations, les interrogations et les attentes des huit collectivités sur les sujets d'échange et présente succinctement l'état d'avancement de leurs démarches locales.
- Les deuxième et troisième parties (« Pour des projets de territoire durables et solidaires » et « Pour des projets de territoire durables et participatifs ») nourrissent la réflexion croisée à partir des expériences de terrain, la première sur le thème du volet social des agendas 21 et la seconde sur le thème de la participation des habitants. Elles interrogent les pratiques, les enrichissements réciproques et les difficultés rencontrées, précisent les conditions de réussite sur les thèmes de débat et suggèrent des perspectives pour continuer le travail.
- La quatrième partie « Enseignements et questions à deux démarches » présente les expériences de Pantin et Montreuil, et les enseignements tirés de ces deux cas pratiques.
- La cinquième partie « Perspectives » fait le bilan de la démarche engagée et suggère des perspectives pour continuer le travail.

## 1.1 Préoccupations, attentes et premiers repères

La principale attente des participants, sur les deux thèmes de réflexion, a été d'enrichir leur démarche naissante en partageant les expériences avec d'autres collectivités : quels sont les travaux réalisés, les actions mises en place, les outils développés ?

Cette attente renvoie fortement à l'état d'avancement des agendas 21 dans le département et dans les villes participantes et à la notion même de développement durable. En effet, on peut considérer que toutes les communes ou presque ont lancé ou relancé leur politique de développement durable après les élections municipales, c'est-à-dire il y a moins de quinze mois. Les questions portent donc plus au départ sur les fondements : qu'est-ce que ça signifie pour une collectivité ? Sur quels leviers peut-elle agir concrètement ? Quelle est la plus-value d'un agenda 21 ? etc.

### Sur le thème de la « participation »,

- Les premières attentes portent sur les conditions de réussite : Comment réussir la concertation ? Faut-il sensibiliser ? concerter ? Quelle médiation ? Comment restituer les démarches de concertation engagées ?
- Viennent ensuite les questions de méthodes et notamment la question de l'association d'un public large (le ou les grands publics), notamment sur des sujets ou des projets qui ne semblent pas prioritaires ou urgents : Comment mettre en mouvement les citoyens autour des enjeux du développement durable (notamment, l'articulation entre les enjeux locaux et globaux) et sortir des préoccupations quotidiennes ? Comment faire participer les habitants (notamment les habitants des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale - CUCS) sur les questions de développement durable ?
- Enfin sont exprimées les interrogations sur les formes spécifiques de concertation, d'information que pourrait exiger le croisement des deux politiques : Quelles formes de concertation associant problématique développement durable et problématique sociale mettre en place ? Quels sujets aborder en priorité et comment ?

**Sur le thème du « levier social des politiques territoriales »,** c'est d'abord le positionnement de l'agenda 21 qui est en question :

- Quelle est la place du « social » dans l'agenda 21 ? Notamment quand les élus et les services ne voient pas toujours de lien évident ou quand la dimension environnementale est d'abord perçue comme le gage de surcoût.
- L'agenda 21 doit-il être l'outil de réflexion pour construire un projet de territoire au-delà des quartiers de la politique de la ville, intégrant un volet social ?
- Le CUCS peut-il être le volet social des agendas 21 ?

Pour croiser développement durable et politique de la ville, l'enjeu semble être de trouver des leviers pour installer de la transversalité entre les différents services concernés et acteurs : Comment rapprocher les services et rapprocher les moyens existants (outils, réflexions, équipes...) autour d'actions ? La notion de projet de territoire solidaire qui intègre les enjeux du développement durable paraît intéressante et pourrait réunir les deux politiques.

## 1.2 L'agenda 21, la politique de la ville et le projet de territoire

Les enjeux environnementaux sont au cœur du développement durable, mais ils ne suffisent pas. S'il apparaît que l'ensemble des questions environnementales peuvent être reliées à l'aspect social (le cadre de vie concerne aussi le confort et l'agrément, la question des ressources concerne aussi les solidarités et est une réponse à des besoins sociaux, la biodiversité concerne aussi la solidarité avec les générations futures, etc), **la coordination entre les enjeux sociaux et environnementaux n'existe pas de fait** : il faut la construire, la partager, l'expliquer, etc. Cette question devrait faire l'objet de démarches pédagogiques pour les révéler et de propositions concrètes pour agir.

Pour les collectivités participantes, l'agenda 21 a plusieurs finalités. En interne, il doit servir à hiérarchiser, l'enjeu étant de réarticuler, voire refondre, l'ensemble des politiques. Il sert à sensibiliser les élus et les agents, et doit montrer la plus value « développement durable » des politiques. Si l'agenda 21 est territorial, il doit d'abord concerner la ville et ses services. Il doit être exemplaire pour montrer que le développement durable est concret et pas seulement de la communication. L'agenda 21 est également un outil qui permet de mettre en place une démarche centrée sur la mobilisation, le faire ensemble, l'intergénérationnel. Il permet de travailler globalement sur le développement durable.

Il semble donc pertinent d'utiliser l'agenda 21 pour changer le regard sur le territoire et les projets. La dynamique d'agenda 21 permet de réinterroger les actions et les différentes politiques. Il s'agit de (ré)inventer le projet de territoire avec la nouvelle approche transversale du développement durable. Cela suppose souvent de changer l'organigramme, l'organisation ou les délégations des élus pour permettre le décloisonnement, en particulier entre les services liés au social et ceux liés à l'environnement. Par ailleurs, une telle démarche suppose un positionnement clair des équipes en charge de l'agenda 21 comme pour la politique de la ville, et dépend donc de la commande politique.

La politique de la ville a développé des savoir-faire sur lesquels la démarche d'agenda 21 peut s'appuyer, notamment la conduite de projet, la participation des habitants, la conduite du changement, l'évaluation.

Aujourd'hui, la politique de la ville s'est institutionnalisée, s'est standardisée à partir de données nationales et des lignes de crédit. Pour limiter cette tendance dans les démarches de développement durable, l'agenda 21 doit éviter une contractualisation à l'image de celle de la politique de la ville qui implique des procédures d'instruction lourdes, et peut-être ne pas être doté de trop de financements.

Les démarches de développement durable et de la politique de la ville sont proches, avec la même ambition de mettre l'homme au cœur de la politique. Elles partagent également la nécessité de la transversalité. Cette question méritera à l'avenir d'être approfondie.

## ② **Pour des projets de territoire durables et solidaires**

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

## 2.1 Repères

### Rappel du cadre national : Le cadre de référence du développement durable

En adoptant la Stratégie nationale de développement durable en 2003 (une des traductions de l'engagement de l'État en faveur du développement durable), la France a décidé de favoriser la mise en place de 500 agendas 21 locaux en 5 ans, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, ainsi que les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.

Dans ce cadre, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) et les Directions régionales de l'environnement (DIREN) impulsent et accompagnent les démarches locales de développement durable.

Pour une plus grande cohérence et pour faciliter la mise en place des agendas 21 locaux, le MEEDDAT a élaboré un cadre de référence, reposant sur cinq finalités essentielles et cinq éléments de démarche, pour les projets territoriaux de développement durable. Il permet de développer une démarche de reconnaissance nationale, gage de qualité de ces projets.

- Les **cinq finalités** sont toutes transversales aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques. Elles sont interdépendantes et doivent être poursuivies de front. La déclinaison opérationnelle de ces finalités vise à une amélioration continue et à long terme du territoire :
  - la lutte contre le changement climatique
  - la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources
  - la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations
  - l'épanouissement de tous les êtres humains
  - une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables
- Le développement durable s'appuie sur un processus. Véritable changement culturel, il repose sur l'implication de tous les citoyens et des multiples acteurs. Il nécessite au sein de la collectivité, de nouvelles méthodes de travail, plus collectives, plus transversales, et la mise en place d'une nouvelle organisation qui rende possible la coproduction, la mise en œuvre et l'évolution, au cours du temps, d'une stratégie d'amélioration continue. La démarche de suivi est fondamentale pour la réussite du projet. Le cadre de référence précise, en complément, **cinq éléments de démarche** à mettre en œuvre pour conduire de tels projets :
  - la participation des acteurs
  - l'organisation du pilotage
  - la transversalité des approches
  - l'évaluation partagée
  - une stratégie d'amélioration continue

Ces cinq éléments de démarche sont communs à ceux de la politique de la ville qui, depuis sa création au début des années 1980, promeut l'approche transversale et participative, ainsi que l'évaluation comme outil de pilotage de cette politique contractuelle

**Un cadre de questionnement, tiré des finalités « sociales » du cadre de référence du développement durable, a été utilisé pour travailler cette thématique :**

- Pour l'épanouissement de tous les êtres humains :

**Question 1 : Comment vos actions et projets améliorent la qualité de vie des familles et le confort des usagers ?**

MOTS-CLÉS : diversité des formes d'habitat et des statuts d'occupation des logements ; qualité des bâtiments, des espaces publics et des services et des espaces collectifs ; diversité des fonctions (logement, commerces, services, espaces verts...) ; échanges intergénérationnels (lieux d'échange permettant de favoriser le lien social ; parc de logements destiné aux personnes âgées et handicapées...) ; accès à l'éducation et à la formation de tous, tout au long de la vie ; accès et participation de chacun à une production culturelle de qualité ; échange interculturel ; accès à des pratiques sportives et de loisirs adaptées à tous les publics...

**Question 2 : Comment vos projets et actions apportent des garanties en matière de santé et de sécurité aux habitants et aux usagers ?**

MOTS-CLÉS : Limitation de l'exposition aux risques naturels et technologiques (inondation, industries polluantes...) ; qualité des sols, de l'eau et de l'air ; Limitation des nuisances sonores et visuelles (aménagement des voiries, traitement acoustique des bâtiments, limitation des pollutions lumineuses...) ; matériaux de qualité pour les logements et les aménagements (origine et « confort » des matériaux, chantiers à faible nuisance...) ; bonnes conditions de travail (modes de production, de gestion et d'usage responsables) ; des aménagements, des logements, des équipements...non polluants et sobres en consommation d'énergie et en émission de gaz à effet de serre, intégrant la vulnérabilité au risque...

**Question 3 : Comment valorisent-ils le patrimoine et la création culturels ?**

MOTS-CLÉS : Histoire du lieu et culture locale (aménagement des friches, mise en valeur des bâtiments remarquables, politique touristique...) ; Savoirs-faire et ressources locales (matériaux, conception bioclimatique...).

- Pour la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations :

**Question 4 : Comment garantir la qualité et l'équité d'accès aux services et à l'emploi, en fonction des besoins et modes de vie des différentes catégories de population, notamment les plus démunies ?**

MOTS-CLÉS : Offre de services collectifs adaptée à la demande sociale ; Accessibilité de tous aux services, aux aménagements et aux aménités environnementales ; Création d'activités répondant à une demande sociale et locale ; Lutte contre la pauvreté et la discrimination sociale (genre, géographique et physique) ; Favoriser les échanges intergénérationnels ; Création de logements sociaux à l'occasion des réhabilitations (opération de préemption d'immeubles anciens de la collectivité, OPAH ...).

**Question 5 : Comment favoriser le partenariat et articuler le projet avec les dispositifs de planification et les différentes politiques, aux différentes échelles ?**

MOTS-CLÉS : Solidarité territoriale ; Soutien des partenariats et de l'action collective entre différents acteurs territoriaux ; Echanges d'expériences entre les réseaux locaux...

- Pour des dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

**Question 6 : Comment prendre en compte le contexte de développement économique local et améliorer la qualité des emplois créés et leur pérennisation ?**

MOTS-CLÉS : Diagnostic du contexte économique de proximité ; Emploi des personnes en difficulté (agents en requalification professionnelle, handicapés...) ; Création d'emplois qualifiants et pérennes ; Création d'activités respectueuses de l'environnement et répondant à une demande sociale et locale ; Création de filières d'emplois nouvelles ; Attractivité du territoire en s'appuyant sur les ressources locales ; Emergence de quartiers denses favorisant ainsi l'implantation des services et la pérennité des commerces...

**Question 7 : Comment responsabiliser les acteurs aux enjeux du développement durable dans la conception du projet et la conduite d'opérations ?**

MOTS-CLÉS : Intégration dans le fonctionnement interne de l'organisation (ville, SEM, association...) et des partenaires les finalités du développement durable (SME, formation, conditions de travail, écologie industrielle...) ; La commande publique comme levier et outil exemplaire de mise en œuvre des principes de développement durable (intégration de critères sociaux et environnementaux,...)

Ce questionnement a permis d'élargir le champ de réflexion de la politique de la ville, et ses professionnels ont souligné l'intérêt des questions posées et ce qu'elles révèlent, à savoir que la politique de la ville est une politique qui n'englobe pas, à partir du social, l'ensemble des finalités du développement durable.

Ce cadre de questionnement large pourrait être partagé par tous les acteurs (y compris les élus) pour pouvoir travailler ensemble et s'interroger globalement. Cependant, le champ d'action est tellement vaste, qu'il apparaît nécessaire de faire des choix, de cibler quelques axes prioritaires en fonction du territoire. « On ne peut pas tout traiter en même temps », « des choix politiques doivent être faits en amont ». Pour cela, le diagnostic du territoire permet de repérer les principales difficultés et celles qui ont un effet induit. Pour les deux politiques, la difficulté est d'abord de définir ces priorités (car cela demande du courage politique pour faire des choix et donc éliminer ou différer certaines actions) et ensuite de les suivre (ce qui exige de définir des indicateurs et de l'évaluer).

Dans le cadre de ce travail, la réflexion croisée n'a pas été menée avec le même degré d'approfondissement pour l'ensemble des questions. Elle pourrait utilement être reprise et précisée lors d'un travail complémentaire nécessitant de bien préciser les questions et les concepts qui les sous-tendent.

## 2.2 Interrogation croisée à partir du cadre de référence

### Question 1 : Comment vos actions et projets améliorent-ils la qualité de vie des familles et le confort des usagers ?

La politique de la ville apporte une connaissance essentielle sur les usages (dans les bâtiments, les espaces publics, sur le fonctionnement de la ville, etc). Elle part des besoins de la population pour élaborer les actions. L'analyse des besoins est donc connue pour les publics concernés par la politique de la ville.

La politique de la ville s'intéresse en particulier au volet social (via le CUCS) et à l'aménagement urbain (via les projets de rénovation urbaine), où de véritables connaissances sont développées. Cependant, quelques thèmes sont peu ou pas abordés, notamment celui des déplacements. Il existe un manque de connaissances, de compétences et de partenariat sur ce thème.

Sur le logement, les professionnels de la politique de la ville ont une connaissance large et globale : PLH (Programme local de l'habitat), OPAH (Opération programmée d'amélioration de l'habitat), lutte contre l'habitat insalubre, etc... ce sont des dispositifs qui ont leur propre logique, dans laquelle les professionnels de la politique de la ville ne trouvent pas forcément leur place. Par ailleurs, ces connaissances sur le logement se focalisent sur le parc social, le locatif au sens large et les copropriétés dégradées. Le reste de la thématique de l'habitat (accès à la propriété notamment) est moins bien connu et suivi.

Cependant, certaines actions développent la logique de la transversalité. Par exemple, au Blanc-Mesnil, le responsable de la politique de la ville sur le quartier « Centre » anime un réseau de gardiens. Tous les gardiens du quartier (que ce soit des immeubles de logement social ou en copropriété) participent à ce travail et partagent des savoirs, des questions et des difficultés communes.

1 À l'image d'Emmaüs, une ressourcerie est un acteur du réemploi : elle collecte des biens ou équipements encore en état de fonctionnement mais qui n'ont plus d'usage, les remet en état pour les revendre d'occasion à des personnes ayant des revenus modestes, ou en récupère les matériaux pour l'industrie du recyclage. En plus de sa mission de réemploi, elle fait de la sensibilisation et de l'information sur la réduction et la gestion des déchets pour les écoles et les habitants du quartier. En réinsérant des personnes en difficulté sociale, en sensibilisant sur les déchets, elle contribue à créer du lien social dans le quartier.

## Actions particulières de la politique de la ville qui pourraient être transposées/élargies dans un agenda 21 :

Le champ d'actions de la politique de la ville sur la qualité de vie et le confort des familles et des usagers est très large : projet de réussite scolaire, jardins familiaux, clauses d'insertion, échanges culturels, recyclage d'objets, emploi, etc. Cette vaste palette d'intervention de la politique de la ville constitue une force et une faiblesse par sa dispersion.

- Exemples : Prise en charge des cours d'alphabétisation par des femmes retraitées d'un quartier ; Régie de quartier, avec des activités de petites réparations, recyclage des objets ; Projet de ressourcerie<sup>1</sup> ; Charte Habitat construction neuve.

### Méthode :

Dans la construction des projets, un travail sur la mémoire des habitants est souvent mené dans la politique de la ville.

### Remarques :

Les « usagers », « tous les publics » : qui désignent-ils ? les plus démunis ou toute la population ? La politique de la ville ne s'intéresse qu'aux populations des territoires les plus défavorisés. Elle n'est pas une politique de droit commun, puisque ce sont des populations et des territoires particuliers qui sont ciblés, même si les professionnels essaient de construire des politiques plus globales.

Dans le cadre du développement durable, il faut donc peut-être développer des actions qui mélangent les publics.

## Question 2 : Comment vos projets et actions apportent-ils des garanties en matière de santé et de sécurité aux habitants et aux usagers ?

La formulation de la question et les mots-clés associés correspondent davantage au champ du développement durable qu'à celui de la politique de la ville, qui traite de ces sujets souvent à la marge. Les formes de prévention dans la politique de la ville sont différentes et sont centrées sur la santé de l'individu directement (inégalité d'accès aux soins, santé mentale, souffrance psychosociale, etc). Cependant, certaines politiques font le lien entre santé individuelle et environnement. Par exemple, les ateliers santé ville mènent des actions sur le logement insalubre ou sur les troubles de voisinage, en lien avec le service logement ou le service urbanisme ou encore avec le CUCS.

**Remarque :** La volonté de baisser la consommation d'énergie dans les logements est une préoccupation partagée par les deux politiques, avec des objectifs différents. Du côté des bailleurs, la motivation est-elle environnementale ou vise-t-elle à rendre les locataires plus solvables ?

## Question 3 : Comment vos projets valorisent-ils le patrimoine et la création culturelle ?

La question de l'accès à la culture est à la fois géographique et « psychologique ». En effet, dans les quartiers, il existe des « interdits » psychologiques qui freinent l'accès et les pratiques culturelles ou artistiques. Le rapport à la culture est lié au milieu social et au lien social.

Dans certains quartiers, la politique de la ville finance des rencontres entre les habitants des quartiers et les artistes en résidence (création d'une pièce de théâtre avec les habitants par exemple). Ces projets visent à donner envie aux habitants d'aller dans les lieux culturels, à lever les barrières sociales, à créer de la relation humaine.

**Question 4 : Comment garantir la qualité et l'équité d'accès aux services et à l'emploi, en fonction des besoins et des modes de vie des différentes catégories de population, notamment les plus démunies ?**

Un constat : les grandes familles ont du mal à trouver des logements, notamment dans les projets de rénovation urbaine, où l'on démolit de grands appartements et on reconstruit des trois pièces.

Les professionnels de la politique de la ville ont une connaissance de la structure de la population (âges, taille des ménages, etc), si la ville s'est dotée d'outils de mesure et d'analyse démographique.

Dans les projets de rénovation urbaine (PRU), le relogement des familles est une obligation, financé par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) : il y a obligation de respecter la règle du « 1 pour 1 » et donc d'assurer un relogement pour tous les habitants dont le logement a été démolit. Mais qu'en est-il des hébergés ou des « sans » (sans titre de location, sans papiers, notamment) ? Le maintien des services et des commerces est également inscrit dans les projets de rénovation urbaine. Cependant, les villes ne suivent pas toujours en termes de services et d'équipements associés.

La clé d'entrée de la politique de la ville sur la question de l'accès à l'emploi est l'insertion (formation, régie de quartier). Par exemple, une cellule de « prestations de services » est mise en place dans certaines ZFU (zone franche urbaine) pour rencontrer, former, sensibiliser les chefs d'entreprises avant leur installation, afin qu'une partie de l'emploi créé profite aux habitants de la ville.

Le partenariat est très fort dans les politiques liées à l'emploi dans les quartiers (ANPE, mission locale, plan local d'insertion par l'emploi - PLIE...) : c'est un acquis à valoriser pour les politiques de développement durable.

**Question 5 : Comment favoriser le partenariat et articuler le projet avec les dispositifs de planification et les différentes politiques, aux différentes échelles ?**

La politique de la ville est confrontée à une difficulté de temporalité. Il faut du temps pour mener des actions durables, pérennes, pour les suivre et pour mesurer leur efficacité. Or, autant les élus que les habitants attendent des résultats rapides, voire immédiats. Cela influe sur la stratégie que l'on adopte et les critères d'évaluation que l'on se donne.

En effet, les effets des actions portées dans le champ de la politique de la ville ne peuvent se mesurer, comme pour le développement durable, que dans le long terme. Il s'agit donc de veiller à mettre en place des démarches qui articulent des actions concrètes et rapidement visibles avec d'autres inscrites sur le temps long.

**Question 6 : Comment prendre en compte le contexte de développement économique local et améliorer la qualité des emplois créés et leur pérennisation ?**

Plusieurs actions sont menées sur l'insertion par l'activité économique (chantiers écoles, chantiers d'insertion, etc). Les dispositifs de la politique de la ville en matière d'emploi semblent très compliqués et pour une efficacité pas toujours perceptible.

### Par ailleurs, les professionnels ont souligné les autres apports de la politique de la ville dans l'élaboration du volet social de l'agenda 21 au-delà du questionnaire proposé :

- L'éducation et la prévention couplée à la sécurité sont des thèmes sur lesquels la politique de la ville peut apporter son expérience.
- Le positionnement des professionnels au sein de la collectivité est une donnée importante. Le rattachement à la direction générale est souhaitable pour les deux politiques, sauf si l'organisation est vraiment transversale...
- Le CUCS est un programme d'actions complet, assorti d'un diagnostic, d'axes stratégiques et d'objectifs opérationnels. Par ailleurs, il ne concerne souvent qu'une partie du territoire communal et vise un public prioritaire. Il ne peut donc pas être, en l'état, le volet social de l'agenda 21. La question est plutôt de savoir comment l'agenda 21 peut compléter le CUCS. Peut-on trouver des finalités plus environnementales dans le CUCS ? Et le volet social de l'agenda 21 doit-il ne concerner que les publics prioritaires de la politique de la ville ?  
C'est peut-être à la politique de la ville, qui prend déjà en compte la dimension sociale et les éléments de démarche (participation, transversalité, évaluation,...), d'intégrer le critère environnemental dans la conception, la gestion et l'évaluation de ses actions. La question du pilotage et du calendrier est également posée. L'agenda 21 devrait se faire en phase avec l'élaboration du CUCS, mais le calendrier et la méthode de renouvellement des CUCS ne sont à ce jour pas connus.

## 2.3 Les conditions de réussite de l'approche « sociale » dans l'agenda 21

### Sur l'appréhension du «social» dans l'agenda 21 :

- L'aspect « social » dans l'agenda 21, c'est avant tout la participation / mobilisation d'un grand nombre d'acteurs autour des questions qui se posent sur le long terme, concernant l'avenir de notre planète / environnement plus ou moins proche pour les générations futures.
- L'aspect « social » dans l'agenda 21 s'exprime aussi par un programme d'actions ciblant également les personnes les plus démunies.
- Le volet social est souvent la face la moins exploitée d'un agenda 21 car il est déjà mené par la politique de la ville, ou bien parce que l'environnement a souvent pris une place importante dans les premiers agendas 21 en s'inspirant des chartes d'environnement.
- Les personnes en charge de l'agenda 21 doivent se rapprocher davantage de leurs collègues de la politique de la ville.
- Dans sa définition, le développement durable doit accorder une attention particulière aux « besoins des plus démunis ». C'est assez régulièrement oublié, ou considéré seulement sous l'angle Nord/Sud. Les questions sociales locales se trouvent alors limitées à des mesures de confort (comme le fait de disposer d'espaces verts à proximité). On est loin de l'urgence sociale. La politique de la ville rappelle utilement la nécessité d'un focus territorial. La politique de développement durable doit marquer une attention graduée suivant les publics et prévoir des dispositions spéciales pour les zones et les publics prioritaires.  
Inversement, les enjeux du développement durable peuvent apporter du souffle aux actions de la politique de la ville, une ouverture sur le bien commun, le sens de l'engagement collectif, une relativisation par rapport à des mécanismes globaux...

Il ne s'agit pas de dire que les zones urbaines sensibles ont un devoir particulier vis-à-vis « de la planète ». Il s'agit plutôt de donner la possibilité à ces publics (comme aux autres) d'avoir « voix au chapitre » et d'agir par des moyens appropriés. Il s'agit donc de mettre la politique de développement durable à son service pour apporter les informations, les illustrations, etc. permettant d'aborder réellement les sujets de durabilité.

### Sur l'articulation entre les deux dispositifs CUCS et agenda 21 :

- Politique de la ville et développement durable partagent le même enjeu de réduction des inégalités territoriales, sociales et environnementales. L'approche sociale est intrinsèque à la politique de la ville. Comme son élaboration, l'utilisation de l'agenda 21 comme outil de lutte contre les inégalités sociales et territoriales est une démarche volontaire : l'agenda 21 constitue un levier au service du développement local si telle est la commande politique.
- Des articulations sont à trouver entre les deux dispositifs qui peuvent être hiérarchisés, ou avoir entre eux des complémentarités / synergies.
- Une coordination entre ces deux dispositifs est à mener, en dégagant par exemple des actions « phares » telles que la création de jardins d'insertion.
- L'agenda 21 et le CUCS doivent se compléter, s'enrichir mutuellement mais sans se répéter. Il est nécessaire de trouver une cohérence entre le CUCS et le volet social de l'agenda 21 :
  - ➔ en interrogeant le CUCS sous l'angle du développement durable et en dégagant des finalités environnementales aux actions du CUCS, notamment par la mobilisation des partenaires du CUCS et en les sensibilisant aux problématiques environnementales ;
  - ➔ en élargissant, dans l'agenda 21, les enjeux ciblés par le CUCS à l'ensemble du territoire et de la population.
- Le CUCS peut-il être le volet social de l'agenda 21 ? Non, la question est plutôt de savoir comment l'agenda 21 peut prendre appui sur les actions du CUCS et le compléter.

### Sur les financements :

- La politique de la ville dispose d'un budget propre qui a également pour vocation d'organiser (en l'incitant) le partenariat entre les acteurs agissant dans le champ du social ou de faire appel à des prestations extérieures (diagnostic des besoins, recherche-action). Pour la mise en place du volet social de l'agenda 21, la question des formes d'incitation risque de se poser si aucun moyen financier n'est alloué.

---

### Le croisement social / développement durable - en bref :

- C'est un sujet difficile, d'autant que la politique de la ville revêt des réalités très diverses (rénovation urbaine, CUCS, ...).
- Dans certaines villes du département, le développement durable est vécu comme une politique destinée aux « riches ».
- Dès le départ, la politique de la ville a été une politique contractualisée et dotée de financements. Le caractère incitatif de la contractualisation serait intéressant pour le développement durable. Mais, certains soulignent les risques de « lourdeur ».
- Le développement durable, ce n'est pas seulement l'environnement, et l'agenda 21 ne vise pas à « verdier » les différentes politiques publiques. L'impact fort d'un agenda 21 est dans l'aspect organisationnel, dans la mise en œuvre de la transversalité, qui est basée sur la volonté politique, la capacité à réorganiser les services et à faire un projet de territoire. Un agenda 21 demande plus de temps et d'énergie que de financements.

- Les sites ANRU bénéficient de beaucoup de moyens, avec un objectif d'offrir aux plus démunis le même cadre de vie qu'aux autres. Ces projets pourraient être des sites d'expérimentation d'agendas 21.
- Une attention particulière doit être portée aux usages. Par exemple, la construction de logements BBC (bâtiment basse consommation) doit s'accompagner d'une information précise des futurs habitants sur l'utilisation de ces logements. Autre exemple : les nouveaux logements sont souvent plus petits que les anciens, ce qui a pour conséquence que certaines familles ne veulent pas déménager. C'est dans ces paradoxes que se cachent les tensions du développement durable : privilégie-t-on les économies d'énergie ou le bien-être ? Jusqu'où peut-on choisir ?...

③

## **Pour des projets de territoire durables et participatifs**

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

### 3.1 Repères

La politique de la ville s'appuie sur les contraintes ou les difficultés vécues sur un territoire, le plus souvent sur le quartier. Perçue par les habitants, elle répond à des besoins locaux assez clairement identifiés, les difficultés sont lisibles et les sujets de concertation explicites. L'action collective est organisée, structurée et contractualisée dans les dispositifs nationaux de la politique de la ville.

À l'inverse, le développement durable nécessite de révéler localement des difficultés qui se lisent ou se formalisent à l'échelle de territoires plus larges. Il faut transposer localement les difficultés planétaires mais aussi structurer la mobilisation collective qui ne bénéficie pas de financement spécifique.

Cet état de fait modifie profondément le positionnement de la concertation dans les deux politiques. Même si les questions fondamentales de démocratie participative restent posées aux deux.

**Pour la politique de la ville**, les objectifs reposent sur la recherche de cohésion sociale. Il s'agit, en co-élaborant les projets, de créer du lien et des réseaux sociaux. La concertation vise à responsabiliser les acteurs, à travailler sur le civisme et la citoyenneté des habitants dans le champ du quotidien. Les thèmes portent sur l'amélioration du cadre de vie, son aménagement et sa gestion. Elle vise donc d'abord le citoyen : habitant, usager, riverain, locataire, copropriétaire, retraité...

La géographie prioritaire de la politique de la ville, qui porte sur des enjeux ciblés, exige une concertation visant les porteurs et les partenaires du projet.

**Pour le développement durable**, la concertation doit révéler les enjeux et a d'abord pour objectif de faire un diagnostic partagé, de responsabiliser, d'entendre chacun, de se connaître et de se reconnaître, d'enrichir les débats. La concertation doit permettre aux gens de changer leur perception du monde et de leur monde. La concertation est définie comme une démarche de construction de projet (diagnostic, stratégie, plan d'actions).

Elle porte principalement sur les finalités du développement durable (changement climatique, biodiversité et ressources naturelles, cadre de vie, déplacements et mobilité...) au niveau du territoire communal et au niveau du fonctionnement de l'administration communale (comment l'institution intègre le développement durable dans son organisation interne et ses propres actions : politique d'achats, politique de ressources humaines...). Elle vise à associer non seulement les habitants et les usagers du territoire au sens large, mais aussi tous les acteurs locaux (économiques notamment) et les agents communaux.

### 3.2 Pratiques et outils de concertation

Si l'objectif de sensibilisation et de pédagogie est commun aux deux politiques, l'objet est souvent plus concret pour la politique de la ville (projet urbain, éducation, santé) que pour le développement durable (valeur des corridors de biodiversité, effet de serre, solidarité intergénérationnelle), même si les projets « Développement durable » qui sont mis à la concertation relèvent de préoccupations locales et/ou du quotidien (aménagement d'un espace vert ou d'itinéraires cyclables par exemple).

Dans les deux cas, les formes sont très variées et les nombreuses années d'expériences de la politique de la ville permettent de multiplier les outils.

Quatre types d'outils sont identifiés :

- de communication : vidéo, maquette, plaquette
- de recueil de la parole : balades urbaines, entretiens, blog internet
- de mobilisation citoyenne : budget participatif, ateliers de travail (insertion, éducation, agenda 21...)
- de sensibilisation pédagogique : guide des bonnes pratiques

Les visites ou les rencontres d'acteurs impliqués dans des opérations exemplaires sont très utilisées, efficaces et démonstratives.

### Quand et qui mobiliser dans les démarches de concertation ?

L'enjeu principal est d'associer tous ceux qui sont utiles à la réussite du projet ou de la démarche. Pour les deux politiques, l'idéal est de pouvoir concerter les habitants et les acteurs le plus en amont possible, c'est-à-dire avant la définition du projet ou des actions. En réalité, pour la politique de la ville, cette excellence n'est presque jamais atteinte compte tenu des réticences, de l'urgence, de la complexité ou du manque d'expérience des acteurs. De ce fait, elle porte plutôt sur les marges du projet. Deuxième difficulté : celle de la continuité des démarches de concertation qui sont - le plus souvent et dans les deux politiques - formées de périodes discontinues de dialogue.

Face à ces difficultés, le groupe s'est interrogé sur le « comment faire » avec ces contraintes fortes.

Plusieurs exigences :

- La concertation doit avoir un contenu réel.
- La concertation doit partir des besoins des habitants et de leur expertise d'usage (pour la politique de la ville).
- La concertation doit partir de ce que le citoyen peut faire lui-même pour que cela change (pour les politiques de développement durable).
- La concertation doit s'ancrer dans des projets ou actions qui touchent directement le quotidien.

### Quel rôle et quelles compétences des professionnels dans la concertation ?

Dans les deux cas, les professionnels insistent sur l'importance de la préparation de la concertation avec les élus et sur la définition claire des rôles respectifs entre élus et techniciens (y compris les partenaires).

En définissant les contenus et les règles du jeu, les professionnels s'imposent plutôt comme les inspirateurs des dispositifs (pour la politique de la ville) ou comme les organisateurs (pour la politique de développement durable). Les compétences d'animation de réunions ou de groupes de travail sont pointées comme déterminantes pour mener à bien la concertation.

### 3.3 Conditions de réussite de la « participation des habitants »

Deux critères de réussite communs sont notés : l'engagement dans la durée du processus de mobilisation, et l'évolution et l'ajustement du projet au cours de la concertation. Pour les équipes de la politique de la ville, les critères de réussite sont d'abord qualitatifs : qualité du dialogue, reconnaissance des expertises de chacun, définition partagée de l'intérêt général, partage des règles du jeu. Pour les équipes du développement durable, la représentativité et la quantité des participants semblent prioritaires (notons que les avis sont exprimés à partir d'expériences très récentes).

La concertation qui est en jeu est d'abord une démarche d'information, une démarche de consultation et, plus exceptionnellement, une démarche de concertation au sens de co-élaboration de projet. La notion de co-décision n'est pas évoquée.

#### Sur l'organisation et les méthodes de mise en place de la participation

- Il faut décider et « **cadrer** » ce qu'on attend d'une concertation : à partir d'où et jusqu'où, avec qui...
- Il faut se donner les **moyens** (financiers et humains) de cette concertation.
- Il est important de **travailler sur les réseaux** : La politique de la ville se caractérise par la participation des populations les plus éloignées de l'offre publique et par le développement d'actions visant le renforcement de la cohésion sociale et territoriale. Cette politique s'appuie sur les porteurs de projets et des réseaux de partenaires pour mobiliser la population. Ce réflexe constitue une méthode à reprendre dans le cadre de l'élaboration d'un agenda 21, car elle peut permettre de mieux identifier les acteurs du territoire - dans l'ensemble des domaines couverts par l'agenda 21 - et de formaliser des partenariats pouvant permettre de mobiliser une population peu captive.
- La participation des habitants ne doit plus être considérée comme une particularité de la politique de la ville<sup>2</sup>. Elle doit être appréhendée comme un **mode opératoire - plus ou moins présent - de toute action publique**. En ce sens, elle dépend plus de la volonté des élus que de l'existence ou non d'une démarche « politique de la ville ».
- Quel que soit leur domaine, les participants regrettent un manque de savoir-faire et de formation en matière de concertation et de participation des habitants. La participation des habitants s'inscrivant de plus en plus au cœur de l'action publique notamment par le biais de la démarche agenda 21, on peut espérer que cette généralisation aboutisse à un réel savoir-faire des agents de la ville et des élus. Bien formés, les services et les politiques sauront prendre la mesure du temps, des outils et des moyens nécessaires à une concertation de qualité, et ce, pour chaque situation. La politique de la ville aura tout à gagner de la généralisation de cette culture de la concertation à tous les niveaux de l'action publique.

<sup>2</sup> L'article L 300-2 du code de l'urbanisme portant sur les créations de ZAC prévoit une participation des habitants au projet.

La loi Vaillant sur la démocratie de proximité institue les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants.

#### Sur les publics et les temps de la participation

- Les habitants doivent être **mobilisés régulièrement** afin de ne pas casser la dynamique créée. En effet, le manque de rythme régulier du projet et les phases parfois longues de validation cassent la mobilisation et les rythmes de la concertation.
- La concertation des habitants doit être effectuée **en amont des projets**.
- Les deux politiques soulèvent l'enjeu de la démocratie locale ; dans le cadre de l'élaboration d'un agenda 21, les porteurs de projets « politique de la ville » peuvent contribuer à faire participer des populations éloignées des dispositifs habituels de démocratie.

- Mobiliser la population est un objectif qui s'appuie sur le **long terme** – plus long que le temps réservé à l'élaboration d'un agenda 21. Cela requiert des méthodes et outils nouveaux (communication, pédagogie, actions dans les lieux publics fréquentés, dans les écoles...) tant les enjeux de développement durable abordés sont complexes et la participation un élément central de la démarche. Le groupe de travail souhaiterait que des actions exemplaires soient repérées et mutualisées.
- La mobilisation d'un public large reste un horizon difficile à atteindre. Pour la politique de la ville, la précarité de certains habitants les éloigne des démarches de participation.
- Comme pour la politique de la ville, la concertation en matière de développement durable peut relever de la construction du diagnostic, des objectifs ou de la démarche d'élaboration des projets eux-mêmes (plan d'actions). Le temps du groupe de travail n'a pas permis d'analyser en détail ces différentes étapes et les différentes méthodes de la participation. Ce travail fin est à mener à l'avenir. Il devrait porter par exemple sur les étapes :
  - du diagnostic de l'agenda 21 / du diagnostic du CUCS ?
  - du choix des objectifs stratégiques de l'agenda 21 / du choix des objectifs stratégiques du CUCS ?
  - du choix des priorités / des axes stratégiques de l'action municipale de l'agenda 21 / du choix des priorités du CUCS ?
  - de la mise en forme du programme d'actions de l'agenda 21 / CUCS ?
  - de l'évaluation ?

### Sur les sujets et enjeux abordés

- Comme cela a déjà été souligné plus haut, dans la politique de la ville, la participation des habitants est basée sur les usages et besoins locaux, les difficultés sont lisibles et le territoire est souvent limité à un quartier dit sensible. Dans le développement durable, les enjeux sont globaux et plus difficiles à percevoir. C'est la concertation qui doit permettre de révéler les enjeux et de développer la participation des habitants. Cependant, il semble que si la concertation est plus difficile à lancer sur les finalités du développement durable, les actions seraient plus mobilisatrices que celles de la politique de la ville, notamment parce qu'elles sont parfois portées par des campagnes de communication nationale (radio, télévision) ; cette dernière étant plus contrainte, plus procédurale et plus formalisée que les démarches territoriales de développement durable.
- Les échanges ont mis en évidence les mouvements inverses des deux politiques : depuis le local pour la politique de la ville et depuis le global pour le développement durable. En hybridant les deux, on peut créer des projets mieux ancrés dans les réalités sociales locales et plus en phase avec les défis planétaires actuels... En matière de participation, cela fournit une exigence et un atout. L'exigence consiste, dans la préparation, à **renforcer la connaissance de ces deux catégories d'enjeux**, dont pour le moment chacun des acteurs/professionnels ne maîtrise qu'un des deux. L'atout qui en découle est de pouvoir **enrichir et dynamiser les échanges** :
  - en redonnant de la hauteur quand la discussion s'enlise dans les problématiques locales,
  - et en rappelant les préoccupations locales spécifiques quand les échanges se réfugient dans l'abstraction d'enjeux peu lisibles.

### Sur les formes et outils de participation

- Les **formes de concertation possibles sont variées** (débat public ludique, ateliers, forums, questionnaires...).
- Les politiques de développement durable limitent parfois la participation à des formes désormais classiques de « grand-messes » (Forums 21 assortis d'ateliers 21). La politique de la ville a une **riche expérience en la matière dont les démarches de développement durable auraient intérêt à s'inspirer**.

### Quelques démarches exemplaires

- Débat public ludique
- Cartes de questions/réponses
- Vidéo témoignages
- Théâtre-forum
- Micro-trottoir
- Débat public (égalité des points de vue – CNDP : Commission nationale du débat public)
- Événements dans la rue, dans l'espace public pour aller à la rencontre des gens
- Formation des habitants pour mener un diagnostic sur un besoin social
- Mise en place d'outils internet (blog...)
- Questionnaires remplis en direct par les agents auprès des commerçants
- Médiation territoriale : entretiens, réunions, travail sur la pacification des réunions, formation à la résolution des conflits d'une dizaine d'habitants
- Mobilisation d'habitants-relais, porteurs de la démarche auprès d'autres habitants

---

### La participation des habitants - en bref :

- C'est un élément essentiel de la démarche d'agenda 21 comme de la politique de la ville.
- Des éléments de réussite :
  - communiquer (toutes les formes sont intéressantes pour faire connaître la démarche)
  - mobiliser les services internes (pour mettre en œuvre, suivre, rendre compte... des actions)
  - prendre le temps de la mobilisation (mobiliser les réseaux du territoire, faire marcher le bouche à oreille, s'appuyer sur les personnes ressources...)
  - « aller chercher » les gens pour qu'ils participent (diagnostics en marchant ; entretien au porte-à-porte ; micro-trottoirs...)
  - faire des bilans réguliers et tirer des résultats des démarches de concertation, pour éviter que les gens s'essouffent
  - expliciter / révéler la complexité des démarches pour donner envie aux gens de continuer
  - ne pas reproduire la démocratie électorale dans la démocratie participative<sup>3</sup>
- Des difficultés :
  - Le vocabulaire. Comment s'adresser aux gens pour parler d'agenda 21 et de développement durable ? Le terme « agenda 21 » n'est pas parlant. Ainsi, de nombreuses villes communiquent sur d'autres notions, plus proches des gens : « la propreté en bas de chez soi », « quelle ville voulez-vous pour demain ? »... Le service Communication a un rôle important à jouer dans la démarche d'élaboration et de mise en œuvre de l'agenda 21.
  - La durée des projets : les projets au long terme ne permettent pas d'être très concrets.

<sup>3</sup> Voir Texte de Gérard Grass « Faire société. La démocratie participative et la pratique des élus », dans « Les 5 à 7 de Profession Banlieue » n°13 - janvier 2006

**④ Enseignements et questions  
à deux démarches :  
les expériences  
de Pantin et de Montreuil**

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

## 4.1 Premier repère : Pantin

### La première génération 2004/2006

L'agenda 21 de Pantin est relativement récent. Les premières réflexions datent de 2004 mais sa mise en place et son démarrage de 2006. Il est construit à l'origine autour de vingt-et-une mesures et de trente-trois actions structurées autour de quatre axes principaux issus du diagnostic réalisé par un bureau d'études. Ces quatre axes concernent l'aménagement urbain, les déplacements, les services à la population et la gouvernance. L'agenda ne concerne pas directement le champ social et vise plutôt l'excellence environnementale. Les choix de priorités ont été faits par des habitants sur des listes de propositions.

La logique de ce premier agenda 21 est de rassembler des actions existantes (schéma des itinéraires cyclables, schéma des espaces verts, politique de maîtrise de l'énergie,...) pour animer des actions portées dans les services et pour faire évoluer les comportements des habitants.

Avec cette démarche, des actions intègrent davantage l'environnement, et la politique municipale est plus participative. C'est une méthode qui associe vigilance interne sur les mesures et les actions et une nouvelle manière de regarder l'avenir mais sans budget particulier, ni équipe dédiée.

### Les évolutions en cours : 2008/2009

En 2008, à partir de la participation de la ville au groupe de travail « évaluation » de l'ARENE (Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies), la question de la refondation de l'agenda est posée. En effet, dans sa forme initiale, il n'est pas directement évaluable.

Une simplification en quatre axes est proposée :

- une administration exemplaire
- une ville agréable à vivre
- une ville attractive et renouvelée
- des citoyens responsables et solidaires

Chaque axe se décompose en deux ou trois mesures puis en actions concrètes.

L'autre évolution est liée à la réflexion sur l'articulation entre l'Agenda 21 et la politique de proximité et le CUCS. A l'image de certaines actions existantes (chantier d'insertion pour l'entretien et la location de vélos, embauche et formation de gardiens de parcs en contrat d'insertion, actions multiples sur le logement et les économies d'énergies), il s'agit de développer des actions sur l'insertion, la solidarité, le lien social ou encore le développement culturel grâce à la mise en place d'une plus grande transversalité, via des équipes projets, entre les services politique de la ville et développement durable.

## 4.2 Deuxième repère : Montreuil

### Le CUCS a été élaboré fin 2006/début 2007

L'équipe MOUS est composée de 12 personnes : un coordinateur DSU (développement social et urbain) de quartier pour chacun des 5 secteurs<sup>4</sup>, intégré à l'équipe municipale de secteur et ayant en charge une thématique chacun (habitat-logement ; cadre de vie ; éducation ; environnement) ; des responsables thématiques (insertion-emploi-économie solidaire ; Intégration ; prévention-sécurité ; ASV (atelier santé ville) ; citoyenneté ; réussite éducative) auquel s'ajoute le chef du PRUS (projet de rénovation urbaine et sociale).

<sup>4</sup> À noter : le territoire de chaque secteur n'est pas nécessairement en politique de la ville.

Cette équipe importante s'est imprégnée du développement durable, via l'équipe de l'agenda 21. De novembre 2006 à mai 2007, trois séries de réunions se sont tenues dans chaque secteur (sur le diagnostic, les besoins et les pistes d'actions). Ce travail de croisement des diagnostics par secteur a permis d'identifier trois grands enjeux pour chaque secteur et pour chaque thématique (emploi, éducation, etc). La question du développement durable a été intégrée dans les orientations.

### Projets de développement durable de la programmation 2009 du CUCS :

Lors de la programmation CUCS de 2009, la ville de Montreuil avait posé comme critère de sélection des actions proposées par les porteurs de projets la dimension du développement durable. Ont été ainsi présentés :

- Trois projets de jardins partagés (dont un porté par un bailleur social) - travail sur la gestion du jardin, sur les semences et les espèces végétales, etc
- Un projet sur la santé et la promotion de la culture maraîchère (paniers « bio » pour une dizaine de familles ; visite des agriculteurs, etc)
- Un projet d'éducation à l'alimentation et à l'environnement (animation d'ateliers par une association)
- Un projet sur les éco-matériaux et l'auto-construction / insertion

Ces actions revêtent toutes une dimension sociale et ont été facilement retenues par les partenaires du CUCS. Mais, en définitive, seulement trois de ces projets ont été financés par le CUCS pour des questions de financements disponibles. Les autres ont été engagés en mobilisant d'autres moyens financiers.

### Un agenda 21 en cours d'élaboration :

La démarche entreprise en 2006 a été arrêtée puis reprise en 2009 avec la nouvelle équipe municipale.

Pilotés par un binôme - un élu et un agent de la ville -, des ateliers 21 vont être lancés sur 7 thématiques :

- Biodiversité
- Consommation responsable
- Économie durable
- Aménagement
- Énergie/climat
- Administration éco-responsable
- Politique de la ville

Dans la suite de cette démarche, l'atelier 21, organisé sur le thème « politique de la ville et développement durable », invitera les porteurs de projets et les habitants à réfléchir par exemple sur :

- Les actions spécifiques dans le domaine de l'environnement qui pourraient contribuer à la lutte contre les inégalités.
- La participation des personnes les plus démunies et des habitants des quartiers en difficulté à l'élaboration et la mise en œuvre de projets en matière de préservation des ressources, d'économies d'énergie, de consommation responsable, de biodiversité...

L'articulation entre politique de la ville et développement durable deviendra ainsi une marque essentielle de l'agenda 21 de Montreuil.

L'objectif est de mobiliser le plus d'habitants possibles (y compris ceux des quartiers de la politique de la ville) pour les mettre en position d'acteurs de la démarche : que les actions viennent des habitants, qu'ils se sentent concernés, voire même qu'ils (ou des associations) les prennent en charge, les portent.

En plus des ateliers 21, un Forum interactif a été ouvert sur le site Internet de la Ville.

## 4.3 Les enseignements du croisement développement durable et politique de la ville

### Faut-il fusionner les deux politiques pour plus de cohérence ou les conserver pour préserver leur complémentarité ?

Aujourd'hui, les villes de Montreuil et de Pantin ont décidé de garder les deux politiques distinctes, en mettant en place des enrichissements mutuels. Ces deux politiques ont en effet leur propre logique et ne sont donc pas « fondues » entre elles.

À Montreuil, l'élu en charge de la politique de la ville est également chargé de l'environnement et du développement durable, une double casquette qui permettra de trouver les complémentarités et les synergies à rechercher entre les deux politiques.

D'autres questions sont à débattre pour penser l'élaboration de l'agenda 21 en lien avec la politique de la ville :

- Est-ce un enrichissement environnemental de la politique de la ville, autrement dit l'agenda 21 est-il un levier pour intégrer du développement durable dans les actions du CUCS ?
- Ou bien est-ce l'inverse ? C'est-à-dire que la politique de la ville et les actions du CUCS enrichissent l'agenda 21 sur son volet social ?

L'élaboration du CUCS peut être l'occasion de donner un souffle nouveau dans les services de la ville, en initiant un travail en transversalité important. C'est le cas à Tremblay-en-France où plusieurs actions ont été mises en place à partir de cette dynamique :

- Des jardins partagés dans le quartier CUCS. Le public du CCAS (retraités) est intégré dans les activités. Des sensibilisations à l'environnement, à la pratique du jardinage et à l'alimentation sont prévues (budget CUCS sur l'aspect intergénérationnel + budget du service développement durable).
- Sensibilisation des habitants du quartier CUCS au tri des déchets.
- Intégration de clauses d'insertion dans les marchés de la ville.

Plusieurs actions sont mentionnées mais peinent à voir le jour :

- Projet de ressourcerie<sup>5</sup> (une difficulté : trouver un local).
- Projet « culture » avec l'association « Lutherie Urbaine » qui pourrait être accueillie en résidence, mais difficulté encore pour trouver un local.
- Sensibilisation à l'utilisation, réparation et entretien du vélo pour les personnes en insertion.

### Quel apport d'un rapprochement des deux politiques ?

Une piste de travail est envisagée : toutes les actions d'un agenda 21 ou d'une démarche de développement durable devraient se poser la question de sa traduction dans les quartiers de la politique de la ville. Cela pourrait être le test pour toutes actions de développement durable : est-elle applicable aux territoires et aux populations les plus démunies ?

L'agenda 21 local doit veiller à articuler les territoires et les populations les plus démunies avec ceux les plus riches. La DIREN souligne l'importance de croiser les thématiques sur un territoire et rappelle le contenu des Chartes d'Aalborg et de Leipzig, qui font une place importante à la politique de la ville et aux « quartiers déshérités ».

**5** À noter : l'ADEME donne des subventions pour les projets de ressourceries

**La Charte d'Aalborg**, charte des villes européennes pour la durabilité, signée le 27 mai 1994, affirme le rôle essentiel des villes pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et les structures environnementales. Elle accorde une place importante à la justice sociale (cf. partie 1.7) et à la participation des citoyens : <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/aalborg.htm>

**La Charte de Leipzig**, signée par les États membres le 24 mai 2007, porte sur la ville européenne durable, en affirmant la nécessité de maintenir l'équilibre social. Elle est structurée autour de deux recommandations : « Mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégré » et « Accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de l'ensemble des villes concernées ». Voir le document complet : [www.eu2007.de/fr/News/download\\_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf](http://www.eu2007.de/fr/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf)

Les politiques « territorialisées », comme la politique de la ville, permettent de bien connaître le territoire, les acteurs, les usages, etc. Aussi, l'agenda 21 devrait être « ascendant », c'est-à-dire être construit à partir de la population et du terrain. Cela passe notamment par la concertation. Elle doit d'abord porter sur l'identification des problèmes et non sur les « solutions ». Mais cela passe aussi par des actions d'incitation, comme des appels à projets par exemple, qui permettent de faire émerger des idées, des actions.

Autre « avantage » de la politique de la ville, destinée aux quartiers les plus démunis : donner une « force de frappe » (humaine et financière) à la politique mise en place. En effet, l'élargissement territorial de la géographie prioritaire peut avoir un effet de « saupoudrage » des politiques.

L'apport commun vient de la nécessaire transversalité exigée par les deux politiques et donc sur une nouvelle organisation des services pour la produire.

La transversalité (des élus et des services) doit être mise en place dès le départ de la démarche agenda 21, via des méthodologies de travail en mode projet. Elle ne peut que renforcer celle demandée depuis toujours par les techniciens de la politique de la ville.

Au démarrage d'un agenda 21, des formations sur le développement durable et l'agenda 21 pour les élus et les services sont souvent mises en place. Cela permet de diffuser la culture du développement durable. Ce besoin de formation (des élus notamment) est également très présent en matière de politique de la ville.

Cependant, les relations qui se construisent entre les deux politiques peuvent être très différentes en fonction du rôle de l'agenda 21 local et de son positionnement. Un agenda à vocation environnementale ne trouvera pas de lien immédiat avec le CUCS. Dans cette dynamique à créer, la généalogie de la conception de l'agenda est déterminante.

### Comment mutualiser les expériences, comment s'informer ?

Plusieurs associations existent, notamment dans le domaine du recyclage et de la récupération en rapport avec le lien social et la culture : Recy Plastic (association de femmes africaines qui développe des points d'apports volontaires de sacs plastiques) ; Récup'Art ; Association Débrouille ; Arts Gens...

Cependant, peu de documentation ou de lieux rassemblent l'ensemble des initiatives et des pratiques associatives. Par ailleurs, si certains ouvrages existent, ils sont vite « périmés ». On peut, par exemple, citer « Ensemble ! Initiatives solidaires en France - Guide 2006 » de Anne Legrand et Bruno Manuel ; et « Banlieues créatives en France - Guide 2007 » de Annie Dhoquois, Édition Autrement.

La plupart des actions croisant développement durable et politique de la ville se font à partir de la politique de la ville. En effet, les actions du CUCS peuvent « facilement » se nourrir du développement durable (consommation et achats responsables...).

Mais si l'on veut élargir le CUCS à des projets de développement durable et environnementaux, la question des financements se pose, car l'État risque de ne pas vouloir financer des actions développement durable dans le cadre du CUCS.

Il faudra certainement compléter l'enveloppe DSU pour les actions qui sont un peu en marge des orientations « habituelles » de la politique de la ville. C'est un sujet que la future politique de la ville en cours de redéfinition devrait aborder.

# ⑤ Perspectives

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

### Les initiatives, les expériences, les thèmes, les questions à approfondir

De manière largement partagée par les participants, l'approfondissement du travail pourrait se faire à partir de présentation et d'**analyse d'exemples et d'expériences concrètes sur l'articulation entre les deux dispositifs (CUCS et agenda 21)** :

- pour explorer dans quelle mesure la politique de la ville peut rester une « fenêtre » d'expérimentation pour la mise en place des agendas 21 : à une échelle de territoire plus restreinte, dans un contexte où les acteurs sont déjà habitués à ces pratiques participatives ;
- pour illustrer concrètement les façons d'articuler CUCS et agenda 21 et mesurer les intérêts croisés des actions, celles qui répondent au volet social de l'agenda 21 sans qu'elles soient redondantes avec des projets de CUCS et celles qui ont une tonalité plus environnementale pour le CUCS ;
- pour évaluer les avantages et les écueils d'une démarche concrète (à partir d'une expérience agenda 21 qui aurait intégré comme sous-élément, la programmation CUCS) ;
- pour analyser les passerelles qui rendent possible la coopération entre les services agenda 21 et politique de la ville.

Par ailleurs, quelques participants souhaitent travailler sur les **questions d'évaluation** (à travers des exemples concrets également) : l'évaluation du développement durable ne se limite pas aux éléments quantitatifs (kWh, tonnes de CO<sub>2</sub>, etc.), mais doit permettre d'apprécier les évolutions plus qualitatives et peut-être plus subjectives comme la qualité de vie ressentie, par exemple. La politique de la ville a-t-elle des acquis sur ces questions ?

**À noter** : Depuis deux ans, le ministère du Développement durable travaille sur l'**évaluation des agendas 21** avec un groupe de villes (production d'outils d'évaluation et d'indicateurs, grilles de lecture, etc.). Ce travail est en cours, mais des fiches méthodologiques sont d'ores et déjà disponibles.

Si une évaluation et une stratégie d'amélioration continue sont à mettre en place concrètement dès le départ de la démarche agenda 21, ce sont, dans la pratique, des dispositifs difficiles à mettre en œuvre.

Enfin, un certain nombre de **documents, outils, connaissances** pourraient être mis à la disposition des collectivités :

- des exemples d'agendas 21 et de programmes d'action pour pouvoir comparer les différentes approches des villes mobilisées qu'elles soient ou non en politique de la ville ;
- des démarches de développement durable et d'agendas 21 dans les autres pays européens ;
- des grilles d'évaluation des plans d'actions agenda 21.

### Les sources de financements (privés ou publics) pour les agendas 21 et les projets environnementaux

- La région Île-de-France finance l'élaboration des agendas 21. Mais les demandes d'accompagnement augmentent et les budgets de la région diminuent, ce qui impliquera probablement une baisse des subventions pour les agendas 21.
- La DIREN peut également accompagner les collectivités, en ingénierie et financièrement. Elle finance des compléments d'études (15 000 euros environ) sur des sujets spécifiques, toujours en lien avec une approche territoriale (comment mobiliser les entreprises du territoire dans une démarche de développement durable par exemple).
- L'ARENE propose un conseil méthodologique, en amont du lancement de l'agenda 21 (formulation du cahier des charges).

- Des réseaux et des associations mettent à disposition divers outils : Association 4 D (Dossiers et débats pour le développement durable), le Comité 21, ETD (Entreprises territoires et développement), réseau TEDDIF (Territoires environnement et développement durable en Île-de-France)...
- Le Grenelle de l'Environnement a prévu des financements sur les économies d'énergie, via l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) notamment.

### **Propositions pour l'avenir**

L'objectif de ce premier atelier de travail était d'initier et de mobiliser un réseau, et d'amorcer une réflexion sur le croisement politique de la ville et développement durable.

Les travaux engagés sont intéressants, mais ont besoin d'être alimentés d'initiatives, d'exemples concrets et d'expériences plus longues de démarches croisées menées dans les territoires français voire européens.

Il faut que les acteurs partagent des sujets concrets et précis pour pouvoir continuer à progresser. Cela nécessite de rassembler les équipes techniques des deux politiques mais aussi les élus en charge de ces domaines.

En plus des pistes de travail évoquées dans cette synthèse, deux suites sont envisagées :

- Une journée de travail avec le centre de ressources politique de la ville du Val d'Oise, qui a engagé un travail sur le même sujet.
- À partir d'octobre 2009 : mise en place de formations / d'action de qualification / de mobilisation, en fonction des besoins exprimés par les professionnels.

# ⑥ Annexe

DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET POLITIQUE DE LA VILLE

## Portrait de groupe : les villes associées à la démarche

---

### LE BLANC MESNIL

#### Lancement de l'agenda 21 en 2008

- Parmi les actions en cours :
  - Mise en place d'un Comité d'ambassadeurs du développement durable = 17 ambassadeurs (agents volontaires).
  - Création d'une bourse étudiants, en échange d'heure de cours ou de soutien scolaire pour développer la solidarité intergénérationnelle.
  - Concertation avec les habitants sur « Comment améliorer la qualité de vie de tout un quartier à partir d'un petit projet de bâtiment HQE ? ».

---

### PLAINE COMMUNE

#### Lancement de l'agenda 21 en 2009 (une première approche environnementale existait depuis plusieurs années)

- L'enjeu de l'agenda 21 est de donner de la cohérence aux différentes politiques et outils sectoriels de l'agglomération et d'articuler les échelles territoriales en concevant main dans la main l'agenda 21 communautaire et les agendas 21 communaux.
- Une démarche partenariale importante (en interne et en externe) est mise en place.

---

### STAINS

#### Lancement de l'agenda 21 fin 2008, en articulation avec celui de l'agglomération

- Un élu développement durable référent pour la mise en place de l'Agenda 21.
- L'articulation entre les différentes politiques reste à organiser.

---

### MONTREUIL

#### Relance de l'agenda 21 en 2009 (après une première démarche engagée en 2006 par l'équipe municipale précédente)

- L'élu référent est en charge de la politique de la ville et du développement durable : la politique de la ville constitue l'une des cinq orientations stratégiques de l'agenda 21 de Montreuil avec le redéploiement de l'environnement dans les politiques municipales, le climat (mise en place d'un Plan Climat Énergie Territorial), l'administration éco-responsable et l'aménagement durable.
- Réflexion en cours sur l'articulation des différents dispositifs : PADD (projet d'aménagement et de développement durable), CUCS, Plan Climat, etc.
- Expériences de croisement entre les dimensions environnementales et les dimensions sociales, notamment dans des projets de jardins partagés, qui intègrent des dimensions sociales et environnementales.

---

## PANTIN

### Agenda 21 opérationnel depuis 2007, avec un volet social qui reste à développer

- La politique de la ville et la politique de développement durable sont portées par des élus différents, et ne sont donc pas encore articulées.

---

## CLICHY-SOUS-BOIS

### Réflexion en cours sur l'agenda 21, pour mettre en cohérence tous les volets des politiques publiques et définir un projet de territoire

- Difficultés rencontrées : l'animation de la concertation ; la mobilisation et la participation des habitants des quartiers. L'agenda 21 et le développement durable semblent éloignés des préoccupations quotidiennes marquées par l'urgence sociale.

---

## ROSNY-SOUS-BOIS

### Lancement officiel de l'agenda 21 en avril 2008

- Agenda 21 porté par la Mission des Relations internationales et du développement durable, et soutenu par l'ARENE et la Région Ile de France pour son élaboration
- La politique de la ville et l'Agenda 21 sont portés par le même élu
- **Finalisation du diagnostic actuellement en cours** à partir de recherches bibliographiques, questionnaire et conférences-débats organisées en avril et mai 2009
- Organisation d'ateliers participatifs pour construire le plan d'actions en nov/déc 2009
- Publication du plan d'actions prévue en juin 2010
- Parallèlement, création d'un groupe de volontaires sur les comportements éco-responsables en mairie depuis juin 2008 (lettre interne sur le développement durable, création d'une mascotte, tri sélectif des déchets dans les bureaux...)
- Rentrée 2009 : tri sélectif mis en place dans les écoles maternelles et primaires
- Autres projets en cours : éco-quartier, jardins d'insertion...

---

## TREMBLAY-EN-FRANCE

### La politique de développement durable est structurée en cinq axes : Démocratie ; Vivre ensemble ; Habitat (naturel et logement) ; Mobilités ; Consommation/production. Mais, elle n'est pas formalisée dans un agenda 21 (amorcé en 2004, mais qui n'a pas abouti).

- Des quartiers en CUCS depuis 2007.
- Mise en place d'un observatoire du développement durable (en lien avec le CCAS pour analyser les besoins sociaux).

**Remerciements** aux équipes des villes présentes tout au long du processus.  
Ce travail a été conduit par Profession Banlieue, en partenariat avec la DIREN Île-de-France et l'appui technique de l'agence DAC.



