



Direction de l'aménagement et de la solidarité



territoire • économie • formation • lycée • transport • environnement & tourisme •  
culture & sport • solidarité • europe

Conseil régional  
27, 28 et 29 juin 2012

## VERS UN AGENDA 21 DE SECONDE GENERATION

Vingt ans après la première conférence de Rio, les enjeux de développement durable sont toujours d'actualité et les collectivités locales apparaissent de plus en plus comme des acteurs incontournables dans la mise en œuvre de stratégies de développement durable. Leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transports, de développement économique, d'action sociale... les conduisent à se saisir pleinement des enjeux économiques, environnementaux, sociétaux et de démocratie constitutifs d'une stratégie de développement au bénéfice des générations actuelles et futures.

Outils de mise en cohérence des politiques au service d'une ambition résolument tournée vers le développement durable, les Agenda 21 locaux ont démontré leur pertinence et leur capacité à donner du sens à l'action collective et à mobiliser les acteurs du territoire. Face à des défis toujours plus complexes à relever, et consciente de la nécessité de renforcer la dynamique impulsée par l'adoption de son premier Agenda 21, la Région souhaite aujourd'hui approfondir son action en faveur du développement durable par un Agenda 21 de seconde génération.

### *I Depuis 2004, diffusion du développement durable au sein de l'action régionale.*

#### **I.1 L'Agenda 21, outil de développement durable de la Région**

L'Agenda 21 de première génération, élaboré collectivement, a permis de structurer une dynamique de développement durable. Il a conduit la Région à revisiter les modalités de son action en tant qu'acheteur public, maître d'ouvrage ou employeur, mais aussi d'interroger sa responsabilité en tant que partenaire des acteurs économiques, sociaux, associatifs du territoire breton, et l'a amenée plus globalement à exprimer sa volonté de contribuer à une dynamique collective avec pour objectif de faire de la Bretagne une Région écopionnière.

Dès 2004, les élus et l'ensemble de l'administration régionale ont conduit une réflexion approfondie sur les politiques régionales existantes et en projet, pour prendre en compte au mieux les différents piliers du

développement durable. Un premier cadre de référence et un plan d'action ont été soumis à concertation auprès des acteurs bretons. 1 400 structures ont alors été sollicitées pour y contribuer.

Adoptés en 2008 à l'unanimité, les volets *Région responsable* et *Région partenaire* ont depuis été actualisés régulièrement, permettant d'améliorer les programmes d'action internes et externes.

L'Agenda 21 de la Région a ainsi largement contribué à enrichir les politiques régionales par la prise en compte d'enjeux qui dépassent les objectifs « sectoriels » classiques et par un souci constant d'œuvrer en concertation étroite avec le plus grand nombre d'acteurs. Les exemples abondent, dans tous les domaines, qui positionnent la Région Bretagne comme une collectivité souvent citée en exemple.

Un recensement de ces actions exemplaires révélerait la profonde intégration de l'Agenda 21 dans l'ensemble du champ d'action du Conseil régional, preuve des progrès effectués en six années. En dresser la liste serait ainsi trop long. Nous n'en citerons ici que trois, très représentatifs des ambitions portées dans chacun des volets *Région responsable*, *Région partenaire*.

La charte des espaces côtiers en est un, emblématique par sa volonté de traiter de façon très globale et concertée l'enjeu complexe de la gestion intégrée des zones côtières. Egalement, la politique d'urbanisme durable, dont la réalisation la plus visible est l'éco-FAUR, qui permet d'accompagner les collectivités dans une réflexion globale sur les aménagements futurs et la réalisation d'opération d'urbanisme répondant aux exigences du développement durable.

Enfin, en interne, la Charte d'engagement visant à promouvoir l'égalité professionnelle et à agir contre les discriminations en est un autre. Elle a été le support d'une politique volontariste, notamment en matière d'insertion des personnes handicapées permettant à la Région de dépasser le seuil légal de 6 % d'emploi.

En 2009, la Région a organisé, en partenariat avec les collectivités régionales, *EMVOD*, les Rencontres régionales du développement durable et des Agenda 21 locaux, à Saint-Brieuc. Cette journée a permis de rendre plus visible l'engagement collectif des acteurs bretons, de favoriser le partage d'expériences et ainsi de promouvoir une « culture régionale » du développement durable de la Bretagne.

## 1.2 Une démarche vivante, qui reste à approfondir

L'Agenda 21 actuel s'appuie sur le cadre de référence du développement durable en Bretagne et identifie, par politique, des actions à mener. Les plans d'action des volets *Région responsable* et *Région partenaire* se sont étoffés au fil de leurs actualisations traduisant l'appropriation de l'Agenda 21 par les élus et les services. Ce phénomène, qui marque le succès de la démarche et dont il convient de se féliciter, contribue en revanche à réduire la lisibilité de l'Agenda 21 qui vient parfois à se superposer et à se confondre avec l'action courante du Conseil régional, et par là-même, paradoxalement, à en affaiblir la portée.

Pour poursuivre la dynamique de transformation continue de l'action régionale, il semble aujourd'hui nécessaire que l'Agenda 21, plutôt que de s'attacher à développer des actions sectorielles spécifiques, permette d'interagir plus profondément avec l'ensemble des processus décisionnels régionaux. Il s'agit de veiller à la meilleure prise en compte globale des questions économiques, sociétales, environnementales et démocratiques – notamment en termes d'association des citoyens et de mobilisation des partenaires – dans l'ensemble de l'action régionale. Cette nouvelle philosophie de l'Agenda 21, qui vise à dépasser la logique

thématique pour envisager une approche plus systémique, traduit la volonté de renforcer l'ambition d'exemplarité qui anime la Région.

Comme l'ont à plusieurs reprises souligné les membres du CESER, il convient enfin d'améliorer la lisibilité des différents documents produits par le conseil régional (RAP et documents de l'Agenda 21 notamment) qui concourent tous au même objectif de performance globale et de durabilité des politiques régionales.

## *II L'Agenda 21 de seconde génération : une ambition renforcée pour le développement durable de la Bretagne*

### **II.1 Une démarche globale pour systématiser et renforcer l'intégration du développement durable dans l'ensemble des actions régionales**

Pour cette seconde génération, l'Agenda 21 change de nature sans changer d'objectif. Il vise toujours à faire progresser la Région vers une intégration globale des enjeux de développement durable et à faire de la Bretagne une région véritablement pionnière en ce domaine.

Outil de pilotage de la démarche de développement durable de la Région, l'Agenda 21 de seconde génération s'inscrit pleinement dans le cadre et la cohérence posé par le projet Bretagne 2030. La démarche prospective s'appuiera nécessairement sur les principes du développement durable et permettra d'établir une stratégie partagée déterminant les priorités régionales et territoriales. Cette feuille de route guidera la mise en œuvre de l'Agenda 21 dans l'ensemble de l'action régionale.

Adossé au projet régional qui sera défini par Bretagne 2030, l'Agenda 21 de seconde génération sera le fil conducteur des politiques régionales de l'amont à l'aval, un outil d'aide à la décision permettant une prise en compte intégrée des enjeux de développement durable dans leurs spécificités mais aussi dans leur globalité. Son objectif est de faire de la durabilité et de sa mesure, non plus une contrainte, mais un critère fondamental de performance de l'action publique. Une performance prise dans une acception large et renouvelée, intégrant l'ensemble des dimensions d'un développement durable.

L'Agenda 21 de seconde génération viendra ainsi enrichir la démarche performance engagée depuis le budget 2005, en ajoutant aux critères d'efficacité et d'efficience l'exigence de durabilité des actions régionales.

Dans un objectif de cohérence et de lisibilité, le Plan climat énergie territorial (PCET) dont la Région a engagé l'élaboration en vertu des lois Grenelle, et dont les buts et la méthode recourent très largement ceux de l'Agenda 21, est naturellement intégré dans ce dernier pour en constituer le volet climat, de même que le bilan carbone.

### **II.2 Observer les territoires bretons sous l'angle du développement durable**

Le pilotage de l'action régionale et la territorialisation plus forte des politiques régionales s'accompagnent d'un besoin croissant de connaissance des territoires. Les dynamiques territoriales sont de plus en plus complexes à appréhender. Elles appellent une observation et une analyse fines et partagées intégrant résolument les enjeux du développement durable.

Pour identifier et partager les priorités de développement durable de la Bretagne et de ses territoires, la Région proposera aux collectivités régionales d'établir collectivement un « index du développement durable ». Ce recueil de macro indicateurs (en nombre limité), couvrant l'ensemble des dimensions du développement durable, permettra de qualifier et d'objectiver la situation bretonne, de comparer la Bretagne aux autres territoires, de mesurer dans le temps l'évolution de son développement.

Dans cet esprit, et dans le prolongement de nombreuses réflexions qui visent à mieux appréhender le développement des sociétés à travers une attention plus grande accordée à l'humain, la Région souhaite proposer le calcul d'un indice de développement humain à l'échelle des pays. L'IDH est un indice synthétique qui comporte trois composantes : une dimension revenu, une dimension éducation et une dimension santé. S'appuyant sur les travaux menés au sein de l'association des régions de France (ARF) mais aussi sur le travail réalisé par PEKEA et le Conseil général d'Ille-et-Vilaine, cet IDH-B sera intégré à l'outil d'observation territoriale. Il apportera une nouvelle lecture du développement des pays bretons et offrira de nouvelles perspectives d'enrichissement des politiques publiques.

L'index du développement durable a vocation à être un outil de dialogue avec les autres collectivités régionales pour déterminer nos priorités communes. Son actualisation régulière lors de nouvelles rencontres régionales (*EMVOD*) sera un temps fort de l'animation d'une dynamique commune aux collectivités permettant de faire le point sur nos engagements respectifs et de mener des projets régionaux partagés.

Une méthode d'élaboration partagée devra être proposée.

### II.3 Spécifier et partager la vision régionale du développement durable en Bretagne : « Pour un avenir durable et solidaire » (PADUS)

PADUS/DURABLE est l'outil central de l'Agenda 21 de seconde génération. A travers une grille de questionnement déclinant les quatre dimensions du développement durable en une vingtaine de critères, il s'agira de réinterroger les modalités de l'action régionale, dans toute sa diversité : construire une stratégie, une politique, un dispositif, analyser le projet d'un partenaire, évaluer une politique régionale... Pour garantir son opérationnalité, PADUS/DURABLE est pensé comme une démarche « déconcentrée ». En effet, si la grille de questionnement doit être commune à l'ensemble des politiques, son usage devra être adapté aux spécificités de chaque politique régionale, en association avec ses partenaires et parties prenantes.

La grille de questionnement PADUS/DURABLE est en cours d'élaboration, les premières ébauches s'appuient sur les contributions de groupes de travail réunissant l'ensemble des services de la Région mais aussi des partenaires les plus proches de la collectivité (Comité régional du tourisme, Bretagne développement innovation). Initialement dédiés à la généralisation de la conditionnalité des aides, ces travaux ont démontré le besoin d'un questionnement qui s'applique au-delà des seules aides.

Pour tester la pertinence et l'applicabilité de PADUS/DURABLE, des politiques, actions ou dispositifs pilotes seront identifiées au sein des différentes missions budgétaires. Les premiers outils de mise en œuvre de la grille de questionnement PADUS/DURABLE seront ainsi élaborés dès 2012, pour certains dans le cadre de la préparation du budget 2013. En fonction des résultats de ces premières expériences, l'exercice pourra être progressivement étendu puis généralisé en tenant compte des calendriers propres aux différentes politiques régionales. Les commissions du Conseil régional seront saisies de l'avancement de ces travaux.

La Région a la responsabilité d'accompagner ses partenaires pour une meilleure prise en compte du développement durable. Elle veillera tout particulièrement à ce que son ambition renforcée ne laisse pas sur le bord du chemin les acteurs les moins outillés ou confrontés à des contraintes importantes, mais facilite au contraire l'appropriation de ces enjeux par le plus grand nombre.

#### II.4 Des outils pratiques pour améliorer la prise en compte des enjeux du développement durable dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'action régionale

La volonté d'intégrer plus en profondeur la prise en compte des enjeux du développement durable dans les politiques régionales amène la Région à adapter ses outils de suivi et d'évaluation en amont et *a posteriori*. L'application de l'Agenda 21 de seconde génération la conduira à intégrer aux différentes étapes (conception, mise en œuvre, évaluation) de son action des questionnements de durabilité en s'appuyant sur PADUS/DURABLE. Déclinaison de l'intégration des différentes démarches transversales, ces nouveaux outils offriront une analyse plus riche car plus globale de l'action régionale.

Cette évolution concernera notamment les rapports d'analyse par programme (RAP), élaborés dans le cadre de la démarche performance, qui rendront désormais compte de façon plus approfondie de la durabilité des politiques régionales, illustration de l'idée de « performance globale ». En ce sens, les RAP formeront le dispositif essentiel du « rendu compte » de l'action régionale. En effet, cette évaluation *a posteriori* régulière de la performance globale des politiques régionales constituera le rapport annuel de développement durable, au-delà même des exigences posées par l'article 255 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 »).

Par ailleurs, l'intégration progressive de l'Agenda 21 dans toutes les politiques régionales et à toutes les étapes de l'action régionale doit s'accompagner de sensibilisation et de formation des agents. L'animation de l'Agenda 21 aura pour mission d'accompagner les services de la Région dans cette intégration. En plus du cycle de formation au développement durable proposé depuis 2005 et rénové en 2012, des formations spécifiques seront proposées aux différents profils d'agents pour intégrer au mieux PADUS/DURABLE et leur permettre d'accompagner efficacement les porteurs de projet. PADUS/DURABLE se déclinera en outils pratiques destinés à faciliter son usage au quotidien, tant en interne (guide de l'instructeur par exemple) que pour les partenaires de la Région (un guide du porteur de projet).

Elus et agents seront les ambassadeurs auprès de nos partenaires de cet Agenda 21 de seconde génération, à la fois plus stratégique et plus opérationnel. La qualité démocratique est au cœur de ce nouvel Agenda 21. C'est pourquoi son application sera concertée avec les parties prenantes de chacune des politiques c'est-à-dire les élus des commissions concernées, les partenaires de la Région, les bénéficiaires.... La relance d'*EMVOD*, la proposition d'un index participent également de cette volonté de proposer des outils concrets et partagés au service du développement durable de toute la Bretagne.

**Je vous propose de prendre acte de la présente communication.**

**Le Président**

**Jean-Yves LE DRIAN**