

Troisième journée d'échanges d'expériences

Compte-rendu

la mobilisation des élus dans les démarches de développement durable

mardi 10 juin 2003 - Hôtel de Ville - Bessancourt

Dans le cadre de sa mission de promotion du développement durable, l'ARENE entend favoriser la coordination des deux démarches de développement durable que sont le PLU (Plan Local d'Urbanisme) et l'Agenda 21 local.

A cette fin, l'Agence organise trois échanges d'expériences entre trois villes conduisant ces démarches : Bessancourt, Issy-les-Moulineaux et Versailles.

Après deux rencontres consacrées à la concertation et aux méthodes d'élaboration des documents, les questions concernant les enjeux et les modalités d'investissement des élus dans ces démarches ont été abordées, à leur demande.

PROGRAMME

matin

1. Accueil et Introduction

- Accueil : *Jean-Christophe POULET, maire de Bessancourt*
- Introduction : *Claude BASSIN-CARLIER (directeur de l'ARENE Ile-de-France)*
et Judith VIGIER (chargée de mission " Développement territorial, Agenda 21 ", ARENE IDF)

2. Présentation méthodologique:

Moments et modalités de mobilisation des élus

Luc VOITURIER (CEDDAET)

3. Présentation d'expériences:

- **Structurer en amont une réflexion stratégique des élus**
Jean-Christophe POULET (maire de Bessancourt)
- **Découvrir et poursuivre la démarche d'Agenda 21 local**
Pierre BROSSON (conseiller municipal délégué à l'environnement d'Issy-les-Moulineaux)

- **Débat**

après-midi

- **Conditions et apports d'un projet transversal : le point de vue du pilote**
Alain SCHMITZ (adjoint à l'urbanisme de Versailles)
- **Reconduire dans l'Agenda 21 local la mobilisation engagée dans le PLU**
Thouati OUANAS (directeur Général Adjoint de Versailles)

- **Débat**

4. Synthèse des interventions

Marc PASCAL (CEDDAET)

5. Conclusion

- *Claude BASSIN-CARLIER et Judith VIGIER (ARENE Ile-de-France)*
- *Jean-Christophe POULET (maire de Bessancourt)*

SOMMAIRE

1 - les élus et leur participation à l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU

- 1 - le maire
- 2 - les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU
- 3 - les autres membres de la municipalité
- 4 - le conseil municipal
- 5 - l'opposition
- 6 - les personnes publiques associées

2 - les activités des élus dans l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU

Issy-les-Moulineaux : l'activité des élus dans le cadre de l'Agenda 21 local

- 1 - se former et s'informer
- 2 - analyser et écouter
- 3 - décider
- 4 - piloter les services
- 5 - animer la concertation

3 - l'activité des élus municipaux

- 1 - Bessancourt : créer les conditions d'un projet de développement durable
- 2 - Versailles : l'expérience du POS bénéficié au PLU et à l'Agenda 21 local

Liste des participants

INTRODUCTION

Le code de l'urbanisme, qui décrit le processus d'élaboration du PLU mentionne trois catégories d'élus exerçant deux types de fonction : le maire, le conseil municipal et les personnes publiques associées dans des rôles de consultation-concertation et de décision.

Cette approche doit être complétée pour appréhender l'activité concrète des élus dans l'élaboration des PLU et des Agenda 21 locaux :

- la liste des élus doit intégrer les pilotes des deux démarches, les autres membres de la municipalité, voire de la majorité municipale, qui y sont associées et enfin l'opposition
- les tâches à réaliser comprennent également la formation et l'information sur les démarches, l'analyse de la situation et l'écoute des propositions, et le management des services

En outre, si ces catégories d'élus et ces missions sont constantes quelle que soit la commune considérée, l'activité pratique des élus est différente si le contexte local est préparé ou pas à la conduite de projets de développement durable.

1 - LES ÉLUS ET LEUR PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DE L'AGENDA 21 LOCAL ET DU PLU

1. Le maire

□ Le droit

C'est lui qui selon le code "conduit l'élaboration du PLU", avec des moyens :

- obligatoires : soumettre le PLU arrêté à enquête publique, consulter le document de gestion de l'espace agricole et forestier, accuser réception du porté à connaissance (PAC)
- facultatifs : demander l'association des services de l'Etat, recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent

□ Les enjeux

Dans les petites communes, c'est généralement le maire qui conduit effectivement le PLU. Dans les communes de grande taille, souvent il délègue cette fonction à l'adjoint à l'urbanisme.

Dans tous les cas, le maire reste le chef de l'exécutif et le responsable de l'administration communale. A ce titre, pour le PLU comme pour l'Agenda 21 local, ses fonctions sont importantes puisqu'il propose au Conseil municipal ou ordonne à l'administration les principales décisions structurant l'élaboration : adjoint et service en charge de l'élaboration, planning, modalités de concertation, modalités d'articulation entre PLU et Agenda 21 local, ...

A Bessancourt, le maire a choisit de ne pas attribuer de délégation "développement durable", poursuivant deux objectifs :

- *éviter qu'il ne s'agisse d'une délégation sans mission*
- *faire en sorte que cette préoccupation soit portée par l'ensemble des adjoints*

2. Les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU

❑ Le droit

Le code de l'urbanisme n'en fait pas mention

❑ Les enjeux

Ce sont eux qui définissent la stratégie d'élaboration du PLU et de l'Agenda 21 local et qui la mettent en œuvre au quotidien. Il s'agit généralement de l'adjoint à l'urbanisme pour le PLU et de l'adjoint au développement durable ou à l'environnement pour l'Agenda 21 local.

Animateurs des démarches, leur présence est nécessaire pour donner des orientations de travail aux services et rassembler les autres élus autour des projets. Ce sont généralement eux qui président les réunions de comité de pilotage de chaque démarche.

3. les autres membres de la municipalité

❑ Le droit

Le code de l'urbanisme n'en fait pas mention

❑ Les enjeux

Agenda 21 local et PLU sont des démarches qui concernent l'ensemble des secteurs d'intervention de la collectivité. La contribution des adjoints en charge de ces différents secteurs est à rechercher:

- en phase de diagnostic pour que chacun apporte des informations et vérifie l'exactitude des analyses
- en phase de définition des objectifs pour qu'ils soient cohérents et poursuivent les orientations en cours dans chaque secteur
- en phase de précision des moyens pour qu'ils ne restent pas lettre morte et que chaque adjoint les mettent en œuvre

Chaque adjoint travaille à la fois avec ses propres services pour le secteur dont il a la charge et dans le cadre collectif des comités de pilotage de l'Agenda 21 local d'une part et du PLU d'autre part.

4. le conseil municipal

□ Le droit

Le code de l'urbanisme lui reconnaît des fonctions éminentes au moments clés de chaque phase. Ainsi le conseil municipal :

- prend l'initiative, prescrit et précise les modalités de concertation
- débat sur les orientations du PADD (au moins deux mois avant l'arrêt du PLU)
- arrête le PLU et tire le bilan de la concertation
- approuve le PLU

□ Les enjeux

En pratique, le conseil municipal entérine bien souvent les propositions élaborées par les pilotes de l'Agenda 21 local et du PLU et du maire.

Toutefois, les réunions de conseil municipal sont des moments importants parce qu'ils marquent des étapes dans l'élaboration des démarches, rendent publics et officialisent des décisions, assurent une promotion aux démarches puisque ces réunions font l'objet d'un compte-rendu dans la presse locale et sont aussi des moments de débat et d'expression de l'opposition.

5. L'opposition

□ Le droit

Le code de l'urbanisme n'en fait pas mention

□ Les enjeux

Son statut demande à être clarifiée. En effet, d'un côté le caractère concerté des démarches d'Agenda 21 local et de PLU implique une participation de l'ensemble des forces vives locales dont font partie les élus de l'opposition ; d'un autre côté, les contraintes de l'activité politique limite leur participation, la majorité ne souhaitant pas une remise en cause de ses orientations.

Plusieurs degrés d'implication des élus de l'opposition sont possibles selon les relations entre majorité et opposition :

- minimal : il s'agit du respect de la loi avec une intervention dans le cadre des réunions de conseil municipal et dans le cadre des droits généraux accordés aux élus de l'opposition (notamment l'accès aux documents préparatoires)
- consultation : les élus de l'opposition peuvent formuler sur les propositions formulées par la majorité dans le cadre des réunions de commission, d'un comité de suivi de l'Agenda 21 local et du PLU destiné spécifiquement à les associer, ...
- co-élaboration : les élus de l'opposition formulent des propositions en amont des décisions et contribuent à les élaborer. Ils peuvent même parfois siéger dans les comités de pilotage.

6. les personnes publiques associées

□ Le droit

Il s'agit des élus en tant que représentants des collectivités qui sont obligatoirement consultés dans le cadre de l'élaboration du PLU.

Il s'agit du conseil régional, conseil général, de l'autorité organisatrice des transports urbains, du syndicat mixte gérant le Parc Naturel Régional dont peut faire partie la commune, des EPCI dont la commune est membre et des communes limitrophes.

Selon le code, les PPA :

- reçoivent la notification de la délibération prescrivant le PLU et définissant les modalités de concertation
- peuvent être entendus par le maire leur demande au cours de l'élaboration du PLU
- rendent un avis sur le PLU arrêté

□ Les enjeux

Les consultations des PPA sont généralement très formelles : pas de demande d'audition avant la phase de consultation obligatoire une fois le PLU arrêté ; une absence d'avis (ce qui revient à un avis positif en cas de silence durant trois mois) ou une approbation au motif que chaque collectivité est souveraine sur son territoire.

Pour la commune, cette consultation peut concerner non seulement le PLU mais aussi l'Agenda 21 local et être envisagée autrement :

- c'est l'occasion de recueillir d'autres visions complémentaires sur le territoire communal avec une approche intercommunale, départementale et régionale ... ou selon d'autres préoccupations, comme celle liée à l'amélioration de l'efficacité des transports publics
- c'est aussi un moyen de promouvoir le projet communal (inscrit dans les documents d'orientation du PLU et de l'Agenda 21 local) auprès de collectivités qui sont bien souvent les financeurs des programmes qui y sont exposés (notamment les conseils général et régional)

A cette fin, les PPA peuvent être associées en amont de l'arrêt du PLU ou de l'Agenda 21 local :

- en phase diagnostic par des entretiens préalables, la transmission du diagnostic pour relecture, ...
- par la participation aux réunions de concertation (Ateliers 21, réunions publiques)
- en les invitant à des réunions spécifiques de présentation
- en sollicitant leur participation aux réunions du Comité Technique

2 - LES ACTIVITÉS DES ÉLUS DANS L'ÉLABORATION DE L'AGENDA 21 LOCAL ET DU PLU

Les acteurs participants à l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU sont multiples : élus de la collectivité, services, PPA, cabinets conseil, entreprises, associations, ...

Parmi cet ensemble, les élus présentent les particularités de disposer, collectivement et individuellement, d'une liberté d'action et d'une capacité de décision plus importante : choix des thèmes de travail, du niveau d'investissement, de ce qui peut être débattu avec la société civile et dans quelles conditions, de l'organisation des services, du temps d'élaboration des projets, ...

Les activités des élus dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU sont schématiquement les suivantes :

- *S'informer et se former*
- *Analyser, écouter et proposer*
- *Décider*
- *Piloter les services*
- *Organiser et animer la concertation*

L'activité des élus dans le cadre de l'Agenda 21 local à Issy-les-Moulineaux

Le projet d'Agenda 21 local est ancien à Issy-les-Moulineaux. Dès 1995, le maire confie au Conseil Economique et Social local le soin de définir ce que pourrait être un Agenda 21 local pour la Ville. Une seconde étude en 2000 recense les projets des services qui relèvent du développement durable.

En 2001, la municipalité décide d'élaborer un PLU et de le coupler avec l'Agenda 21 local. Aujourd'hui, le PLU est arrêté. Un premier programme d'actions de développement durable est en cours d'expérimentation parallèlement à l'élaboration du programme 2004 de l'Agenda 21 local.

L'élu responsable de l'Agenda 21 local est conseiller municipal délégué à l'environnement. avant lui, deux autres élus ont été successivement responsable du dossier.

- S'informer et se former

S'il ne connaissait pas précisément la démarche d'Agenda 21 local lorsqu'il a pris ses fonctions, le conseiller municipal délégué était familier de la conduite de projet en tant que responsable du développement rural pour l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture. En outre, élu depuis plusieurs mandats, il s'était investi dans plusieurs champs pertinents pour conduire l'Agenda 21 local d'Issy-les-Moulineaux : concertation avec la participation à la création des conseils de quartier, économie avec la création de deux associations regroupant les entreprises de la commune et le tourisme en tant que président du syndicat d'initiatives communal.

- Analyser et écouter

Au moment où l'élu s'est vu confié sa délégation, le travail de diagnostic avait été réalisé. Toutefois, cette période coïncidait avec l'élaboration du PADD du PLU. L'élu en charge de l'Agenda 21 local s'est donc penché à la fois sur les documents réalisés pour l'Agenda 21 local et sur ceux du PLU. Il a assisté aux réunions publiques sur le PLU de façon à recueillir en direct le point des habitants.

- Piloter les services

Ne connaissant pas le dossier, dans un premier temps il a assisté aux réunions organisées par la direction de l'environnement (en charge de l'Agenda 21 local) davantage en qualité d'observateur. Maintenant qu'il s'est approprié, il préside les réunions avec les services et les organes de concertation (conseil de quartier et conseil économique et social). Il a participé à l'assemblée générale du personnel consacrée spécifiquement au développement durable.

- Décider

Il a validé le circuit de décision proposé par la direction de l'environnement consistant en une programmation annuelle d'actions de développement durable sur laquelle le bureau municipal se prononce deux fois : au printemps sur les orientations et à l'automne sur les actions, avec entre-temps un travail avec les conseils de quartier et le conseil économique et social local.

Surtout, afin de mobiliser ses collègues, il intervient régulièrement en réunion de bureau municipal pour rappeler l'importance de leur investissement sur ce dossier et valorise les actions qu'ils proposent dans l'Agenda 21 local car il est efficace de "leur permettre d'avoir les honneurs".

- Organiser la concertation

Pour faciliter l'appropriation de la notion complexe de développement durable par la société civile, il propose une définition simple qui insiste sur les solidarités dans l'espace et dans le temps : "la qualité de vie pour nous et les autres, maintenant et demain", et l'explique à partir d'un certain nombre d'exemples pédagogiques parce que fondés sur des expériences communes (le changement d'orientation dans la politique du logement : accroissement quantitatif dans l'après-guerre et prise en compte de la qualité et de l'impact environnemental aujourd'hui).

Il est intervenu dans les réunions de conseil de quartier du PLU pour présenter la démarche d'Agenda 21 local et souhaite maintenant impliquer davantage les entreprises dans la conduite d'actions de développement durable.

Pour chacune de ces activités, quelques conseils de méthode permettent d'optimiser cette liberté d'action et cette capacité de décision dont disposent les élus.

1. se former et s'informer

Agenda 21 local et PLU sont des démarches complexes :

- le cadre juridique du PLU est la fois inscrit dans la filiation du POS avec une jurisprudence abondante et renouvelé avec de nombreuses incertitude quant à l'interprétation. Une connaissance des principes élémentaires du droit des PLU et de ces zones de certitude et d'incertitude est utile pour l'élus qui s'implique dans cette démarche
- Ce sont des démarches à plusieurs dimensions : transversale, stratégique et concertée. Et toutes ces dimensions doivent être prise en compte dans leur conduite.

Mais Agenda 21 local et PLU sont aussi des démarches potentiellement pourvoyeuse de sens et d'opportunités car elles sont fondées sur des valeurs universelles (solidarité dans le temps et dans l'espace, responsabilité, ..) et peuvent être l'occasion de renouveler les débats et les actions publiques.

Pour concrétiser ce potentiel, un apprentissage minimal est nécessaire qui gagne en précision au fur et à mesure de l'investissement.

Comment ?

- les élus disposent d'un droit individuel à la formation, avec des crédits obligatoirement inscrits au budget primitif, qui leur permet de bénéficier d'enseignements sur ces démarches ou sur certains leurs aspects (organisation de la concertation, prise de parole en public, conduite de projet, gestion de réunions, ...). Toutefois, certaines professions ou l'exercice de mandats précédents favorisent la connaissance des démarches (entrepreneur habitué aux management stratégique, travailleurs sociaux à l'écoute, ...).
- comme tout un chacun, les élus peuvent consulter les documents relatifs aux PLU et Agenda 21 local, notamment par le biais de sites Internet gratuits : ARENE, CERTU, DGUC, ...
- une autre façon de se former pour les élus consiste à participer aux réunions de l'Agenda 21 local et du PLU, en tant qu'observateur dans un premier temps
- les pilotes en charge de l'Agenda 21 local et du PLU dans les communes peuvent rédiger un document expliquant simplement et rapidement (4 pages) les objectifs et les modalités de mise en œuvre de ces démarches.
- dans la même veine, des réunions de sensibilisation des élus peuvent être prévues dès le lancement des démarches. Ces deux outils constituent des introductions préalable au débat politique de façon que chacun dispose des informations minimale et d'une culture commune.

- Les séminaires d'élus sont l'occasion d'approfondir collectivement un même thème durant une journée. La question du développement durable, et des démarches qui lui sont liées, est adaptée à ce type de réunion : elles concernent tous les élus et chacun peut se sentir impliqué, le sujet peut se décliner sous de multiples formes, suscite des questions et des propositions, ...

2. Analyser et écouter

Le code de l'urbanisme et les guides méthodologiques établissent des cadres généraux pour l'élaboration des Agenda 21 locaux et des PLU (avec un phasage, une obligation de concertation, ...). Mais, à partir de ce même cadre, chaque commune organise elle-même ses conditions de travail. Certains outils permettent d'optimiser le recueil d'informations qui alimentent Agenda 21 local et PLU.

Il n'existe pas de niveau d'information optimal valable en général, quelle que soit la commune. Parfois, à rechercher trop d'informations, à être dans une démarche de recherche scientifique, on risque de ne pas produire de documents opérationnels (cf. compte-rendu du deuxième échange d'expérience sur l'élaboration du document de diagnostic). Mais, inversement, un PLU ou un Agenda 21 local qui ne serait alimenté que par une compilation d'informations routinière (souvent les statistiques de l'INSEE "brutes", sans interprétation) resterait insuffisant.

Pour élargir la vision de leur territoire et accroître leur potentiel d'action, les élus peuvent envisager systématiquement les pistes suivantes et les retenir selon le contexte :

Comment ?

- Les études et conseils

- Presque toutes les communes qui élaborent un PLU recourent à un cabinet de conseil spécialisé en urbanisme pour bénéficier d'un regard extérieur et parce que la complexité de la réglementation nécessite des compétences précises dont les collectivités ne disposent pas nécessairement en interne.

En matière d'Agenda 21 local, les pratiques sont plus hétérogènes. Certaines collectivités font appel à des services extérieurs ; d'autres missionnent un cadre interne, en ouvrant parfois un poste spécifique.

Les compétences requises ne sont pas que d'ordre technique, nécessitant des connaissances précises dans des secteurs comme l'environnement, les affaires sociales, le développement économique, ... L'enjeu est tout autant dans l'accompagnement au changement : modification des relations avec les usagers et les citoyens, capacité de travail transversal, intégration d'autres dimensions (liées au développement durable) dans les activités quotidiennes, ...

- Une des sources d'information à valoriser est constituée des études existantes réalisées par la commune ou concernant la commune et réalisée par d'autres institutions (la DDE sur l'aménagement du territoire du bassin de vie où se situe la commune, le Conseil général sur le développement touristique culturel qui comprend des équipements communaux, ...). Comme le souligne Françoise Rouxel, le territoire n'est pas vierge de politiques publiques, et l'analyse

doit intégrer les programmes en cours et les informations qui les justifient. L'intérêt de ce recueil d'études est double : Les informations qu'elles contiennent sont gratuites ; la mise en perspective d'études dans de multiples domaines donne une vue d'ensemble de la commune.

- au-delà, la commune peut commander de nouvelles études destinées à alimenter l'Agenda 21 local et le PLU par de nouvelles problématiques. Ainsi, l'Agenda 21 local de Besançon est alimenté par des éléments sur l'empreinte écologique du territoire de la ville de façon à donner un autre éclairage à l'étalement urbain en insistant sur ses conséquences environnementales qui dépassent strictement le territoire de la commune et montre sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur. L'Agenda 21 local d'Issy-les-Moulineaux comprend une étude sur les possibilités d'intégrer les objectifs de Haute Qualité Environnementale dans le PLU.

- L'écoute de la société civile

Une des fonctions premières de l' élu consiste à proposer un sens, une orientation et une signification, à l'action de la collectivité. C'est pourquoi, la communication, la transmission d'informations à l'attention de la société civile est consubstantielle à l'activité politique.

Dans l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU, une écoute, une transmission d'informations de la société civile vers les élus est aussi nécessaire. L' élu doit notamment porter son attention sur les informations que les études appréhendent mal. Il s'agit des points de vue de l'opinion publique.

Pour connaître l'état de l'opinion, l'ensemble des techniques de concertation et de consultation sont mobilisables : enquête d'opinion, registre de consignation des observations, courrier reçu en mairie, rendez-vous, réunions publiques ou thématique ou dans un secteur géographique déterminé, ...

- Les échanges d'expériences

Pour alimenter l'Agenda 21 local et le PLU, les élus peuvent se référer à des réalisations d'autres communes et bénéficier ainsi de propositions nouvelles et de vérifier la faisabilité de propositions internes.

Plusieurs modalités de partage d'expériences sont possibles et notamment :

- la visite de terrain où l'équipe municipale se déplace dans une autre collectivité : la découverte ensemble d'autres projets permet un même niveau d'information de tous les membres et de fixer des références communes, ce qui favorisent le débat et la mise en œuvre dans la collectivité.
- la participation à un réseau d'échange d'expérience : la collectivité y représentée par une seule personne, spécialiste d'un domaine. C'est l'occasion d'évoquer des montage d'opérations de manière précise, de nouer des contacts avec d'autres représentants de collectivités travaillant sur des thèmes identiques et d'initier des collaborations pérennes. En matière de développement durable, l'ARENE anime un réseau de collectivités spécialisées

dans le développement durable : le TEDDIF (Territoire, Environnement et Développement Durable en Ile de France).

3. Décider

La prise de décision, opérer des choix, est une fonction éminente des élus.

La vision juridique du PLU l'appréhende à travers deux types d'acteurs, le maire et le Conseil municipal, et trois moments essentiels : la prescription qui initie la démarche, l'arrêt du PLU qui propose un projet et l'approbation qui lui confère une valeur obligatoire.

A cette vision juridique, il faut combiner d'autres approches. La décision implique d'autres acteurs et doit être conçue comme une série de processus.

Comment ?

La sélection des choix qui composeront in fine le PADD et le règlement du PLU d'une part, les orientations et le programme d'actions de l'Agenda 21 local d'autre part est un processus global qui prend la forme d'un entonnoir. Au commencement de multiples pistes sont possibles qui sont, au fur et à mesure, restreintes et précisées.

- Cerner le rôle des différents acteurs

Les élus municipaux ne sont pas les seuls acteurs à intervenir dans le processus de décision. Il faut intégrer les services de l'Etat (notamment à travers le Porté à Connaissance), les PPA, les techniciens et la société civile. Chacun, par les propositions qu'il formule ou qu'il reprend et hiérarchise, contribue à donner de l'importance à une question ou bien à l'abandonner.

Toutefois, les élus doivent veiller à ce que :

- les priorités politiques qu'ils ont fixées sont suivies en vérifiant régulièrement qu'elles sont prises en compte, travaillées et mises en débat, dans les travaux préparatoires
- le processus de décision reste cohérent bien qu'il intègre une multiplicité d'acteurs sur une durée assez longue (au moins deux ans) en faisant en sorte que tous soient au même niveau de débat et travaillent sur les mêmes priorités.

A Bessancourt, pour que les Ateliers 21 de l'Agenda alimentent la réflexion des Groupes de Travail du PLU d'une manière efficace sans que l'activité de l'une des instances remette en cause celle de l'autre, les ordres du jour des deux instances sont fixées simultanément.

- Trois types de décision

Dans l'élaboration d'un Agenda 21 local et d'un PLU, on peut repérer trois types de décision avec des schémas spécifiques :

- les décisions sur les principes politiques, c'est-à-dire les valeurs, les projets, ... défendus par la majorité. Ils constituent le cadre politique local dans lequel s'inscrivent les autres décisions et sont fixés au commencement des démarches, en amont de la prescription.

Ces principes sont décidés exclusivement par les élus. Ils sont soit reconduits et aménagés par les pilotes en fonction de la réalité locale, soit arrêtés en réunion de majorité, notamment s'il s'agit d'une équipe récemment installée.

Expliciter ces principes permet de souder l'équipe municipale autour d'un projet commun.

- les décisions sur l'organisation de l'élaboration qui portent sur les instances d'élaboration (composition, fonctionnement du comité technique et du comité de pilotage), les modalités de concertation, le planning global, le choix du bureau d'étude

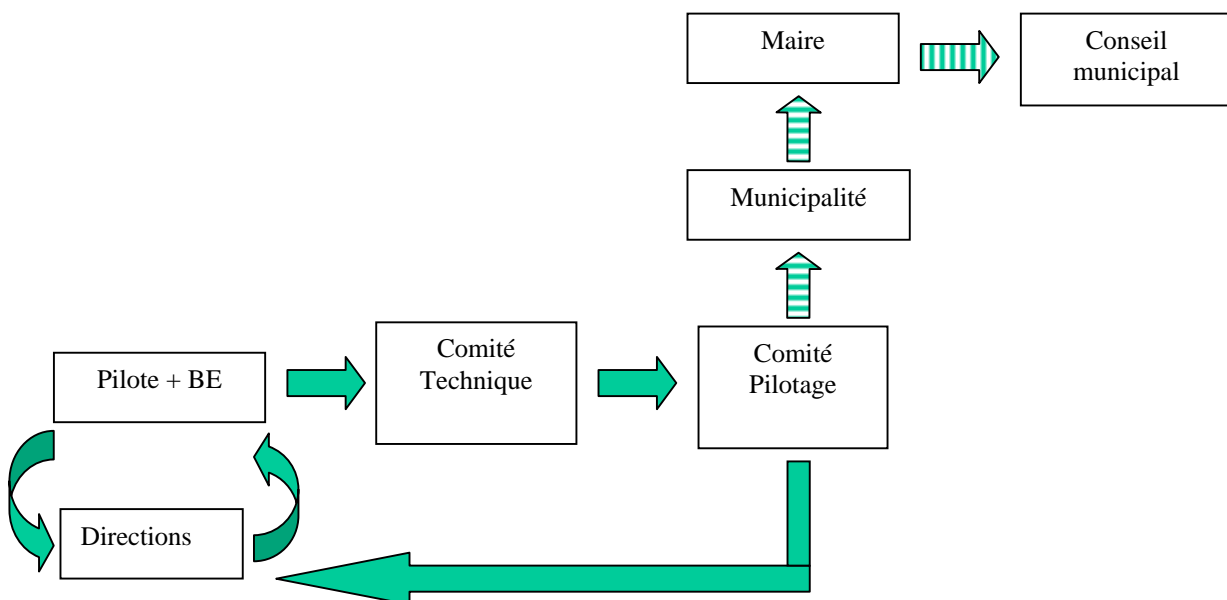
Ces décisions sont généralement préparées par les pilotes des démarches (élu + directeur) au commencement des démarches, puis validées par la direction générale et le cabinet, avant d'être officialisées par la municipalité et le conseil municipal.

- Les décisions sur le contenu des documents (diagnostic / objectifs / moyens)

Chaque série de document passe par un double circuit de décision :

L'un pour son instruction et sa mise en forme : une proposition par le bureau d'étude (ou le technicien interne) sous contrôle des pilotes (élus et directeur), alimentée par le travail des directions (et des organes de concertation), soumise à l'ensemble des directions participant au projet puis aux principaux élus associés. Ce processus d'élaboration est soumis à plusieurs allers-retours.

L'autre pour sa validation et son officialisation en fin d'élaboration qui passe par la saisine des instances officielles que sont la municipalité, le maire et le conseil municipal.



Dans ce processus d'élaboration des documents, le comité de pilotage joue un rôle particulier en ce qui concerne l'activité des élus :

Composé de l'ensemble des élus ayant délégation et concernés par les démarches, il est chargé d'examiner et d'arbitrer les propositions.

C'est une instance politique de décision importante puisqu'elle débat et peut remettre en cause les propositions qui lui sont soumises, ce qui est plus rarement le cas au moment où le texte arrive en conseil municipal.

4. Piloter les services

Les services municipaux sont les partenaires quotidiens des élus, chargés de la conception et de la mise en œuvre des programmes. A cet égard, Agenda 21 local et PLU présentent deux particularités :

- transversalité : l'ensemble des services doit concourir à leur élaboration
- concertation : l'implication de la société civile implique de lui trouver une place dans la relation de travail entre services et élus

Le travail de mobilisation des services est nécessaire. Sans leur collaboration active, la motivation des élus peut être entamée et les démarches ne pas aboutir.

Comment ?

- former les services à la concertation de façon qu'il sache faire face à cette relation de travail avec la société civile qui peut être perçue comme incompetentes, en dehors des réalités, ou à l'inverse incontrôlable et en mesure de bloquer toute décision. Les méthodes de concertation restent peu diffusées dans les corps de la fonction publique et les services doivent se les approprier pour ne pas les craindre.
- décloisonner les services en constituant un comité de pilotage composé d'un représentant par direction. Chaque correspondant a une double fonction : dans sa propre direction, expliquer les démarches et recueillir les éléments qui peuvent être utiles à l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU ; dans le comité technique, amender les propositions des pilotes en fonction des préoccupations de sa direction.
- à travers cette mobilisation des services, les pilotes favorisent aussi la contribution des autres élus puisque chaque direction travaille en relation avec un adjoint.
- pour que les services et les élus restent mobilisés, les pilotes doivent laisser valoriser le travail des services et des élus en charge de délégation en mettant en exergue, en montrant en exemple leurs actions.

Inversement, les pilotes travaillent sur des matières qui dépassent strictement leur champ de compétence habituelle (l'urbanisme pour le PLU ; l'environnement ou le développement durable pour l'Agenda 21 local). La valorisation du travail des autres directions et des autres élus évite que ce mode de travail soit perçu comme un empiètement dangereux.

5. Animer la concertation

La concertation est fréquemment envisagée sous ses angles techniques, concernant les conditions de réussite d'une concertation (management des réunions publiques, méthodes d'enquête, ...). Ces aspects ne doivent pas faire oublier le rôle des élus dans ce domaine.

Concertier, c'est proposer une autre organisation du débat public et par-là même des décisions publiques. En facilitant l'accès au débat public d'autres acteurs issus de la société civile, se sont de nouvelles visions des problèmes et des actions à mettre en place, selon une nouvelle hiérarchie qui apparaissent. Choisir qui prendra part à ce débat et comment est donc un acte politique. Le code de l'urbanisme précise d'ailleurs que c'est le conseil municipal qui définit les objectifs et les modalités de la concertation.

En outre, concertier dans le cadre d'un Agenda 21 local et d'un PLU, c'est soumettre au débat public l'ensemble de l'action communale.

Comment ?

- les élus, surtout lorsqu'ils sont peu expérimentés, peuvent bénéficier de formation à la concertation de façon à en saisir les enjeux et à savoir utiliser les différents outils possibles en fonction de leurs objectifs
- l'implication directe de l' élu dans les réunions de consultation et de concertation, notamment les réunions publiques, peut être important. L'échange en face-à-face valorise l'interlocuteur et le poids de la parole de l' élu est considéré comme ayant une valeur supérieure à celle d'un technicien. C'est aussi pour l' élu un moyen de préserver son propre rôle d'organisateur du débat public, même s'il doit modifier ses propres propositions.
- proposer à la société civile de s'organiser dans le cadre de conseils de quartier ou d'ateliers 21, contribuent à constituer des corps intermédiaires qui relayent l'action de la commune, donnent du crédit à ses propositions qui sont débattues au sein de la société civile et peuvent déboucher sur des partenariats pour la réalisation du programme d'actions de l'Agenda 21 local.
- La concertation avec les différentes composantes de la société civile (associations et socio-professionnels) de différents domaines (social, environnement, commerce, ...) contribue à la mobilisation des élus en interne à la municipalité : ils doivent connaître la teneur des échanges entre les pilotes des démarches et les organisations de la société civile qui ressortissent du secteur dont ils ont la charge. Proposer aux adjoints ou aux conseillers municipaux délégués d'organiser ou de participer aux réunions de concertation avec ces organisations est un bon moyen de les impliquer dans l'élaboration de l'Agenda 21 local et du PLU.

Ce recensement des activités des élus est une typologie simple et générale.
Les outils proposés sont à adapter en fonction du contexte local.

3. L'ACTIVITÉ DES ÉLUS MUNICIPAUX : DES METHODES A ADAPTER AU CONTEXTE LOCAL

Deux expériences communales, éloignées l'une de l'autre, montrent comment combiner concrètement ces outils et permet de distinguer des points majeurs.

5. Bessancourt : créer les conditions d'un projet de développement durable

La décision d'élaborer un Agenda 21 local et un PLU s'inscrit dans un contexte peu propice.

Les élections municipales de 2001 ont débouché sur un renouvellement du personnel politique local. L'équipe précédente, en place depuis 18 ans, se retrouve dans l'opposition. Une nouvelle équipe, composée en quasi-totalité de personnes n'ayant auparavant été investies d'aucun mandat électif, accède aux responsabilités.

La campagne électorale a été très conflictuelle, portant en particulier sur l'usage de la Plaine, un des plus grand espaces non bâti à une trentaine de kilomètre de Paris : Faut-il ou non l'urbaniser ? dans quelle proportion ? comment concilier les activités agricoles, cynégétiques, récréatives, ... ? comment assurer protection environnementale et développement économique ? ... Ces questions sont évidemment au centre de l'élaboration d'un PLU.

Les services ont été recruté par l'équipe précédente et l'on servit pendant de nombreuses années. Certains membres de la nouvelle équipe ont d'ailleurs attaqué des actes administratifs (et pas des moindres puisqu'il s'agit du Plan d'Occupation des Sols) préparés par les services qu'ils dirigent aujourd'hui.

Du côté des relations avec la population, aucune pratique de concertation qui pourrait constituer un point de départ pour l'élaboration partagée d'un projet de développement durable.

Pourtant bien décidée à réformer le droit local de l'urbanisme et à engager un programme d'actions de développement durable, la nouvelle équipe a attendu un an et demi avant de lancer le PLU et l'Agenda 21 local. Cette période a été occupée à créer les conditions préalables d'un projet de développement durable.

- Entre élus
 - Les nouveaux élus se connaissaient mal entre eux. La liste avait été constituée sur un refus de la politique précédente et sur un certain nombre de valeurs et de projets structurants mais généraux. La gestion quotidienne laisse moins de place à l'incertitude et des précisions sont nécessaires, par exemple sur ce que signifie l'expression d'"urbanisation limitée" de la Plaine sur laquelle tous les membres de la liste étaient d'accord.
La nouvelle équipe s'est réunie en séminaire durant une journée afin de transformer leurs intentions politiques en orientations opérationnelles, quelques semaines avant de prescrire le PLU.
 - Le processus de décision interne à la collectivité a été recherché afin d'inclure la concertation et le travail du délibératif (notamment les conseils municipaux de la nouvelle

équipe). Le processus comprend quatre étapes : Un débat en groupe citoyens, puis en groupes politiques, puis en commission et enfin en conseil municipal.

- La transversalité entre les délégations a été renforcée. La fonction de directeur de cabinet a été abandonnée au profit d'un poste de chargé de missions développement durable qui doit veiller à faciliter le travail entre élus sur ces questions. Les conseillers municipaux de la majorité sont invités à participer aux réunions de municipalité, lieu de proposition et de décision sur l'ensemble de l'activité municipale.

- Avec les services

 - Elus et services ont fait l'apprentissage d'un travail en commun sur un projet urgent et "concret" sur lequel les enjeux "politiques" sont moins apparents (le contrat régional qui finance des investissements).

 - Elus et services se sont formés conjointement à la concertation de façon à être au même niveau d'information. Ils ont ainsi élaboré ensemble des méthodes de concertation, ce qui leur facilite aujourd'hui la conduite pratique des concertations (préparation des réunions, rôle de chacun, ...)

- Avec la société civile

Le lancement du PLU et de l'Agenda 21 local s'accompagne de multiples outils d'information pédagogiques de façon à faire comprendre l'action de la Ville et favoriser la participation des habitants :

- quasiment un article sur l'Agenda 21 local et le PLU depuis les élections municipales (c'est-à-dire avant même que commencent officiellement les démarches)
- des ateliers-promenades où chacun est invité à découvrir la commune avec le cabinet d'urbanisme et les élus et à faire part de ses remarques
- un mois du développement durable (en septembre 2003) avec une série de réunions publiques, d'expositions, une émission de radio, opérations impliquant la communauté locale (en ville sans ma voiture), ...

2. Versailles : l'expérience du POS bénéficie au PLU et à l'Agenda 21 local

Le contexte d'élaboration du PLU est nettement plus favorable. L'équipe municipale est en place depuis plusieurs décennies.

Ses orientations politiques sont donc stabilisées.

L'adjoint en charge de l'urbanisme est expérimenté : c'est son quatrième mandat municipal, et il connaît bien les politiques d'urbanisme puisqu'il a conduit la précédente révision du Plan d'Occupation des Sols et qu'il est président du CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement) des Yvelines.

En outre, le POS avait été adopté récemment, en 1998. La révision du PLU n'est justifiée qu'en raison du changement de réglementation introduit par la loi SRU qui implique une modification de la forme du document d'urbanisme. Toutefois, le régime d'élaboration du PLU est différent de celui du POS, impliquant de nouvelles méthodes de travail.

- entre élus et avec les services

Le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) est une "complète mise à plat" de la politique de la collectivité. Il porte non seulement sur le droit des sols comme le POS mais sur bien d'autres matières.

- Son élaboration nécessite de réunir élus et services d'autres délégations bien au-delà de l'urbanisme. Le travail de l'adjoint en charge de l'urbanisme s'en trouve modifié. Il devient le "chef de chœur" du projet, avec pour fonction de mobiliser l'ensemble des acteurs de l'institution municipale. Pour se faire, il a réuni autour de lui les principaux adjoints concernés : environnement, transports, logements. Ensemble ils traitent en amont les aspects politiques du projet. Les propositions de cette équipe sont arbitrées par un comité réunissant plus largement élus et services sous la présidence du maire.
- Le débat en conseil municipal sur le PLU est toutefois resté décevant. Plutôt qu'un débat général sur la collectivité, quelques aspects ont été mis en exergue, notamment le grand projet en cours à Versailles, l'aménagement de la gare des chantiers avec la construction de logements "aidés" et de locaux pour accueillir des entreprises.

- avec la société civile

- Le POS avait été élaboré avec les comités de sauvegarde (associations locales de protection du patrimoine et de l'environnement). Mais, la concertation est déclinée de manière plus systématique dans le PLU avec en plus : des expositions de présentation du diagnostic et du PADD, un registre de consignation des observations du public tout au long de la démarche, des réunions publiques avec les conseils de quartier ouvertes à tous les résidents, ...
- les PPA sont associées plus en amont dans le processus de décision, dans le cadre de réunions de présentation permettant les échanges directs.

Le PLU de Versailles est arrêté depuis avril dernier. Au même moment les premières réunions de lancement de l'Agenda 21 local commençaient.

- Cette expérience du PLU est précieuse pour l'Agenda 21 local. L'organisation envisagée pour l'Agenda 21 local reprend un certain nombre des dispositions qui ont fait leur preuve dans le PLU, avec par exemple :
 - en matière de concertation : favoriser l'émergence de propositions issues des comités d'usagers des circulations douces ; solliciter la contribution des conseils de quartier
 - dans l'organisation de la transversalité : la constitution d'un comité de pilotage composé d'élus et destiné à coordonner leurs actions de développement durable

L'organisation prévue pour l'Agenda 21 local insiste aussi sur des aspects distincts du PLU ou qui méritent d'être améliorés :

- la sensibilisation en amont des élus et des services sur les enjeux de développement durable, notamment les enjeux globaux
- des visites de terrain destinées à stimuler l'imagination des élus et des services

Quelle que soit la collectivité, l'innovation du PLU, qu'il partage avec l'Agenda 21 local, est de renforcer :

- la concertation
- le travail transversal à l'ensemble des délégations

Si la collectivité est moins préparée à l'élaboration de projets de développement durable, elle doit notamment veiller à :

- organiser des méthodes de travail et des processus de décision de droit commun fonctionnels
- apaiser les débats sur les questions très conflictuelles en soudant la majorité municipale, en définissant un cadre de débat où tous les points de vue pourront s'exprimer de manière argumentée et en expliquant les choix municipaux

CONCLUSION

Ces trois partages d'expérience ont réuni une dizaine d'élus locaux autour des méthodes du développement durable. Ces élus appartiennent à des groupes politiques qui couvrent largement le champ républicain : Verts, PS, UDF et UMP.

Ce regroupement est significatif de l'évolution du statut du développement durable dans le champ politique.

Cette notion est apparue dans les années 80 au niveau international, portée par des institutions tiers-mondistes et environnementalistes, bien éloignées de l'activité quotidienne des élus locaux. Au cours des années 90, les Verts en ont fait un des leitmotivs de leur action politique et dans le même temps un certain nombre de techniciens ont décliné cette notion dans leurs champs respectifs : la Haute Qualité Environnementale pour la construction, les Systèmes de Management Environnementaux dans la gestion des entreprises et des collectivités, l'"agriculture raisonnée", ...

Entre 1997 et 2002, le gouvernement de Majorité plurielle a placé le "développement durable" comme objectif général de politiques structurantes pour les collectivités locales avec notamment les Contrats de Plan Etat-Région, les Contrats de Pays et d'Agglomération, la réforme des documents locaux d'urbanisme qui doivent comprendre des projets d'aménagement et de développement durable, ...

Le gouvernement Raffarin continue par d'autres voies cette reconnaissance du développement durable avec en particulier la création d'un secrétariat d'Etat spécifique, la mise au travail de l'ensemble des ministères sur les enjeux du développement durable suite à un séminaire gouvernemental, ...

Cette permanence du développement durable par delà les alternances politiques prouve que ce n'est plus une "idéologie", la "vérité" d'une seule tendance politique. Le développement durable devient une référence partagée. Le projet de "Charte pour l'environnement" proposé par le président de la république devrait d'ailleurs transcrire dans l'ordre juridique le statut politique qu'a acquis le développement durable et ses principes (précaution, conciliation du développement économique avec des enjeux sociaux et environnementaux, ...) : un élément du bloc de constitutionnalité, valeur politique suprême au même titre que le caractère républicain du régime et les droits politiques (1789) et sociaux (1946) reconnus aux êtres humains.

Cette institutionnalisation ne doit pas s'accompagner d'une dépolitisation du développement durable, au sens d'un désinvestissement des élus.

Même si le développement durable est au programme de travail des techniciens des collectivités territoriales et relayé par des structures qui les accompagnent (Caisse des Dépôts et Consignation, centres de recherche de l'équipement, agences régionales de l'environnement, ...), les élus conservent toute leur place de guide des collectivités et d'organisation du travail local.

D'abord parce qu'il reste beaucoup à faire. Si le développement durable est souvent invoqué, c'est aussi parce que la réalité reste à transformer. Les chantiers ouverts par le développement durable sont loin d'être achevés.

Surtout, parce que le rôle des élus locaux est déterminant.

- au niveau individuel : l'intégration du développement durable dans les politiques locales n'est pas la juxtaposition de programmes environnementaux, sociaux et économique. C'est la prise en compte d'autres préoccupations (notamment les enjeux globaux) dans l'activité de chaque membre de la municipalité, et par conséquent des services dont il a la responsabilité.

- et collectivement : si les préoccupations de développement durable ne sont portées que par les techniciens ou par un élu isolé (l'adjoint à l'urbanisme ou à l'environnement, voire même au développement durable), il peut en ressortir des projets ponctuellement pertinents. Mais l'ambition est autre. Il s'agit de construire un projet pour l'ensemble de la collectivité et de son territoire, de proposer aux forces vives locales, y compris les services et la société civile, des objectifs humanistes qui redéfinissent l'intérêt général et soient mobilisateurs. Ce n'est donc pas simplement l'implication de l'adjoint en charge de l'Agenda 21 local ou du PLU qui est nécessaire mais de l'ensemble des élus, y compris de l'opposition qui peut contester l'objectif de développement durable ou au contraire en souhaiter davantage, et du maire qui dispose d'une capacité générale d'impulsion et d'arbitrage.

Liste des participants

Claude BASSIN-CARLIER, directeur, ARENE Ile de France
Pierre BROSSON, conseiller municipal délégué à l'environnement, Issy-les-Moulineaux
Béatrice COUTTY, urbaniste, Dessein Urbain
Anne-Lise CHEREAU, chargée de mission développement durable, Bessancourt
Jacques ESTRADE, président de la commission aménagement du CES local, Issy-les-Moulineaux
Françoise LAURENT, adjointe déléguée à l'urbanisme et à l'environnement, Bessancourt
Marc LECLERC, chargé de mission développement durable, Versailles
Claude LEGRIS, adjoint délégué à l'économie et aux finances, Bessancourt
Thouatis OUANAS, DGA délégué à l'aménagement de la cité, Versailles
Marc PASCAL, Directeur, CEDDAET
Juliette PERNET, direction de l'environnement, Issy-les-Moulineaux
Jean-Christophe POULET, maire, Bessancourt
Alain SCHMITZ, adjoint délégué à l'urbanisme, Versailles
Jean-Pierre VALETTE, vice-président du CES local, Issy-les-Moulineaux
Judith VIGIER, chargée de mission développement territorial et Agenda 21 local
Luc VOITURIER, CEDDAET