

Comédie

Etude de cas

Participation et développement durable

La démarche de co-construction
de l'Agenda 21 local de la Ville d'Angoulême



Cécile Malfray, Ifrée

www.comedie.org

Avec l'appui de la Fondation de France



L'autrice

Cécile Malfray est en charge de l'accompagnement des démarches territoriales de développement durable à l'Ifreé. Elle intervient en appui auprès des élus, agents et acteurs de la Ville d'Angoulême depuis 7 ans.

www.comedie.org

L'autrice remercie Estelle Narbonne avec qui elle a identifié les points saillants de cette expérience. Les analyses et propositions mentionnées dans ce document relèvent de la seule responsabilité de l'autrice et n'engagent en rien l'organisme financeur ni les personnes et organismes mobilisés dans le cadre de cette démarche.

Reproduction autorisée sous réserve de mention de la source et de non altération du contenu.
Comédie, juillet 2019.

Le contexte et l'origine de l'initiative

Le 29 avril 2008, le Conseil municipal de la Ville d'Angoulême approuve la réalisation d'un Agenda 21 local et engage une démarche de sensibilisation des élus et des agents de la collectivité (séminaire, pièce de théâtre). À la suite de la réalisation d'un diagnostic territorial par un cabinet extérieur (octobre 2010 à juillet 2011), la démarche reste près d'un an sans avancer du fait du départ de la chargée de projet Développement durable. En novembre 2011, l'arrivée d'une nouvelle chargée de projet et la publication d'un appel d'offre pour une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage à l'élaboration de l'Agenda 21 local, relancent le processus.

Nous sommes dans la pleine époque des Agendas 21, peu après la « conférence Rio+20 » qui marquait les vingt ans de la Conférence de Rio de Janeiro, à l'origine des Agendas 21. L'élue municipale en charge du développement durable est une élue Europe Ecologie les verts, très engagée au niveau local et régional. Elle vise la mise en œuvre d'un Agenda 21 à l'échelle de la Ville, à la fois dans son fonctionnement et dans l'exercice de ses compétences, mais elle reste marginale dans l'équipe municipale en place. La nouvelle chargée de projet développement durable de la Ville, a contribué à l'élaboration et l'animation de la démarche Agenda 21 de la communauté urbaine de Nantes, elle a également travaillé plusieurs années à l'association des éco-maires et réalisé un tour du monde des Agendas 21. Elle maîtrise donc parfaitement le sujet et notamment sa dimension évaluative (contribution à l'élaboration du référentiel ministériel d'évaluation des démarches territoriales de développement durable).

Le diagnostic fait apparaître à la fois les spécificités d'une **ville « douce »** (peu urbaine) **accordant une place importante aux espaces verts** (328 hectares pour 42 000 habitants soit 78 m²/habitant - la moyenne nationale étant de 31 m²) et **où « il fait bon vivre »** (cadre de vie agréable lié à la richesse du patrimoine naturel et architectural), mais également les difficultés d'un territoire touché par **la précarité et l'exclusion** : la part des jeunes dans la population communale diminue et celle des personnes âgées augmente, un quart des habitants vit sous le seuil de pauvreté, la vitalité du centre-ville demeure fragile... Angoulême **offre peu de débouchés économiques** notamment dans le champ de l'industrie. La ville doit renforcer son attractivité. Une des pistes semble être de **s'appuyer sur son rayonnement culturel international** (festival de la bande dessinée, murs peints...) et d'être identifiée « ville de l'image ».

Bien qu'insatisfaite du résultat obtenu, la Ville ne souhaite pas refaire un diagnostic. Or ce travail manque effectivement d'approfondissement et de projection, il ne dessine pas les axes d'une stratégie. La chargée de projet développement durable rencontre donc des difficultés pour rédiger une stratégie pertinente. C'est pourtant la commande politique : il s'agit à présent de passer à la phase opérationnelle, de mobiliser les acteurs, les habitants, les élus et les agents autour de la définition d'un plan d'actions relatif à la prise en compte du développement durable à l'échelle de la commune.

Finalement, la stratégie se décline en 4 axes :

- « **Une ville solidaire, ici et ailleurs** » visant la mise en place de solidarités actives entre les générations, les habitants, les quartiers et avec d'autres territoires,
- « **Une ville ouverte qui valorise ses richesses** » (patrimoine naturel, culturel, humain, atouts économiques),
- « **Une ville active et qui sait prendre le temps** » dont les acteurs font des choix responsables dans leurs modes de consommation et de déplacement,
- et « **Une ville exemplaire** » dans ses pratiques et dans son fonctionnement.

La réponse de l'association Ifrée (Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement) à l'appel d'offres est retenue. Le travail peut commencer.

Les acteurs de la concertation

La Ville souhaite mettre l'accent sur la dimension participative des projets territoriaux de développement durable en cherchant à associer différents types d'acteurs, notamment les entreprises et les jeunes, souvent éloignés de ce type de démarche. C'est dans cet esprit que l'Ifrée propose à la Ville des formes de mobilisation différentes, susceptibles de s'adapter aux différents publics visés :

- Les acteurs socio-économiques locaux : Maison des peuples et de la paix, association de protection de la nature et d'éducation à l'environnement (Charente Nature), agents des collectivités supra territoriales (Agglomération et Conseil départemental),
- Les habitants : conseillers de quartiers, membres d'associations locales, habitants et conseillers municipaux,
- Les jeunes : essentiellement des membres de la Commission Extra-Municipale de la Jeunesse, pilotée par le Centre d'Information Jeunesse de la Ville d'Angoulême,
- Les entreprises : TPE et PME, artisans, commerçants.

Le déroulement de la concertation

La phase d'élaboration participative est lancée : des forums avec l'ensemble des acteurs, élus, habitants se succèdent, alternant des temps de réflexion spécifique avec les publics jeunes (animation d'un world café dans un bar du centre-ville) et les entreprises (animation d'un petit-déjeuner avec les entreprises, et commerçants locaux). 300 personnes se mobilisent :

- **1^{re} phase de travail : Appropriation des axes de la stratégie « une ville solidaire ici et ailleurs », « une ville ouverte qui valorise ses richesses », « une ville active qui sait prendre son temps »**
- **2nde phase : définition de pistes d'actions à mener en vue de décliner cette stratégie**

La co-construction prend forme lors d'un forum participatif (réunion de coproduction le 8 mars 2012) intitulé « Développement durable, quelles actions à Angoulême ? » ouvert aux acteurs socioéconomiques locaux et aux habitants.

Au préalable, l'Ifrée et la Ville d'Angoulême avaient défini des objectifs pour chaque axe stratégique (par exemple : développer le sport pour tous, renforcer la biodiversité en ville...) afin de rendre plus concret le travail à mener. Sur place, les participants sont invités à répondre aux questions suivantes : « Sur ce thème, quelles actions, prenant en compte le développement durable, voudriez-vous voir mises en œuvre ou contribuer à mettre en œuvre ? Qu'est-ce qui vous semblerait intéressant, important de faire dans votre ville ? ».

La mobilisation s'est appuyée sur une double communication, à la fois ciblée auprès des personnes déjà impliquées dans les instances participatives (Atelier Santé Ville, conseils de quartiers, commissions extra-municipales...), des associations partenaires de la Ville (centres socio-culturels, association de protection de la nature et d'éducation à l'environnement...) et plus ouverte vis-à-vis de la population (presse quotidienne régionale, site Internet de la collectivité, affichage dans les lieux de passages, envoi d'invitations par mailing listes...).

Trois actions spécifiques ont également été menées :



- L'organisation d'un **débat « Quelles actions pour le développement durable à Angoulême ? »** pour mobiliser un **public de jeunes (16-18 ans) et de jeunes adultes (18-25 ans)** dans un cadre moins formel que celui habituel des réunions publiques et sous une forme de « world-café*¹ » (3 avril 2012).

- L'organisation d'un **petit-déjeuner « Développement durable à Angoulême, les propositions des entreprises »** visant à mobiliser **les acteurs économiques**, notamment ceux déjà impliqués dans des actions de développement durable conduites dans le cadre des chambres consulaires (11 avril 2012). Les têtes de réseaux présentes sur le territoire ont donc été sollicitées comme relais de diffusion : chambres consulaires, association de jeunes entrepreneurs...
- L'organisation d'un **comité de pilotage élargi aux acteurs clés, partenaires privilégiés de la Ville** (9 mai 2012) afin de produire des pistes d'actions sur les objectifs non traités par ailleurs lors des différentes séances de travail précédentes.
- **3^e phase : priorisation des actions à mener**
Ce travail a été réalisé d'un côté avec les habitants et acteurs et de l'autre côté avec les élus municipaux, lors d'un Forum participatif (12 juin 2012), en leur demandant de répondre à la question : « Quels sont pour vous les objectifs qui vous semblent les plus importants et urgents à traiter ? ». Les résultats ont ensuite été comparés. La plupart des priorités étaient communes. Les élus ont arbitré sur ce qui divergeait et ainsi déterminé le plan d'actions définitif de l'Agenda 21 externe (réunion du comité de pilotage le 21 juin 2012).
- **4^e phase : finalisation d'un plan d'actions Agenda 21**, décliné en fiches projets précises
Ce travail de rédaction du programme d'actions s'est fait – de façon participative - avec l'appui des services mobilisés et des acteurs concernés (réunions de travail dédiées, rédaction des fiches actions à plusieurs mains...).
- **5^e phase : approbation de l'Agenda 21 et restitution auprès de la population et des acteurs mobilisés**
 - Organisation d'un forum participatif le 27 novembre 2012 pour présenter le plan d'actions Agenda 21 interne et territorial (interviews), aborder l'évaluation de la démarche engagée (préconisations des participants)
 - Rédaction et mise en page des 27 fiches projets (13 actions territoriales et 14 actions internes) pour la période 2013-2015
 - Février 2013 : Adoption de l'Agenda 21 à l'unanimité par le Conseil Municipal

¹ *Le « World Café » est un processus créatif qui vise à faciliter le dialogue constructif et le partage de connaissances et d'idées, en vue de créer un réseau d'échanges et d'actions. Ce processus reproduit l'ambiance d'un café dans lequel les participants débattent d'une question ou d'un sujet en petits groupes autour de tables. À intervalles réguliers, les participants changent de table. Un hôte reste à la table et résume la conversation précédente aux nouveaux arrivés. Les conversations en cours sont alors « fécondées » avec les idées issues des conversations précédentes avec les autres participants. Au terme du processus, les principales idées sont résumées au cours d'une assemblée plénière et les possibilités de suivi sont soumises à discussion.

Les effets

- Cette concertation a permis de **sensibiliser et de mobiliser les habitants, acteurs socio-économiques, élus et agents de la collectivité autour du développement durable** et de sa prise en compte à l'échelle de la ville d'Angoulême. Plusieurs années plus tard, on observe que de nombreuses initiatives citoyennes de développement durable se développent sur le territoire.
- L'élaboration puis la mise en œuvre du plan d'actions a multiplié la réalisation d'actions contribuant à un projet territorial global de développement durable. En distinguant des actions nouvelles, exploratoires ou à conforter, **la Ville a renforcé sa prise en compte du développement durable dans l'exercice de ses compétences mais également en tant qu'acteur du territoire** (13 actions territoriales) **et développé son action partenariale**.
- **L'inscription - dans le temps - d'une dynamique de la participation** (mise en place d'équipes projets pour assurer la mise en œuvre et le suivi des actions, conception d'un dispositif d'évaluation partagé) **et d'une gouvernance élargie** (présence des élus de l'opposition dans le comité de pilotage ouvert puis, quelques années plus tard, dans la commission extra-municipale du développement durable)
- Le renforcement d'un fonctionnement transversal en interne de la collectivité : désignation de référents Agenda 21 de toutes catégories et de tous services, de binômes chef de projets / élus référents pour piloter les actions aux côtés de la chargée de mission développement durable...

Les facteurs de succès

- **L'engagement et le savoir-faire du commanditaire** (Ville d'Angoulême), représenté par une Chargée de mission « Développement durable – Agenda 21 » ayant fait un détour par le service démocratie locale de la Ville depuis son poste de Chargée de mission Développement durable à Nantes Métropoles, soutenue par une conseillère municipale, élue verte engagée à l'échelle de la ville (coalition PS/Europe Ecologie les Verts), de l'agglomération et de l'ancienne Région Poitou-Charentes (sous la présidence de Ségolène Royal).
- **La nature de la contractualisation**
La mise en place d'une convention de partenariat entre la collectivité et le prestataire facilite l'accompagnement de cette démarche, en permettant d'être dans une dynamique de programmation et non pas de planification. Au contraire d'une prestation menée dans le cadre d'un appel d'offre, cette modalité de contractualisation offre davantage de souplesse et d'agilité, propices à ce type de démarche.
- **La qualité, pérennité du travail : complicité professionnelle**
La qualité de la relation de travail permet d'ajuster la nature du travail au regard du contexte évolutif de la collectivité (élections municipales, réorganisations en interne, contexte de fortes contraintes budgétaires...), nourrie par un suivi régulier de la démarche en cours (réunions de régulation, points téléphoniques, échanges par mails).
- **L'intérêt des acteurs socio-économiques notamment associatifs pour les questions relatives au développement durable et leur mobilisation continue dans la démarche proposée** (liée à une vivacité historique du secteur associatif sur la commune d'Angoulême).

Les points négatifs

- **L'articulation insuffisante entre la démarche de la Ville** (orientations, calendriers...) **et les projets ou programmes structurants menés par la collectivité supra territoriale** (exemple : charte pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique dans le cadre du plan climat de l'intercommunalité). Une collaboration plus effective aurait permis de renforcer l'Agenda 21 local, de lui donner plus d'ambition. La Ville pouvant difficilement engager des actions relevant des compétences de l'agglomération.
- **Le pilotage du projet, variable au fil des mandats et des réorganisations internes.** La difficulté à mobiliser en interne de la collectivité, les services étant - par ailleurs - déjà en surcharge de travail et peu habitués à fonctionner en transversalité.
- **La communication** qui a généralement permis de ne mobiliser que les personnes déjà sensibles aux questions de développement durable et **qui s'adressait peu aux publics plus éloignés des démarches de concertation** (jeunes, femmes, personnes en situation de précarité...). La Ville aurait pu s'appuyer davantage sur les structures relais (centres socio-culturels, établissements d'enseignement supérieur, associations sportives, caritatives, culturelles...). Une autre piste aurait pu être de problématiser davantage le sujet, d'en faire un réel objet de travail pour s'adresser ensuite aux habitants et aux acteurs en tant que parties prenantes, dans l'objectif de solliciter leurs expertises d'usage ou technique et pas seulement leurs idées sur un thème vaste et plutôt consensuel : « le développement durable ».

Conclusion

En 2013, la démarche de la commune a été reconnue Agenda 21 France par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. La Ville d'Angoulême faisait alors partie du réseau des 512 collectivités reconnues « Agenda 21 local France » (Parcs naturels régionaux, communes, intercommunalités, pays, départements et régions), bénéficiant d'une valorisation de leurs démarches territoriales. Cette mise en valeur avait pour double objectif de contribuer à l'amélioration continue de ces projets et de susciter l'envie de s'engager des autres territoires français.

A l'issue des élections municipales de 2014, la nouvelle équipe a affirmé sa volonté de poursuivre et d'amplifier l'engagement de la Ville en faveur du développement durable. Il s'agissait alors de saisir l'opportunité de l'Agenda 21 pour y inscrire les objectifs de la nouvelle municipalité dans une perspective de développement durable. La volonté des élus de mettre en œuvre des actions concrètes et évaluables et de rendre visible cet engagement auprès des agents, des acteurs socio-économiques et des citoyens du territoire, perdure encore en 2019, témoignant de la solidité et de l'ancrage local du projet initial.