

FORUM "DÉVELOPPEMENT DURABLE :
MODE D'EMPLOI"

organisé dans le cadre des 5^{èmes} rencontres
des acteurs du développement local
Lille, 22/23 mai 2000



Entreprises Territoires et Développement

rédigé par : entreprises, territoires et développement -
frédérique bequier avec la participation des intervenants -
juillet 2000.

suité éditorial : Lilliane duport, philippe senna

mise en page : catherine larré

soutenu par Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

paris, édition novembre 2001

préface

Le forum «développement durable : mode d'emploi» a été soutenu par la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et a été organisé par entreprises territoriales et développement dans le cadre des cinquièmes rencontres des acteurs du développement local. L'objectif du forum «développement durable : mode d'emploi» était d'enrichir les pratiques de prise en compte des préoccupations du développement durable dans les projets de développement local.

Dans ce cadre, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui se réfère, pour l'élaboration des chartes de pays et projets d'agglomération, aux recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" adopté en 1992 à Rio de Janeiro, renforce le besoin des porteurs de projets d'accéder à des outils ou des expériences innovantes et concrètes.

Les membres du réseau «Agenda 21» issus des «appels à projets outils et démarches menant à la réalisation d'un agenda 21 local» (membres du comité de pilotage national et 150 collectivités locales), dont certains sont venus à Lille pour témoigner de leur expérience, établissent ensemble les bases d'une compréhension commune et opérationnelle des grands enjeux de développement durable.

Développement local, politique de la ville, politique environnementale, programme local d'habitat, démarche de planification, ... sont des démarches locales complémentaires à rendre cohérentes dans un projet de territoire favorisant un développement intégré, solidaire et partagé. Le développement durable pose la difficulté d'une démarche de développement à trois dimensions : économique, sociale et environnementale, qui repose sur une bonne gouvernance. De fait, un des thèmes les plus délicats est certainement la mise en œuvre d'une gouvernance qui associe la société civile à tous les stades d'élaboration des projets de «développement durable».

La bonne gouvernance, méthodes concertées d'élaboration des décisions, est indispensable pour acquérir une compréhension commune des principes de Rio et pour l'établissement de stratégies et de programmes d'actions menant à la mise en œuvre d'un développement durable du territoire. De la même façon, les pratiques de l'état sont aussi confrontées aux nouvelles exigences de cette gouvernance. Pour sa part, le comité de pilotage national «Agenda 21» animé par la sous-direction de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques s'élargit régulièrement, signe de son dynamisme et du souci d'une appréhension commune des problèmes. Il est aujourd'hui un lieu de mise en œuvre de bonnes pratiques de gouvernance, et sa pérennité est certainement le gage d'un renouvellement des pratiques de l'état.



Bruno DEPRESLE

SOUS DIRECTEUR DE L'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

contexte

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire	9
Les objectifs du forum	9

L'approche développement durable grâce à une intégration progressive de démarches sectorielles, cohérentes et partenariales

Par Didier JOUVE, District d'aménagement du Val de Drôme	11
> L'engagement progressif dans une démarche de développement durable	
> L'élaboration d'une charte de pays pour les années 2000-2006	

Le développement durable comme fil conducteur des politiques à conduire

Contrat 21 d'agglomération, traduction opérationnelle du projet de développement durable aux différentes échelles. Par Jean-Blaise PICHERAL, Chargé de mission Stratégie, Direction stratégie et planification, Dunkerque Grand Littoral	15
> Le projet d'agglomération : une nouvelle étape dans la mise en œuvre du développement durable	
> Un premier Contrat d'agglomération en 1991	
> Actualisation du projet d'agglomération pour la période 2000-2010 (élaboration du projet, critères du développement durable, axes stratégiques transversaux, unicité du Contrat, évaluation)	

Les parcs naturels régionaux : pionniers du développement durable

L'expérience des Parcs naturels régionaux. Par Jean-Luc Sadorge, Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France	19
> PNR : valorisation d'un patrimoine naturel, culturel de qualité, développement économique, engagement consensuel entre tous les partenaires concernés	
> La charte d'un PNR participe à un développement durable	

Le développement durable dans les programmes de fonds structurel. méthode transférable pour conduire un diagnostic de territoire, définir des enjeux, des stratégies et une programmation ancrée sur le territoire

Projet de démonstration pour la promotion du développement durable dans les programmes de fonds structurels. Monique Dejean-Servières, Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées (ARPE)	21
---	----

- > Un projet pilote européen
- > Les objectifs de D2MIP (développement durable Midi-Pyrénées)
- > L'approche D2MIP
- > La méthode D2MIP (phase de diagnostic, évaluation, identification des enjeux du territoire, définition de stratégies, programme d'action, des projets concrets identifiés localement).
- > Les difficultés rencontrées
- > Les résultats de D2MIP
- > Les recommandations

une première étape pour s'engager dans une démarche de développement durable : Le diagnostic

Le Réseau des villes durables de Midi-Pyrénées, création et mise en œuvre des diagnostics de développement durable urbain. Martine Mathorel, Responsable du projet, Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées	27
---	----

- > Le diagnostic basé sur deux séries d'investigations
- > Un questionnaire
- > L'évaluation de la situation de la collectivité basée sur trois critères
- > Une vision globale
- > Les résultats du projet
- > Les difficultés rencontrées

sommaire

Loi sau et développement durable

Marc Sauvez, *Cellule Prospectives et Stratégique, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement* **31**

- > Convergence des lois relatives au développement durable des territoires
- > « Des projets de territoires » agglomération et pays
- > La convergence autour des trois champs et des trois principes de base du développement durable
- > Compatibilité entre les documents d'urbanisme et les « schémas de services collectifs » de la LOADDT,
- > La ville durable
- > Quelques conditions méthodologiques en amont
- > Quelques pistes pour concrétiser les perspectives ouvertes par ces lois

conclusion

Observations et recommandations. *Par Guy Hannebique, conseiller technique au cabinet du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement* **33**

ANNEXE - contact **34**

ANNEXE - dossier du participant **37**

ACTION 21 - Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement - Nations Unies - New York, 1993 : Chapitre 28 consacré aux « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21 » - (pp. 202, 203) **38**

Articles 25 et 26 de la LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1) *Le Journal Officiel - Lois et Décrets - J.O. Numéro 148 du 29 Juin 1999 page 9515 - NOR : ATEX9800094L* **40**

Intervention de madame Dominique Voynet, Cinquièmes rencontres des acteurs du développement local, Lille, 22 mai 2000 **44**

Allocution de Lionel Jospin au colloque « Aménagement et développement durable du territoire », la Sorbonne, 3 avril 2000 **50**

Discours de Dominique Voynet au colloque « Aménagement et développement durable du territoire », la Sorbonne, 3 avril 2000 **55**

Environnement et développement. L'enjeu pour la France, Laurence Tubiana, Rapport au Premier Ministre, La documentation française - avril 2000 (extrait pp 19-22) **65**

Les chartes pour l'environnement, une étape vers le développement durable, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement - 2000 **68**

Intervention de Monsieur Jacques Archimbaud sur le développement local durable lors des Journées régionales du développement durable, 15-16 novembre 1999, Aix en Provence organisées par Aix-en-Provence, le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et l'Association 4D **75**

« Autour des lois Voynet et Chevènement, remarques sur la juridicité du territoire » - Jacques Caillosse, Professeur de droit public, CRAP-IEP de Rennes, dans Pouvoirs locaux, n°43 IV/1999 - (pp. 119-125) . . . **79**

Développement durable : projets et recompositions par les échelles territoriales par Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS, Centre international de recherche sur l'environnement (CRIED) dans Pouvoirs locaux N°34 - III/1997 et dans « Entreprises et territoires, les clés du développement durable de la région urbaine de Lyon », 2ème Forum, 19 juin 1998, Région urbaine de Lyon **86**

Le développement durable en pratique - Dominique Dron, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Cellule prospective et stratégie - janvier 2000 **91**

> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Avec la LOADDT (25 juin 1999), le développement durable repose désormais sur une assise réglementaire et législative. Il est au cœur de la programmation des contrats de plan comme des programmes communautaires « objectif 2 ».

Dans les contrats de plan, les **projets d'agglomération** seront, selon les termes de la loi, « un projet qui détermine les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique d'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 » .

De la même façon, les **chartes de pays** seront « le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992... » .

Prévus dans la programmation des contrats de plan, projets d'agglomération et chartes de pays serviront de fondements aux **contrats d'agglomération et aux contrats de pays** qui pourront se conclure avec l'Etat et les régions sous forme de contrats particuliers jusqu'en 2003.

De nouveaux systèmes organisationnels pour une nouvelle « gouvernance » doivent se mettre en place. Ils doivent permettre de traiter les problèmes à la bonne échelle, avec les bons partenaires et en posant les bonnes questions au bénéfice de l'ensemble de la population dans sa diversité sans compromettre celui des générations futures.

> Les objectifs du forum

Le forum « développement durable : mode d'emploi » (2h30) a été organisé par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Entreprises Territoires et Développement dans le cadre des Vèmes Rencontres des acteurs du développement local (Lille, 22 et 23 mai 2000).

En réunissant plus de 100 acteurs locaux (représentants de collectivités locale (élus ou techniciens), associations, institutions, CCI, Chambre régionale de l'agriculture...), l'objectif du Forum « développement durable : mode d'emploi » était d'enrichir les pratiques pre-

nant en compte les préoccupations du développement durable dans les projets de développement local et de mesurer « la plus value » du développement durable dans les conduites de projets (articulation des thématiques, articulation des échelles territoriales et temporelles, mise en cohérence des politiques sectorielles, organisation interne des services, démocratie participative, partenariats diversifiés et actifs, etc.).

Le Forum qui s'inscrit dans le cadre du suivi des appels à projets sur « les outils et les démarches en vue de l'élaboration d'agendas 21 locaux » a également donné l'occasion de favoriser l'échange d'expériences et la diffusion de pratiques locales de développement durable.

Les expériences, de plus en plus fréquentes, de mise en œuvre d'une politique de développement durable et le bilan du premier appel à projets sur « les outils et les démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux » lancé en juillet 1997 par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et la Délégation interministérielle à la ville, montrent, en effet, **la difficulté d'une démarche de développement à trois dimensions : économique, sociale et environnementale, voire à quatre dimensions avec la nécessaire gouvernance.** Si « économie et social » sont souvent associés, il s'avère déjà beaucoup plus difficile d'allier « économie et environnement », « social et environnement », la difficulté étant majeure lorsqu'il faut conjuguer économie, social et environnement, court et long terme, tout en mettant en place l'organisation ad hoc.

Développement local, politique de la ville, politique environnementale, programme local d'habitat, démarche de planification, ... sont des démarches locales complémentaires à rendre cohérentes dans un projet de territoire, partenarial, stratégique et global favorisant un développement intégré, solidaire et partagé.

Afin d'illustrer ces préoccupations et de trouver des réponses et des enseignements, le forum, présidé par Bruno Desprele, Sous directeur de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques - ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a rassemblé une diversité d'expériences et de pratiques, soit :

- > Un projet de charte de pays inscrit dans le développement durable, District d'aménagement du Val de Drôme (35 communes),
- > Le contrat d'agglomération de la communauté urbaine de Dunkerque, traduction opérationnelle du projet de développement durable aux différentes échelles, qui intègre le contrat de ville, les questions d'environnement et aussi un certain nombre de dispositifs ou programmes (plan de déplacement urbain, plan local d'habitat, charte commerciale, contrats locaux de sécurité, contrat éducatif d'agglomération,...),
- > Les chartes des parcs naturels régionaux développant des démarches de développement local fondées sur la valorisation d'un patrimoine naturel et culturel, qui devront s'articuler avec les agglomérations et les pays émergents,
- > Un diagnostic de développement durable urbain réalisé dans six collectivités locales en Midi-Pyrénées
- > Les documents uniques de programmation, notamment en région Midi-Pyrénées.

Par ailleurs, le forum a traité des questions du développement durable au travers du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbain dont l'objectif est d'apporter aux pouvoirs publics et aux autorités locales des outils efficaces pour compléter les lois « fondatrices » sur l'aménagement du territoire et l'intercommunalité.

L'approche développement durable grâce à une intégration progressive de démarches sectorielles, cohérentes et partenariales

didier jouve, district d'aménagement du val de drôme

Un territoire ancré sur la Vallée du Rhône, à égale distance de Valence et de Montélimar. Le Val de Drôme s'est construit et organisé autour de trois petites villes dont les populations des communes s'échelonnent de 50 à 2000 habitants.

La dynamique intercommunale du Val de Drôme dure depuis maintenant 17 ans, puisque sa première manifestation a été un Plan d'aménagement rural (76) avec la création d'un Syndicat d'études et de programmation. Transformé en 1980 en Syndicat d'aménagement du Val de Drôme, il s'oriente vers une logique de développement par filière, avec des actions fédératrices (service de transfert des déchets, contrat de rivière), et des opérations d'envergure (OPAH, charte de pays...).

Le district d'aménagement du Val de Drôme est un établissement public de coopération rassemblant 35 communes et doit répondre aux demandes formulées par quelques 400 élus. Le projet de territoire, pour un développement durable s'articule autour d'un environnement de qualité et d'une solidarité accrue.

Il contribue au développement local dans les domaines de l'agriculture, de la culture, de l'économie, de l'économie sociale, de la gestion des déchets, de l'habitat, des rivières, du tourisme et du patrimoine.

Les actions entreprises par le district ne reposent pas uniquement sur un seul de

ces domaines d'activités, mais peuvent, au contraire, recourir à une approche d'ensemble, afin d'assurer un développement global du territoire.

Des commissions thématiques élaborent des propositions et suivent les actions entreprises. Le travail par sous-bassins est également utilisé lorsque la proximité est un élément primordial de la préparation de la décision.

Des assemblées d'élus assurent les prises de décisions et définissent les orientations. Une charte d'objectifs est ainsi élaborée et mise en œuvre en étroite collaboration avec une équipe technique pluridisciplinaire qui en assure la réalisation. Ces actions de terrain et d'animation font également appel à des partenariats multiples (associations, acteurs locaux, institutions ...).

> L'engagement progressif dans une démarche de développement durable

Un programme d'actions qui s'appuie sur la connaissance des potentialités et des fragilités du territoire.

1992, une devise : développement - environnement - solidarité.

Un développement intégré : articuler les politiques, favoriser le partenariat, tisser des liens entre les différents types d'acti-

vités dans l'optique triptyque (développement économique, social et environnemental), ouvrir les perspectives à partir de la population.

> *De l'approche objective des situations locales et des risques de déséquilibres à la création de nouvelles solidarités basées sur un partage des richesses et la volonté de se donner les moyens humains et financiers d'agir (fiscalité propre) :*

L'analyse objective de ces contrastes et des risques de déséquilibres graves ont fait émerger la nécessité et la volonté de ne pas écarter les espaces les plus fragiles, de maintenir l'unité du territoire en respectant chaque entité.

Volonté aussi de construire le futur sur la richesse de ces différences, d'assurer les conditions d'un développement prenant en compte les forces et fragilités de chaque espace.

> *Les communes, conscientes qu'agir seules ne permet pas d'être efficaces, s'engagent et se donnent avec les DVAD les moyens d'agir.*

De nouvelles solidarités se sont mises en place : communes et professionnels travaillent ensemble pour faire émerger des projets réalistes, soutenir les initiatives individuelles ou collectives porteuses de développement (réhabilitation de logements, création d'entreprises ou d'associations...)

Les partenariats entre pays, entre acteurs se développent pour chaque type d'action engagée :

- aménagement de villages et de la rivière de la Drôme,
- politique de l'habitat, collecte, traitement et élimination des déchets,
- projets autour de l'agriculture et du tourisme,
- développement de zones artisanales intercommunales,
- accueil des entreprises et des populations à la recherche d'emplois.

Tenant compte de la situation géographique (La Drôme, rivière de 100 km, plaine et montagne) et de la situation socio-économique (tourisme, agriculture, industrie et logistique, démographie en augmentation progressive), le DAVD a choisi l'entrée environnement comme choix de développement, développement touristique notamment.

Le DAVD dispose déjà d'une expérience certaine au travers différentes opérations qualifiées de « développement durable » :

- son expérience historique par la mise en œuvre du premier SAGE de France associant 102 communes de la vallée de la Drôme pour la sauvegarde et la mise en valeur de leurs rivières (budget de plus de 200 MF en partenariat avec l'État, la Région Rhône-Alpes, le Département de la Drôme et l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse),
- son effort en matière collecte sélective en zone rurale ,
- son partenariat avec la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre (MIES) comme l'une des 6 collectivités territoriales françaises tests pour la définition d'actions exemplaires à engager pour réduire les émissions.

> L'élaboration d'une charte de pays pour les années 2000 à 2006.

L'élaboration de cette charte a été menée grâce à des enquêtes et entretiens, des diagnostics communaux, des réunions par bassin et des rencontres avec les acteurs locaux.

Le DAVD a d'ores et déjà identifié certaines pistes prioritaires qui constituent autant d'atouts pour le territoire et qui feront en particulier l'objet de la discussion qui sera engagée dans le cadre de **l'élaboration de l'Agenda 21** :

- une recherche de mixité des activités à l'interface des champs économiques et sociaux avec le développement d'activités culturelles en rapport avec le tourisme.
- en matière d'urbanisme des communes du DAVD ont déjà manifesté leur intérêt pour la construction d'habitats groupés selon les principes du HQE.
- la mise en place dès l'an 2000 dans un quartier test et l'extension à terme d'une collecte des déchets fermentescibles (et des déchets agricoles) à Livron avec valorisation par compostage.
- dans le domaine de l'énergie : le lancement d'Audits Energétiques Globaux non seulement sur les bâtiments publics mais également dans des entreprises volontaires. La sensibilisation des particuliers est également souhaitée, notamment en ce qui concerne les énergies renouvelables (planchers solaires directs et chauffe-eau solaire). Un cahier des charges de production écologique du tournesol est également envisagé afin de réfléchir aux usages possibles des huiles de tournesol comme carburant.
- en matière d'information et de sensibilisation le DAVD met en œuvre un programme renforcé sur les déchets et la rivière (dans le cadre du SAGE de la Drôme). Le projet d'un centre de formation sur les énergies renouvelables (à Livron) sera abordé dans le cadre de l'Agenda 21.
- dans le domaine des transports la vingtaine de véhicules de flotte du DAVD pourrait également être convertis progressivement au GNV. Le val de Drôme est parcouru par ailleurs par une ligne SNCF (Livron-Veynes) qui constitue un maillon perpendiculaire entre la vallée du Rhône et les Alpes, et plus loin l'Italie. Le lancement d'une étude sur la possibilité de ferroutage du fret et des voitures

entre vallée du Rhône et Italie pourrait ainsi constituer une alternative écologique et économique à la perspective déjà évoquée dans certains documents de planification d'un barreau entre les deux axes autoroutiers A51 et A7.

- la ligne SNCF constitue également la colonne vertébrale du val de Drôme : dans le cadre de l'Agenda 21, il conviendra de réfléchir avec l'ensemble de la population à une relance de son fonctionnement permettant dans le même temps une valorisation touristique, tous les sites d'intérêt étant desservis par le train.
- le DAVD dispose d'un potentiel forestier qui reste à évaluer, en particulier dans le contexte de la forêt riveraine de la rivière Drôme (objet du premier SAGE de France) et également dans le cadre des préconisations énergétiques (voir de bois-matériaux) qui pourront être formulés.
- le DAVD s'est engagé dans le cadre d'une coopération internationale à favoriser au Sénégal la reforestation d'un bassin versant de 10 villages, et la lutte contre l'érosion des sols, en soutien à l'agriculture.

La méthode de concertation qui sera mise en œuvre pour l'élaboration de l'Agenda 21 reste à valider et à préciser avec la population. Cette méthode de travail s'inscrit dans la continuité des partenariats engagés par le district avec un certain nombre d'acteurs locaux. Dans le domaine économique, le travail d'animation du DAVD a débouché sur la mise en place d'un partenariat actif portant par exemple sur :

- la constitution d'une plate-forme de financement local (prêt d'honneur pour la jeune entreprise) géré par les chefs d'entreprises locaux,
- l'organisation chaque année de forums de discussions avec les entreprises locales,

- la présentation d'un espace « Val de Drôme » organisant la présence des entreprises du territoire dans les salons professionnels,
- la constitution de comités locaux associant les élus et les chefs d'entreprises concernant la gestion des zones d'activités existantes,
- la mise en place d'un programme en partenariat avec France Télécom, La Poste, EDF-GDF (programme Alizé) portant sur le soutien aux projets de développement d'entreprises avec un objectif et un engagement de soutenir la création d'au moins 100 emplois sur un an.

Remarques :

Pour impliquer de façon précise le monde des entreprises, il est primordial de comprendre leurs attentes notamment en termes d'accompagnement, de création de réseau d'entreprises et leurs besoins en matière foncière.

Mobiliser les chefs d'entreprises est parfois un des moyens possible pour crédibiliser les actions. En effet, on découvre des citoyens, avec qui parler de la vie collective, du cadre de vie et des problèmes d'aménagement.

Mais il faut savoir aussi mobiliser les aides au développement durable économique.

Les projets de zones d'activité ISO 14000 se développent avec les entreprises les plus sensibles.

Le développement durable comme fil conducteur des politiques à conduire

contrat 21 d'agglomération, traduction opérationnelle du projet de développement durable aux différentes échelles

jean-blaise PICHERAL, chargé de mission, direction stratégie et planification, dunkerque grand littoral.

> Le projet d'agglomération, une nouvelle étape dans la mise en œuvre du développement durable

Un projet de territoire doit intégrer toutes les problématiques du développement économique local, en particulier les questions de solidarité, incluant, de fait, le contrat de ville, les questions d'environnement et aussi un certain nombre de dispositifs ou programmes (plan de déplacement urbain, plan local d'habitat, charte commerciale, contrats locaux de sécurité, contrat éducatif d'agglomération,...). Il permet la traduction opérationnelle du projet de développement durable aux différentes échelles.

« Le projet d'agglomération marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre du développement durable, lequel doit désormais non seulement constituer le fil conducteur des politiques à conduire, mais aussi devenir un cadre de référence obligé à Haute qualité environnementale, économique, participative et sociale ».

Enjeu pour Dunkerque Grand Littoral consiste à décliner, à toutes les échelles de l'agglomération et au bénéfice de tous ses habitants : l'articulation des différentes

politiques à conduire, l'affirmation de la cohésion sociale et de la solidarité, la diversification des formes de gouvernance, une veille continue sur le respect des fondements de la durabilité, la mise en œuvre d'une évaluation permanente et concertée des politiques et des interventions.

L'expérience de la Communauté urbaine de Dunkerque nous amène à considérer le contrat d'agglomération comme l'Agenda 21 du territoire.

> un premier contrat d'agglomération en 1991

La Communauté urbaine de Dunkerque signataire de la charte d'Aalborg, se repose sur des acquis importants de pratiques transversales, notamment la signature d'un premier Contrat d'agglomération en 1991 sur la base d'un projet :

organisé sur quatre axes stratégiques :

> Une ambition industrielle internationale

- Positionner Dunkerque comme site de grande industrie Nord européen
- Développer le Port en appui de la stratégie industrielle
- Créer une technopole de l'environnement industriel

> **Un projet social visant l'épanouissement de tous**

- Mettre en œuvre un projet global d'insertion relié au projet économique
- Assurer la synergie des politiques urbaines, éducatives, culturelles contre la « ville à deux vitesses »

> **Un Projet Urbain, faire de l'agglomération une vraie ville**

- Retisser l'ensemble urbain
- Mettre le centre ville à la hauteur de son agglomération
- Développer les quartiers et centres périphériques pour maintenir un ensemble vivant, équilibré et complémentaire avec le centre d'agglomération

> **Insérer Dunkerque dans le réseau de l'Euro-Région**

- Compléter le schéma des infrastructures de communication
- Tisser des réseaux de villes et des réseaux d'acteurs

signé par l'état, la Région et la communauté urbaine de Dunkerque

Ce Projet a été mis en œuvre et décliné à travers des chartes, des schémas, des Plans sur différents champs (SEI, CC, PLH, SDT ...). Il ouvrirait la voie à une réelle prise en compte de l'environnement et de la solidarité.

> **Actualisation du projet d'agglomération pour la période 2000/2010**

Afin d'engager les nouvelles contractualisations il a été décidé de remettre à plat le projet et de l'actualiser pour la période 2000-2010.

Le Projet vient d'être adopté par la Communauté Urbaine après consultation des partenaires et de la société civile.

sa caractéristique principale est d'avoir le développement durable comme fil rouge.

> **Élaboration du projet :**

La mise à plat et les travaux prospectifs ont été confiés à l'Agence d'Urbanisme.

La communauté Urbaine, pour sa part, a élaboré sa contribution au Projet d'agglomération en essayant d'appliquer les fondements et les critères du développement durable à l'ensemble des politiques dans lesquelles elle est impliquée soit comme Maître d'ouvrage, soit comme animatrice, soit comme partenaire.

La Direction de la Stratégie et de la Planification, et plus particulièrement Hélène COMBE, et Jean-Blaise PICHERAL ont animé un travail avec l'ensemble des directions et vice président visant à passer à ce crible l'ensemble des politiques ce qui signifie d'après un **Extraits du Projet d'agglomération de la CUD :**

Aujourd'hui, le Projet d'Agglomération marque une nouvelle étape dans la mise en œuvre d'un « Développement Durable », lequel doit désormais non seulement constituer le fil conducteur des politiques à conduire, mais aussi devenir le cadre de référence d'un modèle de développement à haute qualité environnementale, économique (participative) et sociale.

L'enjeu consiste ainsi à décliner, à toutes les échelles de l'Agglomération et au bénéfice de tous ses habitants, une démarche qui garantisse :

→ l'articulation des différentes politiques à conduire, de façon à viser conjointement le développement des économies (production de revenus, d'activités et d'emploi), la promotion d'une vie sociale permettant l'épanouissement des individus et de la collectivité, la valorisation de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie,

→ l'affirmation de la cohésion sociale et de la solidarité comme partie intégrante de tous les axes du Projet, afin de donner corps, en partenariat, au principe d'égalité,

→ la diversification des formes de gouvernance, permettant à chaque composante de la société locale de participer activement au développement de l'Agglomération,

→ une veille continue sur le respect des principes de la "durabilité" : éviter ou prévenir les risques (précaution, prévention), définir pour chaque action les conditions d'un retour sans dommage à la situation antérieure (réversibilité), utiliser de façon économe et optimale les moyens et les ressources disponibles (optimisation), faire en sorte que chaque acteur anticipe et prenne en charge les conséquences de ses actes (responsabilisation), répartir de façon cohérente et efficiente les rôles et les compétences (subsidiarité), ...

→ la mise en œuvre d'une évaluation permanente et concertée des politiques et des interventions.

Ainsi le Projet d'Agglomération ne se présente plus comme la juxtaposition de grands axes thématiques : Développement, solidarité, environnement, gouvernance, mais autour d'axes stratégiques qui sont lus transversalement selon ces thématiques :

AXE 1 : UNE AGGLOMERATION DYNAMIQUE, POUR DIVERSIFIER L'ACTIVITE, FAVORISER LES INITIATIVES ECONOMIQUES, DEVELOPPER L'EMPLOI.

AXE 2 : UNE AGGLOMERATION CONSTRUITE AUTOUR D'UNE DYNAMIQUE DE RENOUVELLEMENT ET DE QUALITE URBAINE.

AXE 3 : UNE AGGLOMERATION AGREABLE A VIVRE, FAVORISANT L'EPANOUISSEMENT INDIVIDUEL ET COLLECTIF DE SES HABITANTS.

AXE 4 : UNE AGGLOMERATION EN COHESION AVEC SES HABITANTS ET EN RESEAU AVEC LES TERRITOIRES QUI L'ENTOURENT.

Par exemple cela permet d'interroger la politique de développement économique au regard de la cohésion sociale et de la solidarité ou de l'environnement, ou bien d'intégrer les questions de l'emploi et des revenus et de la solidarité dans la politique de l'environnement.

La Direction de la Stratégie et de la Planification avait présenté le document de la Contribution communautaire pour le Projet d'Agglomération de la manière suivante : en coloriant en bleu tout ce qui relevait de la cohésion sociale et de la solidarité : certains chapitres (objectifs) étaient entièrement en bleu, d'autres partiellement, d'autres enfin ne voyaient apparaître le bleu que sur quelques lignes. Le même exercice a été réalisé pour l'environnement, pour le développement des économies et de l'emploi et pour le développement d'une bonne gouvernance.

Deux champs de conséquences dans contenu et la pratique de mise en œuvre d'une telle approche :

Première conséquence :

Unité du Contrat : Il n'y a qu'un Contrat le Contrat d'Agglomération qui devrait être signé à l'automne avec sa partie Contrat de Ville qu'il faudrait définir comme la lecture transversale « cohésion sociale-solidarité » du Contrat d'agglomération et non comme un « volet » un peu à part. De là découle les modes d'organisation du pilotage politique et technique du Contrat et des éventuelles « contrats délégués », qui reste en débat, mais sont obligatoirement différents.

Deuxième conséquence :

La question de l'évaluation : de l'élaboration, de la validation et de l'évaluation des actions.

Au delà du fait qu'il est nécessaire de bâtir le Contrat sur des objectifs de résultats et donc de définir des indicateurs de résultat, la préoccupation de la Communauté urbaine de Dunkerque est de pouvoir faire du développement durable le cadre de référence de l'ensemble des acteurs du développement. Cela nécessite de développer une méthodologie d'interrogation de toutes les actions au regard des critères de développement durable évoqués plus haut et de définir des critères qualitatifs de développement durable, qui croisent développement des économies, préservation de l'environnement, cohésion sociale et gouvernance : en un mot des **critères de Haute qualité Environnementale, économique, participative et sociale**.

Remarques :

Comment aller vers le global et le transversal ? Comment régler les conflits d'intérêts ? Comment résoudre les logiques sectorielles et corporatistes ?

La question de la transversalité est centrale. L'approche développement durable remet en question le fonctionnement institutionnel -aussi bien pour les collectivités locales que pour l'Etat, la région ou le département- l'organisation interne et le

pilotage par projet. C'est un chantier essentiel mais difficile où il faut ancrer la "pratique du transversal" de manière forte. Afin de donner une traduction complète du développement durable (un réel défi !), il est essentiel de relever les ambiguïtés, de montrer quels sont les liens entre les trois thématiques, de créer un langage ou un référent commun ancrer dans le territoire qui aboutisse à la mise en place d'un référentiel du développement durable. Enfin, une méthode d'animation et d'apprentissage est nécessaire pour construire avec les acteurs locaux le projet.

La gouvernance est indispensable pour un développement durable, il faut alors se créer les conditions de la gouvernance.

Aujourd'hui, les NTIC modifient le paysage : elles peuvent permettre une meilleure information, une plus grande appréhension de la demande locale et une réaction plus rapide. Elles représentent un atout pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable.

Deux problèmes fondamentaux :

1. L'organisation territoriale enfermée dans des cadres rigides qui ne permettent pas d'intégrer les principes du développement durable
2. La fiscalité locale

Les parcs naturels régionaux « pionniers » du développement durable

L'expérience des parcs naturels régionaux

jean-luc sadorge, directeur de la fédération des parcs naturels régionaux de france

Créés depuis 1967, les Parcs naturels régionaux couvrent maintenant 11% du territoire français, et 3300 communes, rassemblent 3 300 000 habitants, 400 000 entreprises (artisanat et micro entreprises) et représentent le premier réseau Natura 2000.

Les PNR sont engagés depuis longtemps dans des démarches de développement local fondées sur **la valorisation d'un patrimoine naturel et culturel de qualité, le développement économique, l'engagement consensuel entre tous les partenaires concernés**. Ils évoluent vers la conciliation entre protection et environnement périurbain et déprise agricole.

Contraints par les nouveaux textes de loi, les Parcs naturels régionaux vont continuer à évoluer comme ils n'ont cessé de le faire depuis leur création en 1967, puisque leur vocation est de mettre constamment en adéquation les enjeux de protection et de développement qu'ils se sont donnés avec les besoins de leurs populations et de leurs visiteurs.

La charte d'un Parc naturel régional qui se base sur :

- **une concertation large en amont,**
- **un diagnostic partagé,**
- **un partenariat avec tous les acteurs concernés sur le territoire,**
- **la mise en réseau, la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel comme atout d'un développement économique et social,**

- **l'approche transversale,**
- **la mise en cohérence des actions,**
- **des données et objectifs clairs et précis,**
- **des engagements sur la durée,**
- **une volonté forte en interne,**
- **l'équilibre et la solidarité urbain-rural,**
- **l'évaluation,**

participe à un développement durable local.
En effet :

Le projet de Parc naturel régional est élaboré dans **la concertation la plus large possible entre toutes les forces vives du territoire concerné**. L'accord qui se dégage entre les collectivités territoriales (conseil(s) régional(ux), conseils généraux, communes du territoire) et les différents partenaires, est mis en forme dans un contrat : la Charte, qui suppose un engagement sur la durée et une grande précision dans les textes. La Charte engage ses signataires pour dix ans ainsi que l'Etat qui l'a approuvée.

Elle fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du Parc, ainsi que les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre. Elle permet d'assurer la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du Parc par les diverses collectivités publiques.

Après le délai de dix ans, **une procédure de révision** de la Charte permet, au vu du bilan de l'action du Parc, de redéfinir son nouveau projet pour dix ans et de requantifier les objectifs.

Elaborée à partir d'un **diagnostic du territoire**, la Charte comporte :

- le projet de protection et de développement de ce territoire pour les dix ans à venir et les règles du jeu que se donnent les partenaires pour la mise en œuvre de ce projet,
- un plan qui traduit les vocations des différentes zones du Parc,
- les statuts de l'organisme de gestion du Parc,
- un programme d'actions précis et chiffré (sur trois ans minimum).

La loi reconnaît aux Parcs naturels régionaux une mission de **contribution au développement économique, social et culturel du territoire**.

Ainsi, la création d'un Parc correspond à la volonté locale de mener un projet de développement territorial axé sur son patrimoine. L'ambition de répondre aux principaux enjeux socio-économiques de ces vastes territoires ruraux fragiles se traduit concrètement par la mise en œuvre d'une **stratégie de développement durable**.

La mission de développement économique et social des Parcs naturels régionaux s'exprime par de nombreux types d'actions. Ainsi, ils soutiennent la valorisation économique de ressources naturelles, culturelles et de savoir-faire liés au territoire. Ils accompagnent les acteurs économiques afin qu'ils trouvent un avantage à allier performance économique et environnementale. Ils contribuent à la promotion du territoire en tant qu'espace économique de qualité. Pour cela, ils valorisent des entreprises, des produits et des services grâce à la marque Parc et ils mettent en place des démarches et des équipements (maisons, routes thématiques, marchés, foires).

Les Parcs participent également au développement, ou au renouvellement du tissu économique par la structuration de secteurs d'activités clés pour le territoire. Ils mettent en place des démarches structurant le territoire (comme des politiques énergétiques locales, la création de centres de ressources, des projets touris-

tiques d'envergure, des opérations "cœur de village", l'amélioration de l'offre culturelle...). Ils mettent en place des services d'appui aux entreprises privilégiant les démarches collectives, les projets atypiques et le maintien d'activités de première nécessité (commerces et services privés et publics).

Enfin, ils auront de plus en plus à travailler à la création d'un environnement favorable à l'accueil et l'intégration de nouvelles populations et au maintien de jeunes grâce à une action sur l'habitat, l'emploi et l'insertion.

Pour mener à bien ces missions, les Parcs privilégient :

- une approche transversale décloisonnant les démarches sectorielles ;
- une animation de proximité auprès des entreprises et des collectivités ;
- une logique contractuelle et une approche partenariale engagée avec les organismes techniques et les structures intercommunales ;
- une démarche de mise en réseaux des acteurs socio-économiques et de renforcement des partenariats entre entreprises et collectivités ;
- le recours à l'expérimentation nécessitant de ne pas se laisser enfermer par les procédures existantes mais fixant ses propres cadres d'intervention.

Les PNR entretiennent des relations privilégiées avec les communes urbaines bordant leur périmètre (villes-porte) et participent ainsi à **l'équilibre et la solidarité urbain-rural**.

L'expérience des PNR profite aux démarches émergentes des pays et des agglomérations, mais des débats sur les limites de territoire entre PNR, pays et agglomérations apparaissent dans le cadre de la LOADDT.

Le développement durable dans les programmes des fonds structurels

méthode transférable pour conduire un diagnostic de territoire, définir des enjeux, des stratégies et une programmation ancrée sur le territoire.

projet de démonstration pour la promotion du développement durable dans les programmes des fonds structurels. Monique Dejean-Servières, Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées (ARPE).

> un projet pilote européen

A l'occasion de la réforme des fonds structurels européens et sur proposition de la Direction Générale chargée des politiques régionales (DG XVI), le Conseil Régional Midi Pyrénées, en partenariat avec la Préfecture de Région, a accepté d'expérimenter concrètement certaines **méthodes d'aide à l'élaboration d'une programmation des fonds structurels au titre de l'objectif 2 dans une perspective de développement durable.**

12 régions européennes sont concernées par une telle expérience. Pour sa part, Midi Pyrénées - par délégation, l'Agence Régionale Pour l'Environnement - et le bureau EURES ont choisi de conduire une programmation exemplaire sur deux territoires en reconversion industrielle : Castres/Mazamet, Figeac/Decazeville.

Concrètement, il s'agit d'une application territorialisée :

- de la méthode d'évaluation proposée par le bureau d'études ECOTEC pour la prise

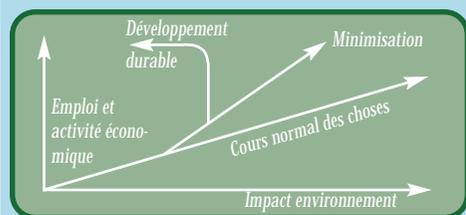
en compte du développement durable dans les programmes "objectif 2" ;
- de la méthode "SQM - Sustainable Quality Management" - beaucoup plus globale - développée par EURES/Freiburg et SRS/Firenze sur la base du projet de recherche européen INSURED.

La méthode de l'évaluation ECOTEC
> L'étude ECOTEC / objectif 2 pour la DG environnement - commission européenne

En 1997, à la suite d'une commande de la Commission, le bureau d'études ECOTEC éditait : **"Encourager un développement durable grâce aux programmes de l'objectif 2 : manuel pour les gestionnaires des programmes"**. Ce manuel avait à l'époque pour objectif d'aider les gestionnaires des programmes susceptibles de modifier sensiblement l'orientation du développement régional vers des modèles durables.

Ainsi trois phases permettent de caractériser les interventions par rapport au développement durable :

- le cours normal des choses
 - la minimisation
 - la voie de la croissance durable
- Ces trois phases s'enchaînent pour soutenir la transition d'une région.



ECOTEC préconise de soumettre à l'analyse les 16 domaines d'actions (définis ci-dessous), afin de tracer les trajectoires d'une économie régionale par rapport à un développement durable.

Les axes d'intervention proposés dans l'approche ECOTEC / objectif 2

- Trajectoire "cours normal des choses"
 1. Améliorer et entretenir la qualité visuelle de l'environnement
 2. Veiller à la disponibilité d'une infrastructure environnementale appropriée
 3. Assurer une sensibilisation environnementale et des programmes d'ajustements pour les PME
 4. Soutenir le développement des industries écologiques
- Trajectoire "minimisation"
 5. Encourager l'application de technologies propres
 6. Soutenir les économies d'énergie, la réutilisation ou le recyclage des matériaux
 7. Soutenir le développement économique sur des sites déjà utilisés précédemment
 8. Aider au développement économique sur des sites qui sont déjà desservis par une infrastructure routière et par d'autres services d'utilité publique.

- Trajectoire "développement durable"
 9. Soutenir l'innovation dans les nouveaux produits / services / processus / "verts"
 10. Soutenir la production / l'utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables
 11. Encourager les secteurs économiques à faible impact environnemental
 12. Favoriser les transports respectueux de l'environnement
 13. Encourager l'utilisation des technologies de l'information en faveur d'un développement durable
 14. Encourager la prise de conscience des consommateurs et des touristes
 15. L'aménagement du territoire pour réduire l'impact environnemental
 16. La planification du développement pour encourager "l'écologie industrielle"

> Limitation de l'approche

Les dimensions économiques et sociales, bien que visées en théorie par le système ECOTEC / Objectif 2, n'apparaissent pas en tant que telles dans les axes d'intervention proposés à l'analyse. L'approche ECOTEC / Objectif 2 est donc fortement liée aux aspects environnementaux.

L'approche ne comprend pas de méthodes complémentaires pour la mise en œuvre d'une programmation complète et créatrice. Conçue comme un outil complémentaire pour l'amélioration d'une programmation déjà existante, elle se révèle toutefois particulièrement pédagogique en terme d'animation.

Le système SQM - sustainable quality management

> Les origines

"SQM - Sustainable Quality Management " est un système pour tout type de programmation, gestion et évaluation de programmes et projet dans la perspective d'un développement durable. Le système est basé sur les résultats du projet et de recherche INSURED (Instrument for Sustainable Regional Development) financé par la Commission européenne. INSURED propose une grille d'analyse fondée sur une analyse approfondie des discussions sur le durable et le développement local ainsi que sur des études de cas dans cinq régions européennes.

Le système SQM - qui est et qui sera toujours en cours de développement - propose une "boîte à outils" afin de rendre plus opérationnelle l'idée du développement durable auprès des décideurs. Une programmation et une gestion des fonds structurels qui prennent en compte le développement durable constituent, dans ce contexte, un défi particulier.

> Le cadre d'analyse SQM

Le cadre d'analyse SQM est composé de trois parties :

- Les éléments relatifs à l'ORIENTATION à donner au développement dans une perspective de durabilité. Ils permettent d'apprécier des aspects d'une situation, d'un programme, d'un objet.
- Les facteurs clés sociaux du territoire, qui montrent le POTENTIEL SOCIAL, servent à analyser le contexte. L'évaluation d'une multitude d'expériences a montré que les relations sociales, les modèles de communication entre les acteurs concernés déterminent très fortement les développements possibles.

Les leviers de transformation, où stratégies de base, permettent d'analyser la DYNAMIQUE existante sur un territoire ou envisagée par un programme.

Le cadre d'analyse peut être utilisé dans toutes les étapes de la programmation, de la gestion et de l'évaluation d'une intervention.

Ces éléments formulés de manière générale se déclinent, selon les cas, dans des questions spécifiques :

- Le diagnostic de la situation et des tendances sur un territoire se fait à travers d'une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) pour chaque aspect considéré (environnement, économique, social, ...). La connaissance d'un territoire permet de subdiviser les aspects ou de formuler des questions plus concrètes.
- L'analyse d'un programme peut porter sur les impacts attendus vis à vis de chaque aspect : une question à laquelle on peut également répondre par une analyse AFOM.
- Dans la construction d'un programme, les questions concernent les objectifs à poursuivre vis à vis de chaque aspect.

L'utilisation de la même grille pour différents territoires ou différentes étapes dans le cycle de vie d'un programme, permet de faire des comparaisons. Ces comparaisons sont essentielles pour permettre un processus d'acquisition. Par exemple, la comparaison des potentiels sociaux des territoires différents peut être importante pour pouvoir apprécier les conditions de transférabilité d'une intervention.

> Les objectifs de D2MIP (Développement durable Midi-Pyrénées)

Dans le cadre de l'élaboration d'une programmation pilote pour chacun des territoires au titre de l'objectif 2 des fonds structurels, le projet vise plus généralement :

- la compréhension des éléments constitutifs du développement durable,
- la compréhension des objectifs communautaires, nationaux, régionaux, (et des instruments financiers qui les accompagnent), et la nécessaire intégration du projet territorial à ces objectifs,
- l'engagement d'un processus de développement territorial dynamique, largement identifié, et susceptible de s'enrichir rapidement des évolutions économiques, techniques et sociologiques,
- l'expérimentation concrète de méthodes.

> L'approche D2MIP

L'approche utilisée dans ce projet pilote se fonde sur une **conception multidimensionnelle du développement, une démarche résolument participative et la richesse des potentialités locales.**

L'interprétation du concept de développement durable à la base du projet découle d'une conception qui dépasse le seul cadre environnemental. **Le concept se fonde sur la prise en compte conjointe de la dimension économique, socio-culturelle et environnementale et englobe un ensemble de principes clairement définis et essentiels de la politique européenne parmi lesquels l'équité, la diversité, la subsidiarité, le partenariat, la participation, la transparence.**

Elle découle par ailleurs d'une conception qui considère que le développement durable n'est pas une condition à rajouter aux critères et procédures traditionnelles. Elle se fonde sur une approche constructive qui implique non seulement la sauvegarde et la gestion prudente des ressources mais aussi la recherche d'innovations sociales et techniques qui permettent un

développement intégré, une meilleure utilisation des ressources et la réduction des risques caractéristiques de nos sociétés.

Cette interprétation oblige ainsi à reconsidérer le parcours de la programmation : du **diagnostic territorial** à la proposition de projets modèles. Un rôle primordial est accordé aux acteurs locaux : d'une part, le développement du programme se fonde de manière prépondérante sur leurs appréciations et jugements ; d'autre part, leur active implication impulse une dynamique propre à chaque territoire favorisant notamment la créativité et la mobilisation de potentiels de coopération.

> La méthode D2MIP

Un cadre méthodologique unique a été appliqué à toutes les étapes de la programmation. Le cadre d'analyse "Sustainable Quality Management" (SQM) constitué de 32 éléments permet d'apprécier :

- l'orientation à donner au développement d'un territoire dans une perspective de durabilité,
- les facteurs clefs sociaux du territoire
- les leviers de transformation. Il s'applique à toutes les étapes de la programmation, du diagnostic de la situation et des tendances du territoire à l'analyse de projets en passant par l'analyse d'une programmation du point de vue des impacts attendus ou encore des objectifs à poursuivre.

Sur la base de ce cadre D2MIP a expérimenté avec succès le parcours complet d'une programmation sur chacun des deux territoires avec les acteurs locaux représentatifs d'intérêts divers, réunis au sein de comités techniques ou consultés dans le cadre d'entrevues. La méthode de programmation utilisée distingue les phases suivantes :

- La phase de **diagnostic partagé** s'opère par le recueil de la perception des atouts/faiblesses /menaces/opportunités du territoire, à partir d'éléments d'appréciation dynamique du développement durable, tels que ceux proposés par « SQM » (environnement, économie, social, savoir-faire locaux, identité locale,

équité entre les individus, les générations ou territoriale, diversité, participation, partenariat, subsidiarité). Une analyse quantitative vient éclairer, dans la mesure du possible, les appréciations qualitatives compte tenu des limites et lacunes de données synthétiques et pertinentes au niveau des zones d'étude.

- **L'évaluation** permet de saisir les limites d'une programmation en terme d'environnement (méthode ECOTEC) ou d'identifier les atouts, faiblesses, opportunités, menaces de la programmation dans une perspective de durabilité (méthode SQM). Celle relative aux dispositions de mise en œuvre révèle des freins au montage d'opérations, dans une perspective de développement durable.
- **L'identification des enjeux du territoire** s'opère à partir des points saillants du profil de territoire en terme d'atouts, faiblesses, opportunités ou menaces.
- La **définition de stratégies** dynamiques propres au territoire s'appuie sur les opportunités et les menaces identifiées à l'occasion du diagnostic. Elle tient compte des spécificités (naturelles et culturelles, socio-économiques, historiques, politiques...) des enjeux propres au territoires mais également des objectifs politiques supérieurs (régionaux, nationaux ou européens).
- Le **programme** découle des phases précédemment décrites. Fortement ancrés territorialement et partagés, les éléments du programme proposé dépassent le cadre strict d'une programmation au titre des fonds structurels.
- Des **projets concrets** identifiés localement sont analysés à partir de la grille méthodologique.

... une démarche originale et prometteuse pour l'animation d'un territoire en termes de développement durable, quel que soit le profil de celui-ci et la programmation concernée.

> Les difficultés rencontrées

Compte tenu de l'ambition affichée, le projet D2MIP a connu de nombreuses difficultés. Ces difficultés relèvent tout à la fois de la nature

même du projet, du type d'approche retenue, du contexte dans lequel il s'est déroulé.

Au caractère expérimental du projet et à la complexité des thèmes à traiter - développement durable et fonds structurels - impliquant la compréhension de domaines multiples et donc de compétences multiples, il faut rajouter le manque de culture sur la construction européenne et une méconnaissance des outils disponibles.

Quant à l'approche, globale (parcours complet d'une programmation du diagnostic à l'identification de projets) et participative, elle a impliqué des efforts particuliers en termes de méthodes et d'animation. La mise en place d'une mobilisation active et soutenue de la part des acteurs locaux et d'une dynamique de groupe parfois complexe compte tenu des habitudes de coopération a constitué un défi permanent.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés rencontrées pour procéder à une analyse solide fondée sur des données statistiques visant à enrichir l'analyse qualitative et pondérer les perceptions et jugements, des groupes cibles complémentaires ont dû être associés (chefs d'entreprise, ONG...). Enfin, dans un contexte historiquement marqué par la compétence et légitimité de l'Etat en matière de fonds structurels, l'intervention d'un interlocuteur nouveau au titre des fonds structurels - Conseil régional Midi-Pyrénées et, par délégation l'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées - sur un sujet mal appréhendé, a freiné l'expérimentation tout comme l'écriture parallèle du Document Unique de Programmation (DOCUP), par les services de l'Etat, dans le cadre d'une feuille de route classique.

> Les résultats de D2MIP

Une expérimentation riche d'enseignements

Une démarche innovante : l'élaboration d'un diagnostic commun et partagé, des stratégies pour le territoire pour la programmation des fonds structurels ou toute autre programmation, une ébauche de programme ancrée sur le territoire.

Une vision pour le développement,

- Pour Castres - Mazamet : l'environnement et la qualité, la nécessité de rendre cohérentes les structures de coopération et de développer la capacité d'innovation.
- Pour Figeac - Decazeville : la coopération entre les deux sous ensembles ; l'innovation socio-culturelle par la coopération et le partenariat.

L'appropriation et l'expérimentation de méthodes transférables à d'autres territoires et d'autres programmations : le concept du développement durable tel que caractérisé dans le projet permet de systématiser la discussion sur le développement local et les programmes dans une perspective globale et de la rendre plus pertinente et productive.

Un partenariat actif au niveau local : pour une centaine d'acteurs locaux, l'acquisition d'éléments constitutifs, forts, d'une culture du développement durable : méthode participative, liens entre "environnement", "économie" et "socio-culture", équité entre génération, partenariat ou encore nécessité de disposer de données locales pertinentes et validées. Le partenariat local est facilité par la territorialisation des problèmes et la recherche de solutions relevant des spécificités du territoire.

L'exercice de programmation locale est un bon stimulant : elle permet le renforcement des connaissances et une meilleure compréhension des enjeux du territoire et des perspectives nationales et européennes.

Des difficultés à disposer de données pertinentes à l'échelle locale : l'état actuel de l'information et les moyens mis à disposition ne permettent pas la réalisation d'un diagnostic quantitatif exhaustif et suffisamment précis pour répondre aux préoccupations du développement durable sur un territoire d'échelle infra départementale.

L'utilisation systématique du concept du développement durable dans la programmation des Fonds Structurels permet de rendre opérationnels des principes fondamentaux longtemps

négligés tels que la diversité, le partenariat, la participation..., et d'améliorer la cohérence des objectifs entre les champs d'intervention et les divers niveaux de programmation.

La méthode ECOTEC est pédagogique et facile à appliquer. Elle permet une appréciation rapide d'un programme par rapport à l'état de la discussion européenne sur les aspects environnementaux du développement structurel. Conçue comme outil complémentaire à la programmation dans une perspective uniquement environnementale, elle mériterait d'être complétée par une analyse sociale et économique.

Le système SQM propose une caractérisation du développement durable large, un processus, des méthodes. Il permet de construire une programmation ancrée sur un territoire, du diagnostic aux éléments de mise en œuvre, utile, bien au delà d'une programmation des fonds structurels. Se fondant essentiellement sur la participation et la perception des acteurs locaux il nécessite toutefois un éclairage quantitatif.

> Les recommandations

- Une plus grande lisibilité des objectifs européens ;
- Une communication sur les opportunités financières en région et les résultats des évaluations intermédiaires ;
- Une évaluation intermédiaire qui permette une renégociation des orientations à mi parcours ;
- Une évaluation ex post la dernière année du programme afin de tirer les enseignements pour la programmation suivante ;
- Une plus grande transparence des mécanismes de décision ;
- L'établissement d'une grille d'analyse des projets dans une perspective de développement durable ;
- Une plus grande participation des acteurs locaux dans l'élaboration et le suivi de la programmation ;
- Un bonus pour les projets qui répondent pleinement aux principes du développement durable.

une première étape pour s'engager dans une démarche de développement durable : Le diagnostic

Le réseau des villes durables de Midi-Pyrénées, création et mise en œuvre des diagnostics de développement durable urbain

**martine mathorel, responsable du projet,
agence régionale pour l'environnement midi-pyrénées.**

- L'ARPE a obtenu en 1998 un soutien du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour concevoir et tester une méthode globale de diagnostic urbain sur le développement durable. Cette méthode a été testée sur 6 collectivités locales du réseau de villes durables Midi-Pyrénées. Elle a pour objectif de connaître la situation d'une zone urbaine vis à vis du développement durable et de donner des pistes d'actions intégrées et des méthodes à mettre en œuvre pour progresser. Elle est conçue comme l'étape préalable à réaliser avant une démarche participative engageant la collectivité dans un agenda 21 local ou autre démarche intégrée d'un territoire urbain.

> **Le diagnostic se base sur deux séries d'investigations :**

> une première partie consiste en un questionnaire adressé aux gestionnaires de la collectivité et portant sur 6 axes thématiques :

- l'écologie, l'environnement, l'énergie
- l'aménagement urbain
- l'économie
- la culture et la société
- la gouvernance
- les services de la collectivité

Chaque axe donne lieu à une dizaine de fiches précisant les enjeux liés au développement durable, les préoccupations liées à ces enjeux et des questions ouvertes posées aux gestionnaires. Cela représente finalement 600 questions auxquelles les gestionnaires répondent en 6 jours à l'occasion de groupes de travail transversaux. Une deuxième partie vise la recherche d'informations et de données, elle est confiée à un expert extérieur.

questionnaire

1 - écologie, environnement, énergie

- **fiche 11** relation aux problèmes globaux
- **fiche 12** biodiversité
- **fiche 13** ressource en eau
- **fiche 14** eau potable
- **fiche 15** assainissement
- **fiche 16** déchets
- **fiche 17** qualité de l'air
- **fiche 18** bruit
- **fiche 19** évaluation environnementale
- **fiche 110** insertion par l'environnement
- **fiche 111** appropriation sociale de l'environnement
- **fiche 112** énergie

2 - aménagement urbain

- **fiche 21** urbanisation et logement
- **fiche 22** transports
- **fiche 23** espaces verts
- **fiche 24** boisements et arbres urbains
- **fiche 25** agriculture périurbaine
- **fiche 26** intégration de l'environnement dans les techniques de construction
- **fiche 27** réhabilitation de friches industrielles et autres espaces urbains abandonnés
- **fiche 28** risques majeurs (naturels, technologiques)
- **fiche 29** planification territoriale

3 - économie

- **fiche 31** développement économique
- **fiche 32** connaissance du tissu économique
- **fiche 34** dessertes et liaisons internes et externes
- **fiche 35** relations des collectivités avec le tissu économique
- **fiche 36** circuits financiers
- **fiche 37** exclusion économique et intégration
- **fiche 38** intégration environnement-économie
- **fiche 39** géographie et espace économique
- **fiche 310** tourisme et valorisation du patrimoine

4 - culture et société

- **fiche 41** lutte contre l'exclusion sociale
- **fiche 42** lutte contre le chômage
- **fiche 43** logement social pour les plus défavorisés
- **fiche 44** services sociaux
- **fiche 45** santé
- **fiche 46** éducation, formation
- **fiche 47** culture
- **fiche 48** police, justice, sécurité
- **fiche 49** intégration des femmes
- **fiche 410** milieux associatifs
- **fiche 411** loisirs
- **fiche 412** sport
- **fiche 413** démographie

5 - gouvernance

- **fiche 51** citoyenneté, démocratie
- **fiche 52** dispositif général
- **fiche 53** information
- **fiche 54** évaluation des politiques
- **fiche 55** échelles territoriales
- **fiche 56** affirmation des principes structurant le développement durable
- **fiche 57** genèse et mise en œuvre d'un agenda 21 local
- **fiche 58** participation des jeunes à la vie de la cité

6 - services de la collectivité territoriale

- **fiche 61** gestion municipale du développement durable
- **fiche 62** services administratifs
- **fiche 63** management de la demande service public urbain
- **fiche 64** répartition spatiale des services urbains
- **fiche 65** finances et marge de manœuvre
- **fiche 66** gestion de l'information
- **fiche 67** intégration de l'environnement services municipaux
- **fiche 68** féminisation

> **L'évaluation de la situation de la collectivité est basée sur trois critères :**

- la volonté stratégique de s'inscrire dans une démarche de développement durable,
- la pertinence du système d'information et de connaissance au regard du développement durable,
- l'action de la collectivité en faveur de la mobilisation collective.

Cette évaluation permet d'indiquer aux gestionnaires de la collectivité quelle est leur situation eu égard au développement durable et vis à vis des enjeux identifiés pour chaque thème diagnostiqué. Cette situation indique quel est le niveau d'avancement de la collectivité :

- **niveau 1** le thème n'est pas traité
- **niveau 2** la collectivité a fait des déclarations d'intentions mais des actions concrètes ne sont pas menées
- **niveau 3** des actions existent mais elles sont sectorielles
- **niveau 4** des actions concertées et planifiées sont menées mais l'approche demeure fractionnée
- **niveau 5** les actions sont menées de façon intégrée et globale

> **une vision globale**

Cette méthode de diagnostic dynamique testée sur six collectivités permet de donner une vision globale :

- d'une situation au regard du développement durable au sein d'une aire urbaine,

- des liaisons entre les différents secteurs relevant (ou non) de la responsabilité de la collectivité, secteurs traduisant en tous cas l'ensemble des caractéristiques de la vie locale,

- des leviers de transformation possibles à activer pour progresser.

> **Les résultats de ce projet sont à ce jour :**

- une grille de diagnostic « développement durable » pour une aire urbaine avec une approche pédagogique du développement durable utilisable et transférable sur d'autres aires urbaines

- une méthode opérationnelle pour concrétiser ce qui est indiqué par la loi LOADDT dans ses articles 25 et 26

- la meilleure compréhension, la démystification et l'appropriation de ce qu'est le développement durable auprès des acteurs locaux

- le lancement de dynamiques locales autour de la mise en œuvre du développement durable

- pour certains : une réelle opportunité de décloisonner les politiques et les acteurs

- avoir rendu le concept concret et susciter l'intérêt des décideurs à lancer une consultation locale afin de s'engager dans un Agenda 21 local et de signer la charte d'Aalborg

- la mise en lumière des problèmes d'échelles et de compétences à l'occasion de transfert de certaines compétences soit à un privé soit à un autre niveau d'organisation

- alors que nous aurions pu penser que toutes les villes de Midi-Pyrénées entre

10000 et 25000 habitants située en zone rurale pouvaient connaître des situations similaires tant du point de vue environnemental, que social ou économique, nous avons pu observer la formidable diversité de nos villes tant du point de vue de la situation générale que de l'organisation interne des services, que des stratégies d'actions. Finalement nous avons découvert à chaque fois : « un territoire, un élu, un projet » très différents.

- Un besoin certain d'animation spécifique sur le développement durable et sa mise en œuvre concrète au niveau local (pour les élus et décideurs locaux, pour les acteurs de terrain, pour les fonctionnaires territoriaux et de l'Etat)

> **Les difficultés rencontrées**

- le concept de développement durable est méconnu ou trop galvaudé ou incompris

et la plupart du temps encore identifié comme un concept d'intellectuel ou réservé aux écologistes.

- les a priori un peu trop systématiques quant aux difficultés rencontrées localement (exemple : les jeunes s'en vont, c'est la faute de l'agglomération toulousaine)
- le sévère manque de données véritablement utiles à la décision, ou la grande difficulté à obtenir ces données :
 - par manque d'organisation à cet effet au sein des services (de l'Etat notamment)
 - par manque de culture de diffusion de l'information
- et finalement une grande disparité entre les informations disponibles ou accessibles selon les départements, et donc l'inégale accession des villes aux mêmes informations d'un département à l'autre.

Loi SRU et développement durable

marc sauvez, cellule prospectives et stratégique,
ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

On remarque tout d'abord la **convergence des lois relatives au développement durable des territoires** : loi Chevènement sur l'intercommunalité, loi d'orientation agricole créant les CTE (contrats territoriaux d'exploitation), loi Voynet (LOADDT), loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) actuellement en cours de débats au Parlement et au Sénat.

Ces lois organisent les nouveaux territoires de projet en **agglomération et pays** en les dotant de moyens de « gouvernement » (politiques, financiers et régaliens). Elles préconisent des compétences permettant d'établir des « projets de territoire » (projet pris au sens socio-économique). Enfin, ensemble, elles **repositionnent l'Etat** et reformulent les exigences nationales dont l'Etat est le garant. Elles refondent ainsi les grands « principes » nationaux dont le développement durable.

Bien sûr, on pourrait souhaiter parfois que les textes soient plus précis et mieux articulés, mais, ce qui est le plus important, c'est la convergence autour des trois champs et des trois principes de base du développement durable : le social, l'économique et l'environnemental liés par la viabilité, l'équité et la vivabilité.

La loi SRU rappelle que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les « **schémas de services collectifs** » de la LOADDT, affirmant par là que la méthode de planification nationale est désormais bien fondée sur le « service » au public (le

résultat) plus que sur la « production » (de km ou de m), ce qui est un retournement de la culture publique et introduit les diagnostics préalables et les évaluations postérieures. A ce propos, on pourrait souhaiter un « schémas de services » sur la ville qui traiterait de voiries, d'équipements urbains et de logements.

La notion de **développement durable** appliquée à la ville mérite d'être mieux définie. La « **ville durable** » n'est pas une ville figée. On estime qu'une ville stable démographiquement, comme le sont de nombreuses villes françaises, renouvelle son bâti à hauteur d'environ 1% par an. Ce « développement » doit répondre aux exigences de développement durable. Une grande partie des dysfonctionnements de nos villes vient de contrastes importants de l'ampleur de ce renouvellement, de sa nature et de sa localisation.

Les enjeux de cette ville durable sont d'abord sectoriels. C'est l'éclatement social, l'augmentation des déplacements créant pollution, bruit et gaz à effet de serre, c'est la destruction des espaces naturels et ruraux, c'est la dérive des budgets publics, l'exposition aux risques naturels et technologiques, l'absence de qualité de vie, etc. Mais, il est souvent vain d'intervenir sectoriellement pour endiguer isolément chacun de ces risques, alors que la plupart des enjeux urbains sont croisés et que chaque intervention entraîne des externalités dans d'autres domaines. C'est pourquoi, on peut plutôt proposer des

«réponses» globales en terme d'aménagement. Ces réponses pouvant globalement résoudre simultanément les problèmes rencontrés. Après élaboration de tels scénarios on devra vérifier que la solution globale apporte des réponses positives à chacun des enjeux.

Ces réponses sont trois types d'intervention dans trois types d'espaces urbains :

- assurer le **renouvellement urbain** des quartiers les plus dégradés,
- **gérer en l'organisant le développement périphérique** là où demeure nécessaire,
- **articuler l'espace urbain avec les espaces naturels et ruraux périurbains** (paysages agriculture, loisirs, boues des stations d'épuration, sécurité et qualité alimentaire, eaux...).

Pour cela, quelques conditions méthodologiques en amont :

- un véritable **gouvernement d'agglomération** (ou d'agglomération articulée avec les pays ou autres agglomérations de l'aire urbaine) permettant un approfondissement de la décentralisation sur des territoires fonctionnels,
- la pratique de politiques transversales, car les seules politiques sectorielles telles que les constructions de voiries ou de logements neufs ne contribuent pas forcément à l'amélioration de l'accessibilité ou à l'accueil social dans le logement, ou même parfois induisent l'inverse (contournement d'agglomération, PTZ ou PLA, ...),
- **l'articulation entre les planifications réglementaires** (SDAU/SCOT, POS/PLU, ...) **avec la programmation et la contractualisation** (contrat et projet d'agglomération, ...) ; l'un aidant à la réalisation du projet que l'autre permet. Evidence encore trop peu pratiquée !

En conclusion, quelques pistes pour concrétiser les perspectives ouvertes par ces lois :

- établir des **diagnostics** qui ne seraient pas de simples constats ou compilations de chiffres, mais la description de mécanismes transversaux sur lesquels les acteurs veulent agir et la présentation de leurs marges de manœuvre et conduire des évaluations des résultats,
- avoir un **débat sur les projet de tous les niveaux** : refonder l'urbanisme sur «l'aménagement du territoire». Cette démarche doit se concrétiser par des projets forts à la fois au niveau de l'Europe, de l'Etat, de la région. Ces projets doivent être débattus avec les projets locaux et les habitants concernés pour déboucher sur de véritables partenariats exigeants et non de simples guichets aveugles,
- **contractualiser pour assurer des solidarités**. Cette solidarité n'est encore aujourd'hui qu'un mot. Est-elle volontaire, obligatoire, incitée par des financements ? Les fiscalités locales de plus en plus contrastées ne démentent-elles pas ces solidarités ?
- dégager **des projets "positifs"**. Beaucoup de politiques publiques sont défensives ou compassionnelles (inondations, bruit, risques, diversité ou mixité, précarité ...). Ne peut-on pas fonder des « projets de ville » sur la réussite, la complémentarité, la « ressource humaine », ... au moins à terme ?
- enfin, deux grands absents essentiels des politiques de développement durable. Le **foncier**, première variable d'ajustement des politiques de solidarité, et la **gestion quotidienne**, bien souvent dévolue au seul local au sein de situations tellement contrastées qu'elles dénoncent le développement durable.

CONCLUSION

guy hannebique, conseiller technique au cabinet du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement - observations et recommandations

Les expériences montrent que l'approche développement durable suppose :

- > **Une conscience collective du territoire vis-à-vis des interlocuteurs.**
 - > **La notion de partage**, c'est à dire que le projet doit faire appel à la participation continue des acteurs locaux et de la population dans son élaboration, dans sa mise en œuvre et dans son suivi, le diagnostic doit être élaboré collectivement et contradictoirement afin d'ancrer les enjeux sur le territoire.
 - > **Une reconnaissance et appropriation du projet** par les élus, les acteurs locaux et la population.
 - > **Le développement de procédures d'évaluation continue, contradictoires et collectives** : mise en place de processus de débats appropriés et contradictoires ; élaboration d'une grille de lecture du développement durable ; mise en place d'un conseil de développement. La LOADDT rappelle et organise le principe de partenariat en exigeant la création d'un conseil de développement qui sera librement organisé et composé à l'échelle locale mais qui devra être étroitement associé à l'élaboration ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets.
 - > **La prise en compte de l'échelle temps** : construction progressive, temps d'appropriation des projets, adaptation aux rythmes des partenaires, planification, court et long terme.
- > Une approche intégrée et transversale : **articulation des thématiques** (économie, sociale et environnementale) et **articulation des échelles** (la commune, l'intercommunalité, local / global).
 - > **L'articulation entre projet et contrat.**
 - > **L'équité sociale.**
 - > **L'utilisation des NTIC** qui permet l'information citoyenne, la participation à la vie politique locale et promeut le dynamisme économique de la ville.
 - > Au préalable du projet, il est important pour le territoire de se définir un **élément de communication reconnu.**
 - > Confrontation et progression de la **décentralisation.**

ORGANISME	PRENOM	NOM	POSTE	adresse
Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées	Monique	DEJEAN-SERVIÈRES		14, rue Tivoli TOULOUSE
Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées	Didier	HOUÏ	Directeur	14, rue Tivoli TOULOUSE
Agence régionale pour l'environnement Midi-Pyrénées	Martine	MATHOREL	Chef de Projet	14 rue Tivoli TOULOUSE
District d'Aménagement du Val de Drôme	Dider	JOUVE	Directeur Adjoint	CREST BP 331
Dunkerque Grand Littoral	Audrey	LECLERCQ	Chargée de mission service environnement	Pertuis la Marine DUNKERQUE CEDEX 1 - BP 5530
Dunkerque Grand Littoral	Jean Blaise	PICHERAL	Chargé de mission direction stratégie et planification	Pertuis la Marine DUNKERQUE CEDEX 1 - BP 5530
Dunkerque Grand Littoral	Vincent	SENAME	Chargée de mission service environnement	Pertuis la Marine DUNKERQUE CEDEX 1 - BP 5530
Entreprises, Territoires et développement	Frédérique	DEQUIEDT	Chargée de mission	5, rue Sextius Michel PARIS
Fédération des Parcs naturels régionaux de France	Jean-Luc	SADORGE	Directeur	4, rue de Stockholm - PARIS
MATE cellule prospective MATE -D4E	Marc	SAUVEZ		20 avenue de Ségur PARIS - 07 SP
MATE -D4E	Bruno	DEPRESLE	Sous Directeur	20 avenue de Ségur PARIS - 07 SP
MATE -D4E	Liliane	DUPORT		20 avenue de Ségur PARIS - 07 SP
MATE -D4E	Philippe	SENNA		20 avenue de Ségur PARIS - 07 SP
MATE -D4E	Patricia	VAQUETTE		20 avenue de Ségur PARIS - 07 SP

	CP	TÉL	FAX	E . MAIL
	31068	05 34 31 97 14		monique.dejean@arpe.asso.fr
	31068	05 34 31 97 14		houi.d@arpe.asso.fr
	31068	05 34 31 97 14		mathorel.m@arpe.asso.fr
	26402	05 75 25 43 82	05 75 25 44 96	davd.@wanadoo.fr
	59386	03.28.62.70.00	03.28.62.71.11	audrey.leclercq@dgl.cc
	59386	03.28.62.70.00	03.28.62.71.11	jean-blaise.picheral@dgl.cc
	59386	03.28.62.70.00	03.28.62.71.11	vincent.sename@dgl.cc
	75015	01 43 92 68 08	01 43 79 54 98	f.dequiedt@etd.asso.fr
	75008	01 44 90 86 20	01 45 22 70 78	info@parcs-naturels-regionaux.tm.fr
	75302	01 42 19 17 44	01 42 19 18 33	marc.sauvez@environnement.gouv.fr
	75302	01 42 19 17 21	01 42 19 19 80	bruno.depresle@environnement.gouv.fr
	75302	01 42 19 19 01	01 42 19 19 80	liliane.duport@environnement.gouv.fr
	75302	01 42 19 19 42	01 42 19 19 80	philippe.senna@environnement.gouv.fr
	75302	01 42 19 19 68	01 42 19 19 80	patricia.vaquette@environnement.gouv.fr

annexe - DOSSIER DU PARTICIPANT

> ACTION 21 - Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement - Nations Unies - New York, 1993 : Chapitre 28 consacré aux « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21 » - (pp. 202, 203) 36

> Articles 25 et 26 de la LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1) Le Journal Officiel - Lois et Décrets - J.O. Numéro 148 du 29 Juin 1999 page 9515 - NOR : ATEX9800094L 40

> Intervention de madame Dominique Voynet, Cinquièmes rencontres des acteurs du développement local, Lille, 22 mai 2000 44

> Discours de Lionel Jospin au colloque «Aménagement et développement durable du territoire», la Sorbonne, 3 avril 2000 50

> Discours de Dominique Voynet au colloque « Aménagement et développement durable du territoire », la Sorbonne, 3 avril 2000 55

> Environnement et développement. L'enjeu pour la France, Laurence Tubiana, Rapport au Premier Ministre, La documentation française - avril 2000 (pp 19-22) . 65

> Les chartes pour l'environnement, une étape vers le développement durable, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement - 2000 68

> Intervention de Monsieur Jacques Archimbaud sur le développement local durable lors des Journées régionales du développement durable, 15-16 novembre 1999, Aix en Provence - organisées par Aix-en-Provence, le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et l'Association 4D 75

> «Autour des lois Voynet et Chevènement, remarques sur la juridicité du territoire» - Jacques Caillosse, Professeur de droit public, CRAP-IEP de Rennes, dans Pouvoirs locaux, n°43 IV/1999 - (pp. 119-125) 79

> Développement durable : projets et recompositions par les échelles territoriales par Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS, Centre international de recherche sur l'environnement (CRIED) dans Pouvoirs locaux N°34 - III/1997 et dans « Entreprises et territoires, les clés du développement durable de la région urbaine de Lyon », 2^{ème} Forum, 19 juin 1998, Région urbaine de Lyon 86

> Le développement durable en pratique - Dominique Dron, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Cellule prospective et stratégie - janvier 2000 91

Action 21 déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - (Nations unies Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992)

chapitre 28 : initiatives des col- lectivités locales à l'appui d'action, (pp. 202, 203)

DOMAINE D'ACTIVITE

Principes d'action

28.1 Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infra-national. Elles jouent, au niveau administratif le plus

proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable.

objectifs

28.2 Les objectifs proposés pour ce domaine d'activité sont les suivants :

- a)** D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ;
- b)** D'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales ;
- c)** D'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales ;
- d)** Les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution.

Activités

28.3 Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité". La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des

habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. Les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, national, régional et international.

28.4 Le partenariat devrait être encouragé entre organes et organismes compétents tels que le PNUD, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), le PNUE, la Banque mondiale, les banques régionales, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, l'Association mondiale des grandes métropoles, le Sommet des grandes villes du monde, la Fédération mondiale des cités unies et villes jumelées et autres partenaires appropriés dans le but de mobiliser un appui international accru au bénéfice des programmes des collectivités locales.

Un des objectifs importants serait d'aider, de développer et d'améliorer les institutions existantes qui s'intéressent au renforcement des capacités des collectivités locales et à la gestion de l'environnement à l'échelon local.

A cette fin :

- a) Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains et autres organes et organismes compétents des Nations Unies sont invités à renforcer les services chargés de recueillir des informations sur les stratégies des collectivités locales, notamment celles qui requièrent un appui international ;

- b) A l'occasion de consultations périodiques réunissant à la fois les pays en développement et leurs partenaires internationaux, il pourrait être procédé à un examen des stratégies afin de rechercher la meilleure manière de mobiliser l'appui international en question. Une telle concertation au niveau sectoriel compléterait celle, axée sur les pays, qui se déroule parallèlement dans le cadre de groupes consultatifs et de tables rondes.

28.5 Les représentants des associations de collectivités locales sont encouragés à mettre en place des mécanismes permettant à ces collectivités d'accroître leurs échanges d'informations et de données d'expérience ainsi que leur assistance technique mutuelle.

MOYENS D'EXÉCUTION

- a) Financement et évaluation des coûts

28.6 Il est recommandé que toutes les parties réévaluent les besoins de financement dans ce domaine. Le secrétariat de la Conférence a estimé que le coût total du renforcement des services de secrétariat international nécessaires à la mise en oeuvre des activités relevant du présent chapitre pour la période 1993-2000 serait en moyenne d'environ un million de dollars par an, montant qui serait financé par des dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agit que d'estimations approximatives données à titre indicatif, qui n'ont pas été examinées par les gouvernements.

- b) Mise en valeur des ressources humaines et renforcement des capacités

Ce programme devrait faciliter les activités de renforcement des capacités et de formation déjà prévues dans les autres chapitres d'Action 21.

LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménage- ment et le déve- loppement durable du territoire

et portant modifica- tion de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Le journal officiel - Lois et Décrets
J.O. Numéro 148 du 29 Juin 1999 page 9515
Lois - NOR : ATEX9800094L

EXTRAIT Article 25, 26

Article 25

I- L'intitulé du titre II de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé : "De l'organisation et du développement des territoires : des pays et des agglomérations".

II. - L'article 22 de la même loi est ainsi rédigé :

"Art. 22. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs

groupements comme ayant vocation à former un pays.

"Le périmètre d'étude du pays est arrêté par le représentant de l'Etat dans la région lorsque les communes appartiennent à la même région ou est arrêté conjointement par les représentants de l'Etat dans les régions concernées dans le cas contraire. Ces arrêtés interviennent après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes, ainsi que du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés et des départements et régions concernés. Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de trois mois.

"Les communes ou leurs groupements peuvent prendre l'initiative de proposer une modification du périmètre du pays. Cette modification intervient dans les formes prévues à l'alinéa précédent.

"Il ne peut être reconnu de pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional. Si le territoire du pays recouvre une partie du périmètre d'un parc naturel régional ou si le territoire d'un parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un pays et qu'il ne peut être procédé à l'harmonisation de périmètres, la reconnaissance de la dernière entité constituée nécessite la définition préalable, par convention passée entre les parties concernées, des missions respectives confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du pays sur les parties communes. La charte du pays et les actions qui en procèdent doivent être, sur les parties communes, compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional en application de l'article L. 244-1 du code rural.

“Le pays doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d’une fiscalité propre. Une commune membre d’un pays constaté à la date de la publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire et d’un établissement public de coopération intercommunale peut concilier cette double appartenance si les missions qu’elle partage dans le pays ne recoupent pas les compétences de l’établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient. Les modalités de cette double appartenance sont précisées par une convention entre la commune, le pays et l’établissement public de coopération intercommunale.

“Dès que le ou les représentants de l’Etat dans la ou les régions concernées ont arrêté le périmètre d’étude du pays, les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d’aménagement de l’espace et de développement économique, élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés une charte de pays en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique.

Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l’organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre ; elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l’espace rural. La charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d’aménagement et de développement économique.

“Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d’aménagement de l’espace et de développement économique. Le conseil de développement s’organise librement. Il est associé à l’élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l’aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l’avancement des actions engagées par les maîtres d’ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l’évaluation de la portée de ces actions.

“Lorsque la charte de pays a été adoptée, le ou les représentants de l’Etat dans la ou les régions concernées arrêtent le périmètre définitif du pays dans les formes prévues au deuxième alinéa ci-dessus. Les pays dont la charte a été approuvée à la date de la publication de loi n° 99-533 du 25 juin 1999 précitée ne sont pas modifiés.

“L’Etat coordonne, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il est tenu compte de l’existence des pays pour l’organisation des services publics.

“En vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays, les communes et les groupements de communes qui constituent le pays devront, sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d’un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l’ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit créer un groupement d’intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte.

“Le groupement d'intérêt public de développement local mentionné à l'alinéa précédent est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière. Ce groupement est créé par convention entre les communes et les groupements de communes constituant le pays pour exercer les activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en œuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristiques d'intérêt collectif prévus par la charte du pays. Sa convention constitutive doit être approuvée par l'autorité administrative chargée d'arrêter les périmètres du pays. Elle règle l'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement. Elle détermine également les modalités de participation des membres aux activités du groupement ou celles de l'association des moyens de toute nature mis à sa disposition par chacun des membres ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ses membres fondateurs. Les personnes morales de droit public doivent disposer de la majorité des voix dans les instances collégiales de délibération et d'administration du groupement. Le groupement peut recruter un personnel propre.

“Le groupement d'intérêt public de développement local ne comprend pas de commissaire du Gouvernement. Gérant des fonds publics, le groupement obéit aux règles de la comptabilité publique. Ses actes sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales. Les dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales leur sont applicables.

“Lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de terri-

toires soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation et en l'absence de schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte. Ces pays peuvent obtenir un label reconnaissant leur spécificité selon des modalités fixées par décret.

“Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.”

article 26

L'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé :

“Art. 23. - Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations.

“Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s’organise librement. Il est consulté sur l’élaboration du projet d’agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l’agglomération, notamment sur l’aménagement et sur le développement de celle-ci.

“Pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-régions, les agglomérations devront s’être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d’au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. A titre transitoire, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d’aménagement de l’espace et de développement économique des agglomérations n’étant pas constituées sous cette forme pourront conclure ce contrat particulier.

Par sa signature, ils s’engagent à se regrouper, avant son échéance, au sein d’un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d’au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Cet établissement est seul habilité à engager l’agglomération lors du renouvellement du contrat.

“Lorsqu’un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d’agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées.

“Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d’un établissement public foncier.

“Un décret en Conseil d’Etat détermine les conditions d’application du présent article, notamment la durée du contrat particulier.”

intervention de madame dominique voynet

cinquièmes rencontres des acteurs du déve- loppement local Lille, 22 mai 2000

Monsieur le Président, Monsieur Le Délégué, Madame la Présidente d'Entreprise Territoire et Développement,

Mesdames Messieurs,

Je voudrais vous dire le plaisir que j'ai à être parmi vous aujourd'hui, et l'attente dans laquelle je suis de pouvoir profiter des enseignements de ces " cinquièmes rencontres des acteurs du développement local ".

Le nombre, la qualité et la diversité des participants doivent en faire un lieu de production collective, un lieu d'écoute, au moment où finit de se mettre en place le cadre nouveau du développement local.

Grands débats, tables rondes, ateliers, forums, stands et autres espaces d'échanges de ces rencontres vont permettre une meilleure appropriation de ce cadre et une confrontation constructive entre les protagonistes du développement local.

Je tiens à féliciter Entreprise Territoire et Développement, dont je salue la nouvelle présidente, Madame Martine BURON, les vice-présidents et les administrateurs, le directeur, Jean-Michel COULIER et l'ensemble de l'équipe ainsi que les partenaires qui se sont associés dans cette organisation. Je pense en premier lieu à la

région Nord-Pas-de-Calais, mais aussi à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et aux partenaires pour l'importance et à la qualité du travail préparatoire.

Ces rencontres se tiennent à un moment particulier pour l'aménagement du territoire.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ayant été adoptée, nous allons pouvoir passer à la phase de concrétisation et de mise en oeuvre d'un développement local partagé.

Le cadre législatif, a permis la définition des territoires de projets : les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux.

C'est la formulation du principe que Jacques CHEREQUE résumait dans son rapport par la formule "un territoire + une stratégie + un projet font un contrat".

Des agglomérations, qui renforcent la solidarité entre les différentes composantes des territoires urbains ; qui maîtrisent leur étalement, souligné par le dernier recensement avec un espace " consommé " deux fois plus important que la croissance démographique et économique ; des agglomérations qui favorisent la qualité urbaine par le niveau de leurs services et de leurs équipements ; qui proposent des stratégies cohérentes de développement économique dans une perspective de long terme.

Des pays reconnaissant les territoires vécus comme supports du développement ; proposant un mode d'organisation pour renforcer les solidarités entre les pôles urbains et les milieux ruraux ; des pays identifiant la mobilisation des ressources humaines et des forces vives locales ; renforçant la cohérence de l'action publique ; assurant une meilleure offre des services

publics ; des pays adaptés à la diversité du monde rural, soumis ici à la pression de la ville ou à la surexploitation agricole, délaissé ailleurs, porteur d'un projet original et dynamique plus loin.

Des parcs naturels, souvent précurseurs de cette logique et qui saisiront ce moment pour prendre une nouvelle dimension et un nouvel essor.

Un cadre réglementaire ensuite, sera défini par les décrets relatifs aux pays d'une part, aux agglomérations d'autre part. Le Conseil d'Etat ayant achevé leur examen, les décrets devraient être prêts pour la plupart fin juin.

Elaborés en concertation avec les représentants des collectivités et des organisations professionnelles, syndicales et associatives impliquées dans leur émergence, les projets de décrets fixent les modalités de mise œuvre des dispositions législatives concernant ces structures, tout en laissant la possibilité d'exprimer la diversité des situations régionales et locales.

C'est un exercice difficile, dans lequel il nous est reproché, tantôt de trop figer les choses, de trop les encadrer au risque de les rendre trop normatives et parfois impraticables ; tantôt, de laisser trop de marge au risque de permettre leur "perversion" au regard de la logique retenue par le législateur.

Cadre contractuel enfin : il est possible, à ce jour, de faire un premier point d'étape de la contractualisation, alors que 24 des 26 contrats de plans Etat-Régions sont signés ou en passe de l'être.

Seules les régions Auvergne et Languedoc Roussillon font encore l'objet de négociations difficiles entre l'Etat et la Région et, pour la seconde de ces régions, notamment sur la question de l'organisation et de la contractualisation territoriale.

Il faut souligner l'importance et la qualité des engagements réciproques de l'Etat et des régions. Ce sont 120 milliards de Francs de crédits Etat et un montant identique de crédits régionaux, 60 milliards de Francs de crédits des départements et des autres collectivités qui seront mobilisés, soit au total environ 300 Milliards de Francs sur 7 ans.

60 milliards de francs de crédits européens s'y ajouteront, grâce à la convergence entre les actions nationales et européennes en faveur des politiques territoriales permise par le choix d'une "stratégie unique" et d'une élaboration coordonnée et décentralisée.

Au total, celles-ci bénéficieront donc de 50 milliards de francs par an d'ici à 2006. A nous tous ensemble d'en faire bon usage pour améliorer les conditions de vie de nos concitoyens.

A quelles conditions pourront nous considérer que nous aurons fait bon usage de ces crédits publics ?

Très simplement si nous pouvons dire, dans six ans, que nous avons progressé dans les réponses apportées aux enjeux du développement local.

Quels sont ces enjeux et ces défis ?

Ils sont économiques, bien sûr et se nomment ouverture des marchés à l'échelle européenne et mondiale, exigence accrue de fiabilité des produits et des processus de production, élargissement de l'offre de biens de services avec la concurrence accrue qui en résulte.

Un tissu local solide, c'est un tissu divers par la nature de ses activités, la taille de ses entreprises, l'orientation de ses échanges ; c'est un tissu réactif par le niveau de ces qualifications et son aptitude à s'inscrire dans de vastes réseaux d'informations.

Il s'agit aussi, pour le territoire, de répondre à l'évolution du contexte social : la mobilité professionnelle, la mobilité géographique, la mobilité sociale recomposent les comportements, créant à la fois de nouveaux besoins et de nouveaux champs d'activités. La réduction du temps de travail va dans le même sens.

Il est hors de question par ailleurs, de succomber à l'euphorie : la reprise de l'activité, indépendamment même de sa fragilité, ne suffira pas à elle seule à réparer les déchirures d'un quart de siècle de déstabilisation du travail et des espaces.

L'exclusion reste massive ; la précarité se reproduit jour après jour...

Nous avons collectivement à répondre, y compris par nos choix locaux, à la question de l'usage social et du partage que nous ferons des richesses produites massivement dans cette nouvelle phase d'accumulation.

Les enjeux et les défis, ils sont également environnementaux :

Lentement, trop lentement, s'installe la prise de conscience des limites des ressources naturelles, considérées hier comme inépuisables, et dont la préservation constitue la condition première de notre existence et de la poursuite de quelque développement que ce soit.

A cet égard, chaque acteur local est désormais en situation de se sentir co-responsable des engagements internationaux de la France, par exemple en matière de lutte contre l'effet de serre ou de respect de la biodiversité.

Il faut enfin répondre à la montée de l'exigence de démocratie participative exprimée par les citoyens qui veulent pouvoir intervenir réellement dans la définition et la mise en œuvre des politiques

publiques qui les concernent.

On l'a vue il y a quelques mois à propos de la négociation sur l'Organisation Mondiale du Commerce.

On le voit aujourd'hui en matière de sécurité alimentaire et d'Organismes génétiquement Manipulés : les dimensions locales et globales sont totalement inséparables.

Nos concitoyens aspirent à la prise en compte simultané de ces différentes facettes de notre existence...

Développement durable, Pays, agglomérations, développement local, tout cela constitue un ensemble de notions, certaines nouvelles et encore à préciser, d'autres mieux installées dans votre réflexion quotidienne.

C'est vrai, il n'existe pas de modèle tout prêt, qu'il suffirait de reproduire.

Le développement local, vous le savez bien, implique la multiplication des passerelles et des alliances entre les acteurs de la société, l'articulation entre différents outils : systèmes productifs locaux ; plates-formes d'initiatives locales ; mesures de mobilisation des fonds propres ou de garantie en faveur des entreprises ; échanges avec les réseaux consulaires, action conjointe avec les réseaux du développement local sur les emplois jeunes, la pluriactivité, le logement en zone rurale ; diffusion et de développement des technologies de l'information et de la communication ; mise en réseaux des écoles ou des maternités, équipement multimédia des bibliothèques ; formation des très petites entreprises aux télé-services ; coopérations interentreprises ; mobilisation de l'épargne de proximité...

La palette de ces instruments, la complémentarité de ces processus vous sont familiers.

Mais je ne saurais, ici dans le Nord en oublier une dimension essentielle :

Dans deux semaines jour pour jour, nous rendrons compte des premiers résultats des vingt consultations régionales de l'économie sociale et solidaire, organisées conjointement à mon initiative et à celle de Martine AUBRY. Elles ont rassemblé, preuve de la vitalité de ce tiers-secteur, plus de quatre mille participants.

Je souhaite vivement que, dans la montée en puissance des contractualisations locales, cette "autre façon de faire de l'économie " trouve pleinement sa place.

Je compte bien travailler étroitement avec Guy HASCOET pour que nous progressions ensemble dans ces domaines.

Au total on voit bien comment à travers les exigences qu'implique une bonne animation des territoires, apparaissent de nouvelles qualifications, de nouvelles professions, et comment d'autre se recomposent.

J'ai ouvert il y a deux mois, la première session de l'Institut des Hautes Etudes en Aménagement du Territoire. Elle mêle dans une heureuse convivialité, des Directeurs d'administration centrale, départementale ou régionale, des responsables associatifs, des cadres supérieurs d'établissements publics ou d'entreprises privées, des Préfets des Syndicalistes, chacun y venant pour apprendre, formaliser et échanger des savoirs...

Il serait excellent, comme c'est d'ailleurs l'intention de la DATAR qu'on puisse régionaliser les prochaines promotions, afin de nourrir localement la même démarche de mutualisation d'intelligence et de constitution de réseaux.

Dans le même ordre d'idée le temps vient je crois, de donner plus de cohérence

et plus d'efficacité aux formations universitaires pour les métiers du développement local : je prendrai des initiatives en ce sens dans les mois qui viennent, ainsi que pour ce qui concerne la validation des compétences acquises dans le cadre des emplois "nouveaux services" par plusieurs milliers de jeunes dans toute la France.

Mesdames, Messieurs,

Les cadres, les acteurs, les procédures du développement local connaissent donc de très fortes évolutions...

Il y aurait cependant quelque paradoxe et même quelque hypocrisie à ne pas souligner les efforts à accomplir pour que l'Etat lui même s'adapte à ces évolutions.

Le Gouvernement ne doit donc pas s'exonérer de ses propres responsabilités :

Responsabilité financière d'abord. Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire consacra 4 milliards de francs sur les sept prochaines années à l'appui direct aux agglomérations, pays et aux parcs naturels régionaux. Je souligne l'importance de l'ingénierie, parfois considérée comme superflue par les administrations, ainsi que les moyens nécessaires à la réalisation de diagnostics et à l'évaluation des projets et des contrats. Je n'ignore pas non plus que les conseils de développement auront besoin de moyens d'appréciation en propre et d'information et d'échange avec le public.

La responsabilité du gouvernement, c'est aussi de veiller à la convergence des politiques qu'il encourage.

Je voudrais à cet égard faire une mention particulière des contrats territoriaux d'exploitation qui sont en cours de discussion. Leur intitulé comporte, et ce n'est pas fortuit, le mot territorial, parce que la loi

d'orientation agricole a pour ambition de faire de l'adéquation de la production agricole au territoire un de ses atouts. De ce point de vue, il me semble essentiel que les acteurs du développement local aient à coeur de travailler de façon concertée à la préparation des contrats de pays et des contrats territoriaux d'exploitation.

Mais la convergence des politiques encouragées par la Gouvernement, c'est aussi la cohérence de leurs impacts sur le terrain...

Le CIADT de jeudi dernier a décidé d'un calendrier de mise en débat et d'adoption des schémas de services collectifs...

La construction de ces schémas concerne bien sûr les différents ministères. Mais ils auront aussi de grands effets sur les territoires : je vous demande donc avec insistance de vous mêler au maximum du débat public en la matière...

Que dirait ou par exemple, si les stratégies un peu fines élaborées en matière de tourisme local, d'urbanisme ou de revitalisation étaient d'un seul coup réduites à néant par une politique autoroutière surdimensionnée, mangeuse de crédits et démenageuse de territoires ?

L'Etat doit donc lui-même beaucoup évoluer dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre de ses politiques publiques, à travers ces exercices de planification contractuelle.

Je ne peux à ce propos laisser de côté la question des services publics et de l'évolution de leur organisation sur l'ensemble du territoire. La réaction suscitée à la campagne, par la fermeture ou la menace de fermeture qui pèse sur certains services publics, et la prise de conscience de l'insuffisance de certains de ces services publics dans des zones urbaines ou en forte croissance démographique, (je pense notam-

ment aux mouvements survenus en Seine Saint-Denis ou dans le Gard), ont montré les limites des plans de réorganisation des services publics, décidés uniquement par en haut.

L'évolution rapide du contexte économique et juridique, au plan européen, et l'évolution de l'attente de services des populations en terme de qualité et d'accessibilité enfin imposent un renouvellement profond des méthodes de modernisation de ces services publics.

Ils doivent mieux intégrer les attentes des habitants et s'inscrire à une échelle adaptée.

Les réorganisations appellent une plus grande concertation avec les personnels, les usagers et les élus, la constitution d'espaces de projet appropriés et reconnus localement. Les pays et agglomérations peuvent représenter un cadre adapté pour mener cette approche et définir à cette échelle une réponse négociée avec les intéressés et décloisonnant les logiques sectorielles.

Elle pourrait s'appuyer sur l'idée de contrats locaux de services publics et pré-suppose que le cadre soit fixé par le Gouvernement et les Administrations centrales, la mise en oeuvre étant déléguée aux Préfets et aux Administrations déconcentrées.

Comme vous le constatez, les champs d'intervention du Ministère et de la DATAR sont très diversifiés. Mes priorités vont très clairement dans l'année qui vient à la mise en place des volets territoriaux des contrats de plan Etat - Régions, et à la définition des modalités d'intervention du fonds national d'aménagement du développement du territoire.

C'est également dans ce sens qu'est réorientée l'intervention et l'action

d'"Entreprises, Territoires et Développement": renforcement des coopérations avec les différentes administrations de l'Etat, les collectivités locales, régions, départements et les grandes collectivités, avec les acteurs économiques, et ceux du développement local ; implication accrue dans les champs européen et du développement durable.

Je voudrais en troisième lieu renforcer cette année, l'appui aux associations et réseaux susceptibles d'améliorer l'expression et la visibilité des acteurs du développement local dans leur relation avec l'Etat et les grandes collectivités.

Je tiens en particulier à saluer le travail fait par les associations telles que l'UNADEL, le CELAVAR et bien d'autres.

Certains de ces réseaux travaillent à la perspective des secondes rencontres mondiales du développement local durable : ils ont mon soutien pour cette initiative qui aura, je crois lieu l'an prochain au Portugal.

Pour conclure, il m'apparaît que les conditions sont réunies, à partir du travail patient mené depuis trois ans, pour organiser et renforcer les bases d'un développement local partagé.

La constitution de communautés urbaines et de communautés d'agglomération, l'effervescence constatée dans l'élaboration ou la préparation de pays, le travail mené avec les associations d'élus

locaux à la fois sur des agglomérations tests ou dans la suite des appels à projet de pays, la sélection prochaine des lauréats du deuxième appel à projet "Agenda 21", représentent une évolution encore discrète mais profonde du paysage local et des conditions concrètes de mise en œuvre de la décentralisation.

Nul ne doute que la Commission, présidée par Pierre MAUROUY, saura en tirer les conséquences pour l'avenir...

Il s'agit d'une tâche importante dans laquelle vous avez bien sûr un rôle irremplaçable : c'est votre engagement, votre détermination, votre action qui, dans la réalité, feront évoluer la mise en œuvre des politiques publiques et permettront de dépasser les habitudes qui tendent à perpétuer la logique de guichet, à ne trouver de salut que dans l'investissement ou l'équipement lourd...

Je vous assure de mon soutien déterminé dans vos démarches.

Place aux tables rondes, aux ateliers, aux forums, place à ce moment d'échanges et d'inventions.

Bon courage à vous et merci encore aux collectivités qui se sont engagées dans l'organisation de ces cinquièmes rencontres, à Entreprise Territoire et Développement et aux Associations, Fédérations de Développement local qui permettent le succès de cette manifestation...

Allocution de M. Lionel JOSPIN, Premier ministre

au colloque européen
«Aménagement et
Développement durable du
territoire»
La sorbonne, 3 avril 2000

Madame la ministre,
Monsieur le Commissaire européen,
Monsieur le Délégué,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux de m'exprimer devant vous après la ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Dominique VOYNET, et le Commissaire européen, Michel BARNIER, et de conclure aujourd'hui ce colloque européen consacré aux territoires et au développement durable, devant vous, qui représentez les élus, les responsables locaux, les administrations et les associations impliqués dans la conduite et la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

Le développement durable est semblé-t-il une notion parfois encore mal comprise. Voici pourtant plus de dix ans, le rapport de Mme Gro Harlem RUNDTLAND introduisait cette rupture fondatrice dans notre conception des relations entre l'environnement et les politiques publiques. Au sommet de Rio, en 1992, la communauté internationale s'est approprié cette notion.

Elle en a décliné les principes dans une déclaration qui est devenue le socle de droits nouveaux internationalement recon-

nus. Mais le développement durable n'est pas seulement une innovation conceptuelle ou la source de normes juridiques nouvelles. Il fonde une pratique. Cette pratique, il est essentiel de l'inscrire localement, et notamment dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il est, au-delà, indispensable d'en tirer pleinement les conséquences dans l'ensemble des choix que nous faisons.

Le développement durable a été dès l'origine au cœur des orientations de mon Gouvernement.

Ce concept en effet rassemble, réconcilie et renouvelle des valeurs auxquelles nous croyons. Promouvoir un développement durable, c'est considérer que la qualité de la croissance compte ressources naturelles pour demain sont, avec l'efficacité économique, des éléments essentiels du développement.

Le développement durable est ainsi une nouvelle manière de gérer et d'organiser les activités humaines.

Promouvoir le développement durable c'est une nouvelle façon de réformer. En fondant sur l'équité la croissance aujourd'hui retrouvée en Europe et plus fortement encore dans notre pays. Non seulement l'équité au sein de chaque génération, pour réduire les inégalités entre les peuples et à l'intérieur de chaque société. Mais aussi l'équité entre les générations, afin de laisser aux générations futures la liberté de choisir leur avenir. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'arbitrer entre des objectifs de court terme tout en ménageant le long terme.

D'autres contradictions peuvent surgir entre les perceptions et les aspirations de chaque individu, celles qui s'expriment localement, et la vision plus globale qui est celle d'institutions, d'organisations internationales, voire de mouvements associa-

tifs agissant à l'échelle de la planète. Il est donc souhaitable de rapprocher ces perceptions en faisant dialoguer ces acteurs. Car ni la logique du marché, ni la rationalité scientifique, ni l'autorité du politique ne peuvent trancher seuls de choix par essence collectifs. C'est pourquoi le développement durable ne se décrète pas, il se négocie. Il est affaire de démocratie.

Il est aussi affaire de volonté.

Car il n'est pas de développement durable sans volontarisme. Cette prise de conscience est née de la mesure de la finitude du monde et de ses ressources, de la fragilité de la Terre. Notre environnement n'est pas une marchandise, un simple stock de matières premières dans lequel on pourrait puiser sans se soucier des générations futures.

C'est d'abord dans l'espace national que doivent s'exercer cette volonté et cette recherche démocratique.

Nous avons pour cela défini de nouvelles priorités. Dès juin 1997 nous avons placé l'emploi au cœur de notre politique. Sachant qu'il n'y a pas de développement durable sans développement tout court, nous devons avant tout faire repartir la croissance et régresser le chômage.

Nous avons voulu mettre le développement au service de la solidarité. C'est ce que nous avons fait avec la loi contre les exclusions, l'instauration de la couverture maladie universelle, la baisse des prélèvements que supportent les ménages aux revenus les plus faibles. On oublie parfois que l'équité entre les hommes et les femmes fait partie des principes fondateurs de Rio. En politique, dans le monde du travail, dans la vie quotidienne, nous avons amorcé des réformes pour mieux faire entrer dans les faits l'égalité entre les femmes et les hommes.

Nous avons inscrit la solidarité dans l'aménagement du territoire. Sous l'impulsion de Mme Dominique VOYNET, une loi a été votée : la première en France à porter dans son titre les mots d'"aménagement durable du territoire". Dans ce cadre législatif nouveau, les contrats de plan Etat-régions ont vu leur champ s'élargir aux enjeux de cohésion sociale, d'équilibre entre les territoires et de protection de l'environnement. Ainsi appliquons-nous au niveau national les principales orientations de Rio en particulier pour ce qui concerne la maîtrise de l'effet de serre et le maintien de la diversité biologique. Le développement durable a guidé nombre des choix que nous avons faits : rupture avec la préférence systématique pour les routes, priorité redonnée au rail, encouragement à l'agriculture multifonctionnelle et durable et à l'installation des jeunes agriculteurs sur tout le territoire.

Nous avons également souhaité engager de profonds changements dans les comportements.

Il fallait pour cela faire prendre en compte les coûts et les bénéfices réels de l'activité économique. Pour que les acteurs économiques mesurent aussi leur propre efficacité à l'aune des critères du développement durable. Nous avons jeté les bases d'une vraie fiscalité environnementale avec la création de la taxe générale sur les activités polluantes. Cette réforme fiscale qui s'inspire du principe pollueur-payeur rendra chacun plus conscient du coût de la pollution. Autre exemple : celui du projet de loi sur la forêt qui conditionne les aides publiques et les incitations fiscales à la pratique d'une gestion durable, c'est-à-dire à une gestion qui valorise les autres fonctions de la forêt -protection de la biodiversité, des ressources en eau et des paysages, lutte contre l'effet de serre.

Le développement durable est aussi une manière de réformer le processus de déci-

sion publique. Nous avons voulu démocratiser l'aménagement du territoire. Dominique VOYNET vous a ce matin exposé les objectifs de la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire. Je voudrais pour ma part insister sur un point essentiel. Cette loi se veut emblématique d'une nouvelle manière de gouverner. Elle inaugure une autre façon de gérer les espaces et d'élaborer les choix collectifs. Les acteurs locaux, les usagers, les associations, les entreprises peuvent désormais participer à la définition de ces choix en les négociant dans le cadre de grandes options nationales. Cela se traduit dans la méthode d'élaboration des schémas de services collectifs. Ces derniers doivent être le cadre cohérent d'une réflexion prospective et d'une négociation sur les besoins en matière de transports, d'école, de santé. La gestion de l'eau a également été réformée. Une place plus large est désormais accordée aux associations de consommateurs ou de protection de l'environnement dans les organes de gestion, comités de bassin ou conseils d'administration des agences de l'eau.

Nos efforts seraient vains s'ils ne se prolongeaient sur le plan international. Face au changement climatique, à la dégradation de la couche d'ozone ou à la pollution des mers, aucun État ne peut aujourd'hui agir seul.

Le développement durable inspire notre approche de la régulation mondiale.

Depuis 1992, l'enthousiasme fondateur du Sommet de la Terre est quelque peu retombé. Les crises économiques et financières ont davantage retenu l'attention. Leur résorption a mobilisé -et il fallait bien le faire- l'énergie des gouvernements.

Pourtant, " l'autre crise ", celle de la pauvreté et de l'environnement, est en train de s'approfondir. 3 milliards d'hommes doivent se contenter d'un revenu inférieur à deux dollars par jour. Les

catastrophes climatiques ont violemment frappé ces quatre dernières années plusieurs continents. Les territoires forestiers continuent de reculer. Les émissions de gaz à effet de serre progressent dans certains pays à des rythmes soutenus. Des millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable.

C'est pourquoi la France plaide pour l'adoption de règles nouvelles.

Nous voulons porter, en Europe, les mêmes priorités. M. le Commissaire européen Michel BARNIER vient d'ailleurs de les évoquer avec pertinence. M. le Professeur Philippe KOURILSKY et Mme le Professeur Geneviève VINET m'ont remis, il y a quelques mois, un important rapport sur l'application du principe de précaution. Ce principe fondamental, que nous mettons en œuvre en matière de santé publique et de sécurité alimentaire, devrait être consacré plus nettement dans le droit européen, comme dans la loi française. Il sera une priorité de notre Présidence de l'Union européenne. Le groupe que dirige le Président Romano PRODI prépare notamment, à la suite du Conseil européen de Lisbonne, une stratégie européenne de développement durable. Dans ce cadre, le Gouvernement concevra, à partir des contrats de plan, des schémas de services collectifs et des éléments de prospective du Commissariat général au Plan, une stratégie française de développement durable. La Commission interministérielle de programme national de lutte contre l'effet de serre. Le Gouvernement l'appliquera avec une vigilance particulière. Dans le même esprit, nous nous attacherons, sous notre Présidence, à relancer la négociation de la directive relative à la taxation de l'énergie.

Nous agissons également dans les enceintes multilatérales. Dans le domaine du climat, chacun doit prendre ses responsabilités. Notre pays l'a fait. Il a, le premier en Europe, indiqué avec le programme

national de lutte contre l'effet de serre comment il comptait tenir les engagements pris à Kyoto. Les règles communes doivent être appliquées par tous. C'est pourquoi nous proposerons un système de surveillance stricte des engagements pris. Seule une attitude rigoureuse nous permettra de convaincre les pays en développement de s'associer à cette démarche. Il conviendra bien sûr de disposer de normes équitables permettant aux pays les plus pauvres d'assurer leur développement.

La question de la propriété du vivant est aujourd'hui débattue dans le cadre de la convention sur la biodiversité. La France défend l'idée que le vivant ne doit pas faire l'objet d'une appropriation abusive. S'il est nécessaire de protéger l'innovation, nous refusons de laisser s'instaurer un monopole sur les ressources génétiques. Et je me suis réjoui de voir les Etats-Unis et la Grande-Bretagne rejoindre les positions de principe que nous avons affirmées sur le génome humain. Dans le domaine de la biosécurité, nous avons obtenu un accord important qui valide au plan international les règles européennes en matière d'OGM. Ainsi le principe de précaution s'affirme-t-il progressivement dans les autres champs de la négociation internationale.

Dans le domaine de l'eau, il nous faut promouvoir un code de conduite des investissements privés. Nous voulons développer les mécanismes de financement existants pour inciter les entreprises -et je n'oublie pas que les opérateurs français ont un savoir-faire reconnu- à mieux intégrer dans leurs offres aux pays en développement les aspects sociaux et environnementaux.

Mais il faut aller au-delà.

Il faut désormais concevoir les moyens d'une maîtrise accrue de la mondialisation. L'idée même de développement durable -je le soulignais tout à l'heure- veut que les nouvelles priorités soient définies de façon

négociée, transparente et démocratique. Cette exigence doit bien sûr se concrétiser d'abord dans le cadre des institutions de l'Organisation des Nations Unies.

Compte tenu des inégalités de développement, il ne faut pas se cacher que certains Etats pèsent plus que d'autres sur la fixation de l'agenda des négociations. Ainsi le réchauffement climatique est-il apparu comme plus important que les problèmes liés à la désertification, pourtant cruciaux pour les pays les plus pauvres. La négociation sur le climat parvient aujourd'hui à des engagements précis et vérifiables alors que la Convention sur la désertification relève encore de la déclaration d'intention.

La " mondialisation politique " est donc encore à bâtir. En accord avec les valeurs universelles qu'elle porte, la France peut jouer dans ce processus un rôle plus actif. Nous devons à cet effet réorganiser, pour plus de cohérence, la préparation de ces négociations. Pour les conduire, la France désignera très prochainement un ambassadeur pour l'environnement. Par ailleurs une importante réflexion a été menée au sein du Comité de coordination des sciences de la planète et de l'environnement. Elle a donné une impulsion nouvelle aux recherches sur la biodiversité, le changement climatique et les risques majeurs. Afin de prolonger cette réflexion, je souhaite que soit rapidement lancée une fondation sur le développement durable qui devrait trouver d'emblée une dimension européenne. Cette fondation animerait des réseaux d'experts français et européens qu'elle associerait ainsi plus efficacement aux décisions. Elle permettrait aussi de nouer un dialogue informel entre les associations, les entreprises, les scientifiques et les décideurs publics sur les questions clés du développement durable pour faire émerger des propositions.

Nous devons également nous appuyer davantage sur la prise de conscience col-

lective qui est en train de s'opérer. La société civile et les réseaux internationaux de citoyens réclament vigoureusement la prise en compte de l'environnement et de la justice sociale dans les négociations internationales. Cette conscience nouvelle progresse aussi chez les acteurs économiques. Les coûts des dégradations environnementales commencent à peser lourd dans les comptes des nations. La protection de l'environnement touche désormais des secteurs clés de l'économie. On ne légifère plus seulement sur la protection des espèces sauvages mais sur l'énergie ou les biotechnologies, qui sont au cœur de la croissance mondiale. Enfin les très grands groupes industriels qui planifient leur activité à long terme, les compagnies d'assurance et de réassurance dont le métier est de prévoir commencent à intégrer ces nouvelles dimensions dans leurs stratégies.

Le moment est donc venu, je crois, de donner à la régulation mondiale une nouvelle architecture. Cette architecture doit reposer sur des compromis négociés et équitables. Elle ne sera acceptée que si ses procédures et son fonctionnement sont transparents et démocratiques.

Aujourd'hui, les normes sont élaborées par des instances et mises en oeuvre par des institutions qui, dans le système international, n'ont ni la même force, ni la même autorité. La priorité est donc de mieux articuler l'ensemble de leurs travaux et de rendre plus cohérentes entre elles les règles adoptées. En effet en l'absence d'arbitrage, les institutions qui dominant sont celles qui ont un pouvoir de contrainte pour faire appliquer leur corps de principes et de règles.

Pour bâtir cette architecture globale plusieurs options sont ouvertes.

La France entend porter cette question dans le débat international à l'horizon de 2002, dix ans après le Sommet de la Terre. L'idée d'une Organisation Mondiale de l'Environnement lancée lors de la conférence de La Haye en 1990, prendra dans ce contexte une importance renouvelée. Elle pourrait être le lieu de négociation et de production de normes environnementales et se voir doter de moyens pour les faire appliquer. Cette démarche permettrait, parallèlement au renforcement de l'OMC et des institutions de l'Organisation des Nations Unies, de mieux traiter les questions d'intérêt général que sont la santé, l'éducation, l'environnement. Nous devons nous y engager sans tarder.

Mesdames, Messieurs,

Il s'agit aujourd'hui pour nous d'apprendre ensemble à gouverner la mondialisation sans gouvernement mondial. Cette entreprise exigera de tous un engagement tenace et durable. Elle nous demandera en particulier de bâtir patiemment un consensus international. C'est une ambition que l'Europe est à même de porter. Notre vision de la société, les valeurs que nous partageons, la volonté que nous avons d'avancer ensemble nous ont déjà permis de poser, en Europe, les fondations d'une véritable stratégie en ce domaine. La France entend prolonger ces travaux.

C'est pourquoi le développement durable inspirera la Présidence française de l'Union européenne. Au-delà, l'expérience et la mobilisation de chacun seront indispensables pour faire progresser l'équité entre les hommes, pour fonder de nouvelles solidarités internationales, pour créer les conditions d'un développement véritablement partagé.

discours de dominique voynet

au colloque européen «Aménagement et développement durable du territoire»

la sorbonne, 3 avril 2000

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureuse d'ouvrir ce colloque. Depuis trois ans, les pressions n'ont pas manqué pour que je fasse un grand événement sur le développement durable qui soit à la hauteur des Assises régionales, puis nationales, du développement durable organisées, fin 1996, par Corinne LEPAGE. Les débats furent passionnants et le public nombreux mais ces rencontres restèrent lettre morte faute d'être reprises par le gouvernement et son Premier ministre, Alain JUPPÉ, et faute d'avoir trouvé sur le terrain les relais nécessaires.

Je n'ai pas oublié la leçon. Et j'ai fait d'autres choix : j'ai préféré aux grands messes les réunions de travail et aux improbables promesses l'adoption de mesures immédiates et concrètes. L'heure est venue aujourd'hui de dresser le bilan de notre action et de tracer les grandes lignes de ce qu'elle devrait être pour les années à venir.

Comme nous allons le voir tout au long de cette journée, le développement durable, sans être une révolution, conduit à un véritable aggiornamento des politiques territoriales. C'est ainsi qu'il nous a guidés dans l'ensemble de notre travail depuis trois ans : la Loi d'Aménagement et

de Développement Durable du Territoire votée en juin dernier ; les Contrats de Plan Etat/Région qui sont progressivement signés ; les Schémas de services collectifs qui seront présentés le mois prochain ; et enfin les Documents uniques de programmation (DOCUP) pour la gestion des fonds structurels européens qui seront adoptés avant l'automne.

Car le développement durable n'est pas qu'une affaire hexagonale. L'Union européenne s'est positionnée sans ambiguïté sur ce nouvel enjeu. J'en veux pour preuve l'adoption par la Commission, en juillet dernier, des orientations pour la mise en œuvre des Fonds structurels (2000-2006) qui font du développement durable l'un des principes majeurs. Une dimension essentielle sur laquelle reviendra plus en détails le Commissaire européen, Michel BARNIER, en fin de journée.

Au delà des frontières de l'Europe, nous préparons la conférence de La Haye sur les changements climatiques et " Rio + 10 " qui nous oblige à faire l'analyse critique de ce qui a été fait depuis 1992 et l'adoption, au Sommet de la Terre, des grandes conventions concernant la désertification, la biodiversité, ou le climat. En outre, la question de la pertinence même des outils institutionnels dont nous disposons au niveau planétaire pour le développement durable, devra être posée. Laurence TUBIANA, qui vient de remettre un rapport au Premier ministre sur ces enjeux internationaux, en dressera tout à l'heure les perspectives.

C'est à mes yeux un point essentiel car le développement durable ne saurait être une clef de l'avenir pour les seuls pays riches du Nord de la planète. Nous sommes interdépendants et la paix sociale ne s'achète pas plus sur le dos de la nature ou des générations futures que sur celui du Tiers-Monde. C'est la conviction de tous les écologistes.

Quel que soit le bilan que nous ferons ensemble de ces travaux, une chose est sûre : depuis le Sommet de Rio, certains risques pour la planète - le dérèglement climatique, la désertification, ou la perte de biodiversité - sont reconnus et admis par tous. Ils ont conduit à la définition d'un principe d'action nouveau et, semble-t-il, irréversible - le principe de précaution - et relancé le débat sur la nécessité du développement durable.

1 - LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mais qu'est ce que le développement durable ?

La réponse n'est pas simple. Et si l'expression revient de plus en plus fréquemment, c'est pour beaucoup une notion floue. J'en veux pour preuve une enquête réalisée récemment en Rhône-Alpes qui révèle que 95 % de la population n'a aucune idée de ce dont il s'agit. Plus grave encore, plus de 60 % des maires avouent n'en rien savoir alors qu'en matière de protection de l'environnement, de gestion de l'espace, et de développement local, ce sont des acteurs de tout premier plan.

Il faut pourtant bien se garder de conclusions hâtives et déduire de cette étude qu'après tout, si personne ne sait ce qu'est le développement durable, c'est que ce concept ne repose sur aucune réalité, sur aucune attente politique ou sociale. Une autre enquête, que vient de réaliser l'Institut français de l'environnement (IFEN), est à ce titre révélatrice. Elle montre en effet que, pour 50 % des personnes interrogées, le développement durable est malgré tout un outil de gestion qui sera de plus en plus utilisé par les acteurs économiques et sociaux. Cette enquête est intéressante parce qu'elle montre que pour 75 % des représentants de l'administration,

des collectivités locales, des associations et du monde de l'entreprise interviewés, le développement durable est la prise en compte simultanée des échelles locale, régionale et globale.

Et ils sont autant à juger que les conséquences de la disparition de certaines ressources naturelles se feront ressentir, selon les personnes interrogées, en premier lieu sur l'activité économique. Si le concept n'est pas encore vulgarisé, les interrelations qui sont à la base du développement durable sont donc, elles, bien perçues.

Pour Gro Harlem BRUNDLAND, qui a introduit ce concept en 1987, dans le cadre d'un rapport pour les Nations Unies, assurer le développement durable de nos sociétés, c'est agir de manière à satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre les possibilités des générations futures de satisfaire les leurs.

Le cadre est donc posé. Mais il ne saurait suffire. Le développement durable est en effet un nouveau paradigme et non un axiome scientifique ; un principe politique qui n'aura que le sens que la société voudra lui donner ; une conception nouvelle du développement basée sur une démarche, un mode d'organisation du processus de décision et d'action, et non sur une vérité révélée. Prendre en compte des besoins des générations futures revient à accepter l'incertitude, à définir, a priori, des limites qui, par précaution, nous empêchent d'hypothéquer l'avenir.

Dès lors, penser développement durable, c'est veiller à la bonne articulation de trois séries de paramètres : le local et le global ; le court et le long terme ; et enfin ce que Jacques Theys appelle joliment "les trois sœurs rivales du développement", l'économique, le social et l'écologique. Sachant que, dans cette démarche dialectique, il faut savoir privilégier, même s'il en coûte, le second terme du paramètre : le

long plutôt que le court terme, les générations futures plutôt que la satisfaction des besoins immédiats, l'avenir de la planète avant le petit village gaulois.

Car le développement durable ne se réduit pas à des impératifs généraux et globalisants. C'est aussi et surtout un principe clair de hiérarchisation de l'action publique. Le territoire offre trop d'exemples de négligences aux conséquences dommageables, d'options retenues sans examen suffisant des alternatives, de choix commandés par un critère unique au détriment de la cohérence. Parfois, ces conséquences grèvent les potentiels de développement régional, handicapent les activités économiques, ternissent l'image de certains territoires, et pèsent financièrement sur la population locale.

Premier exemple : la ville. L'étalement urbain incontrôlé se traduit, à terme, par des situations socio-économiques peu supportables pour certaines catégories de populations : ségrégation spatiale, logements sans valeur, friches urbaines, violences, coût des transports dépassant celui de l'habitat pour certains ménages. Une étude récente de l'INRETS a montré que les coûts de déplacements pour les accédants au logement disposant de revenus modestes passaient de 10 % de leur budget lorsqu'ils étaient en zone urbaine à 30 % en périphérie éloignée !

L'étalement urbain renchérit considérablement le fonctionnement de l'agglomération pour la collectivité. Ne pas maîtriser l'urbanisme et laisser se faire, à tort et à travers, de nouvelles pénétrantes, radiales ou autoroutes conduit ainsi clairement, non seulement à accroître de façon substantielle les impacts sur les milieux - l'espace, l'air, le bruit... - mais, plus grave, à défavoriser les ménages modestes et à augmenter le coût social de cette dispersion urbaine en termes de santé publique et

d'accidents. C'est donc être triplement perdant, du point de vue de l'environnement, de l'équité sociale et du développement économique.

Second exemple : l'agriculture. La politique agricole a incité, pendant trente ans, les agriculteurs à produire le plus possible au prix le plus bas possible. Les conséquences de cette politique conduite au nom d'une prétendue efficacité ont été désastreuses pour tous. Pour les agriculteurs, en premier lieu, dont le nombre a chuté de façon vertigineuse et qui ont été par centaines de milliers broyés par cette mécanique incontrôlée. Pour les milieux naturels aussi. Aujourd'hui, dans certaines régions, la pollution azotée des rivières a provoqué sur les littoraux la floraison de microalgues productrices de toxines, au détriment des pêcheurs et conchyliculteurs ; elle favorise la dystrophisation et les algues vertes, grevant le tourisme local et coûtant jusqu'à 4 MF par an et par commune pour le seul nettoyage. Fertilisants et phytosanitaires dans l'eau privent en certains endroits des industriels agro-alimentaires de leurs labels de qualité. La compensation de la pollution azotée (dénitrification, interconnexion, eau minérale obligatoire) coûte à elle seule aux ménages concernés autant que le soutien public à l'agriculture. Pourra-t-on longtemps encore tolérer un tel gâchis ? Pour l'économie enfin, car on a spécialisé l'agriculture sur des produits à faible valeur ajoutée et créé des filières d'une grande fragilité, à la merci de la moindre fluctuation des marchés mondiaux comme en témoigne le récent dépôt de bilan d'un des principaux producteurs de volailles français.

Troisième exemple : les transports. L'arrivée d'une autoroute dans une région économiquement vulnérable peut se révéler néfaste lorsqu'aucun projet territorial ne l'accompagne. Dans ces régions, où les contraintes physiques sont souvent fortes, les coûts de réalisation et d'entretien sont

très élevés pour des fréquentations faibles. Ces infrastructures sont déficitaires alors que l'amélioration de l'existant suffirait à répondre aux besoins. Le jugement rendu par le Conseil d'Etat sur l'A400, qui préconise un seuil minimal de 10 000 véhicules/jour, doit servir d'exemple. De telles infrastructures peuvent vider des territoires au profit des pôles urbains qu'elles relient. Elles mobilisent de lourds moyens publics sur un investissement au détriment de ceux qui ont d'autres besoins ou priorités (réhabilitation urbaine, services publics de proximité) ou qui, ne disposant pas d'un véhicule, n'ont pas accès aux différents services (personnes âgées, handicapés...). Enfin, le nombre croissant d'infrastructures à grand gabarit, mais dont le trafic reste faible, pèse sur les finances publiques. J'ose espérer que certains grands projets, notamment dans le sud-est de la France, feront, enfin, l'objet d'une examen à l'aune du développement durable.

Ces trois exemples illustrent bien le fait que le développement durable n'est pas un vain concept mais au contraire une nécessité. Il est clair que nous entrons dans une nouvelle histoire de la croissance où il ne sera plus raisonnablement possible d'ignorer les risques sociaux ou écologiques que celle-ci génère. Les contraintes budgétaires comme l'émergence inattendue de la société civile, qui a montré à Seattle qu'elle savait donner de la voix, nous obligent à faire preuve d'une attention critique renouvelée.

Dans tous les domaines, les signaux clignotent. Je ne vous parlerai pas aujourd'hui des dérèglements climatiques ou de l'accroissement de l'effet de serre, de la gestion de l'eau ou de celle des déchets. Je m'en tiendrai à l'aménagement du territoire, thème de cette rencontre. L'exercice est certes plus difficile puisque si l'on sait, à peu près, ce que devrait être une gestion durable des ressources ou une limitation des impacts sur l'environnement, on est

encore incapable de définir un seuil convenable en matière de capacité de charge des milieux. Il faut inventer de nouvelles batteries d'indicateurs et de mesures. C'est le thème de la table-ronde de cet après-midi.

Mais le constat a d'ores et déjà été établi par les experts : "Il semble évident, écrit ainsi Alain LIPIETZ, que plus la société va choisir le modèle de la flexibilité, et donc d'une polarisation en termes de revenus et de qualifications, plus l'urbanisation va, elle aussi, se polariser, mais de manière désorganisée, dans les grandes villes".

Le milieu rural ne sera pas épargné et on peut craindre, si rien n'est fait, que la globalisation des marchés ne conduise à la généralisation du modèle d'exploitation à l'américaine mobilisant beaucoup de capitaux et de techniques, beaucoup d'espaces et peu de gens.

N'étant ni les Pays-Bas "jardiniers" par nécessité, ni la Finlande, au patrimoine naturel surabondant, nous ne pouvons faire l'économie d'une stratégie spatiale. Une réflexion d'autant plus nécessaire que l'économie rurale comme l'industrie s'émancipent progressivement de leurs attaches territoriales : la première fait du hors-sol et la seconde doit composer avec les investissements internationaux mobiles. Pour ces acteurs économiques, l'enjeu est moins aujourd'hui de maîtriser un territoire que d'accéder à un marché, à un réseau.

C'est pourquoi le rôle de l'Etat est essentiel. Lui seul est en mesure de combiner sur des territoires pertinents du point de vue de leur homogénéité physique (les parcs naturels régionaux) ou socio-économique (pays et agglomérations, bassins d'emplois...) les dynamiques économiques, les demandes sociales, et les exigences environnementales, les trois piliers du développement durable.

N'a-t-on pas mesuré, lors des deux tempêtes de décembre, non seulement combien les maillages de notre pays étaient faibles et peu résistants face aux aléas climatiques mais, surtout, comment était fort le besoin d'Etat qui devait assurer, ou restaurer, sans délais, l'alimentation, la communication, ou la sécurité ? On n'ose plus employer l'expression d'Etat providence, il faut pourtant répondre à la demande sociale.

Les pouvoirs publics, en France comme ailleurs, doivent ainsi faire face à une injonction paradoxale : mettre en place des institutions performantes mais accepter, simultanément, que les marges de manœuvre soient réduites, que sa légitimité et son efficacité soient remises en cause.

Cette situation impose de définir une nouvelle règle du jeu que d'aucuns appellent "gouvernance" : associer le plus grand nombre à la prise de décision, assurer la transparence et en appeler à la responsabilité constituent les fondements de cette pratique politique. Car le développement durable est une conception inédite et féconde de penser l'action publique dans le sens où il n'apporte pas de réponses prêt-à-porter mais prend au contraire le risque de laisser les opportunités ouvertes. C'est un questionnement permanent.

2 - CE QU'À FAIT LE GOUVERNEMENT

• La démarche

On ne fait pas du développement durable comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, c'est à dire sans le savoir. Le développement durable ne peut être qu'une orientation forte et affichée des Pouvoirs publics. C'est le choix fait par Lionel Jospin, dès juin 1997, lorsqu'il m'a proposé de réunir dans le même ministère l'aménagement du territoire et l'environ-

nement même si, a priori, tout semblait devoir opposer, pour toujours, aménageurs et protecteurs, promoteurs des territoires et gestionnaires des ressources. Depuis trois ans, les services de l'Environnement travaillent au quotidien avec la Datar et plus personne n' imagine qu'il puisse en être autrement.

Puis le Premier ministre a fixé, lors du CIADT de décembre 1997, le cadre de la réforme de la loi d'aménagement et de développement du territoire de 1995 et défini les objectifs auxquels devraient répondre les nouveaux contrats de plan Etats/Région. Pour la première fois, le développement durable était retenu comme objectif principal des politiques territoriales au même titre que l'emploi ou la solidarité.

Pour traduire cette orientation du Gouvernement, j'ai précisé aux Préfets, dans une circulaire de mai 1998, la méthode de cet exercice inédit. Une démarche en trois temps avec, en premier lieu, l'estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet, de chaque programme ; puis le renforcement des performances environnementales ; enfin, la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation.

Jointe à cette circulaire, une grille d'analyse précise était élaborée avec, pour chaque domaine, des données actualisées sur plusieurs années. Les représentants de l'Etat en région pouvaient dès lors confronter, par exemple, le niveau des droits de mutation dans une région avec les distances parcourues quotidiennement, ou comparer, dans le temps et entre les régions, la qualité des eaux ou les émissions de carbone.

• Premier bilan des CPER

Les contrats de plan qui ont été adoptés montrent que les avancées sont loin d'être négligeables. Le développement durable se

traduit dans ces documents par l'intégration d'objectifs environnementaux sur le long terme dans les politiques sectorielles et par la constitution de dispositifs permettant de combiner performance économique, justice sociale et qualité environnementale. S'il serait vain de vouloir faire l'inventaire de l'ensemble des CPER, quelques exemples permettront d'illustrer mon propos.

Premier exemple : l'agriculture. Dans ce domaine, des aides ont été décidées afin de favoriser l'installation d'agriculteurs tout en favorisant la recherche et le développement de produits de qualité non seulement sanitaire mais aussi environnementale. L'agriculture biologique, la contribution de l'agriculture à l'entretien des paysages et des milieux et la maîtrise des pollutions agricoles font désormais l'objet d'une attention spécifique.

Second exemple : les transports. On l'a vu : s'il est un domaine qui est la caricature même du développement non durable, c'est bien celui des transports. Aujourd'hui, une réorientation des moyens permet de favoriser le transport ferroviaire qui bénéficie de quelque 8 MdsF contre 800 MF dans la précédente génération de contrats de plan alors que les crédits routiers voient leur part diminuer entre les deux contrats de plan de 33 à 23%.

Troisième exemple : la protection de l'environnement. Dans ce domaine, les crédits passent de 1,3 à 3,1 Mds de francs auxquels il convient d'ajouter l'effort financier de l'ADEME (3,3 Mds F) : la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables, les déchets et le management environnemental sont autant de dossiers prioritaires pour cette nouvelle génération de contrats de plan.

L'effort est certes modeste puisqu'il ne représente que 3 % du total des budgets

contractualisés. Il est néanmoins réel puisque la part consacrée à l'environnement a ainsi doublé par rapport à la précédente génération de contrats de plan.

Mais quels que soient ces engagements, ils ne sauraient être durables sans dispositifs de suivi. C'est pourquoi des procédures d'information et d'évaluation ont été adoptées avec la mise en place d'un système d'information sur l'environnement (eau, énergie, air, déchets et patrimoine naturel), des études et des inventaires sur la biodiversité et les paysages, et des programmes de sensibilisation et d'éducation.

Ces progrès doivent être consolidés et poursuivis. La négociation a en effet montré une sensibilité nouvelle de l'administration, des élus et des socioprofessionnels au développement durable.

C'est malheureusement encore trop souvent une approche complémentaire qui se superpose aux approches productivistes ou équipementières classiques : importance des programmes routiers au nom du " désenclavement " en surplus de l'innovation modale (fer), attachement aux projets connus d'hydraulique agricole, comme le barrage de la Trézence ou aux programmes classiques d'aide aux filières agricoles sans cohérence avec la réorientation voulue par la loi d'orientation agricole (LOA).

• La LOADDT & Les schémas de services collectifs.

En parallèle à la préparation des contrats de plan, nous avons élaboré la Loi sur l'Aménagement et de Développement Durable du Territoire qui a été votée en juin 1999. L'adjonction du qualificatif de durable n'est pas une clause de style. Avec ce texte, le Gouvernement a rompu avec une planification centralisée aussi coûteuse qu'inefficace.

Cette loi, dont les décrets d'application sont imminents, est innovante. Elle passe en effet d'une problématique de l'offre à l'analyse des besoins, d'une logique de guichets à une logique de projets, et s'appuie sur une échelle territoriale nouvelle et pertinente du point de vue du développement durable: les agglomérations et les pays.

La LOADDT instaure neuf schémas de services collectifs qui permettent de sortir du champ traditionnel de la planification nationale. Une approche désormais sectorielle prévaut avec la prise en compte de nouveaux domaines comme l'énergie et les espaces naturels et ruraux mais une approche aussi régionale avec les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Cette double clef a été adoptée, là encore, dans un souci de développement durable.

Ces schémas partent d'un diagnostic des enjeux et des vulnérabilités de chaque territoire, élaboré collectivement, et s'astreignent à répondre aux besoins dans le cadre réaliste des contraintes économiques, sociales et environnementales.

Ils seront présentés dans le cadre d'un CIADT, courant mai, une fois prises en compte les dernières contributions régionales. Trois des neuf schémas méritent une attention particulière s'agissant du développement durable.

Les schémas des services collectifs des transports devront marquer une rupture avec les logiques du passé. Contrairement aux anciens schémas directeurs d'infrastructures qui étaient conçus dans une logique de l'offre, ces schémas seront établis en fonction des attentes des usagers avec un souci de meilleure utilisation des réseaux existants, de maîtrise des nuisances et de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

En cohérence avec les projets discutés dans le cadre des contrats de plan, le Gouvernement a assigné à ces schémas deux priorités : le développement du fret ferroviaire et les transports collectifs en agglomérations. Sans attendre l'aboutissement de ces schémas, le débat parlementaire sur la loi « Solidarité et rénovation urbaine » a d'ailleurs donné l'occasion à Jean-Claude GAYSSOT d'annoncer une augmentation de 1 Md de francs par an en faveur des transports publics urbains.

Les schémas des services collectifs des espaces naturels et ruraux sont très novateurs. Ils permettent en effet la prise en compte simultanée des enjeux environnementaux (biodiversité, qualité de l'eau et des sols, risques naturels,...) agricoles et urbains. Objectif de ces schémas ? Passer d'une culture de protection, voire de handicap, par rapport à l'environnement à une culture de valorisation avec la prise en compte des ressources naturelles comme autant de services attendus et recherchés par la population, qu'elle soit urbaine ou rurale.

L'espace de qualité, les terroirs de renom sont en effet non seulement des signes de qualité de la vie pour nos concitoyens mais ils font aussi l'image internationale de notre pays. C'est même sans doute un de ses principaux atouts dans la compétition mondiale.

Les schémas des services collectifs de l'énergie permettront de concrétiser sur le territoire deux priorités de la politique énergétique française : la maîtrise de la consommation et le développement des énergies renouvelables.

Dans ces deux domaines particuliers, le rôle des collectivités locales est primordial car c'est à l'échelle des territoires que peuvent être le mieux mis en œuvre des programmes d'actions adaptés aux potentiels locaux. Outre leur intérêt en termes d'éco-

nomie de la ressource, ces programmes sont appréciables pour les activités nouvelles, et donc les emplois, qu'ils suscitent.

3 - LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Nous avons donc aujourd'hui tous les outils en mains. Mais quelles que soient la pertinence et l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, il ne saurait y avoir de développement durable sans implication forte de la société civile.

Les événements récents ont montré que l'opinion publique était plus réactive que jamais. " Une double démocratisation se dessine ", a déclaré le Premier ministre dans son allocution au symposium du Nikkei, à Tokyo, en décembre dernier. Evoquant l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, Lionel JOSPIN se félicitait de l'émergence d'une conscience nouvelle des pays en voie de développement ainsi que d'organisations non gouvernementales émanant de la société civile.

Il faut saisir cette opportunité pour jeter les bases d'une nouvelle gouvernance qui fera que notre mode de développement sera non seulement durable mais aussi désirable. Du côté de l'Etat, on voit assez bien les étapes nécessaires à la mise en place d'une telle gouvernance.

Mettre en œuvre les dispositifs contractuels et réglementaires. Cela peut sembler évident mais il serait vain de vouloir créer de nouveaux outils si nous n'utilisons pas ceux qui existent. Dans le domaine de l'aménagement du territoire comme dans celui de l'environnement, nous avons tout ce qui nous faut pour réorienter les politiques publiques vers plus de durabilité.

Anticiper sur les dynamiques de marché par la fiscalité, l'innovation et la création

de nouveaux services : la mise en œuvre de la TGAP qui sera étendue cette année à l'énergie est un atout de tout premier ordre. Cet instrument vient utilement compléter le principe pollueur-payeur qui permettait de financer les réparations mais n'était pas suffisamment dissuasif. Mais les taxations des comportements polluants n'a de sens que si, dans le même temps, des solutions alternatives sont proposées.

S'appuyer enfin sur la vigilance de l'opinion pour développer l'information, étendre la labellisation, créer des observatoires et des systèmes d'évaluations. Des Observatoires régionaux du développement durable pourraient ainsi être créés. Ils couvriraient les trois problématiques (environnement, social, économie et emploi), et travailleraient en réseau aussi bien au plan national qu'à l'échelon international.

• DE NOUVEAUX CONTRATS

Cette stratégie de l'Etat doit s'accompagner d'outils propres à associer les citoyens, qui sont autant d'usagers ou de consommateurs, à la prise de décision. Pour ce faire, il faut développer de nouveaux contrats et des lieux de débats pour répondre à cette exigence de participation qui s'est manifestée à Seattle. Là encore, je ne dresserai pas l'inventaire de tout ce qui existe ou mériterait d'être créé. Quelques exemples suffiront à illustrer mon propos.

Les agendas 21. Pour formaliser et mettre en œuvre ces " pacs " du développement durable, ou ce nouveau contrat social, que doivent signer entre eux les acteurs locaux, un outil existe même s'il est encore peu développé : les agendas 21 locaux.

Ils ont aujourd'hui force de loi. Selon l'article 25 de la LOADDT, les chartes de pays seront " le projet commun de développement durable du territoire selon les

recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux (...) qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro de juin 1992 ". L'article 26 de la même loi fixe un cadre identique pour les agglomérations. Le référent existe. Reste à le mettre en œuvre.

Aujourd'hui, plus de cinquante agglomérations et deux cents pays préparent des projets d'agglomérations et des chartes de pays qui se traduiront, d'ici 2003, par des contrats particuliers signés avec l'Etat.

Afin de préparer cette démarche, mon ministère avait lancé, dès juillet 1997, avec la Délégation interministérielle à la ville (DIV), un appel à projets sur les outils et les démarches nécessaires pour la réalisation de ces agendas 21 locaux. Seize projets avaient alors été sélectionnés et 51 communes s'étaient associées afin de constituer un réseau d'expérimentations et de réflexions communes.

Un deuxième appel à projets a été lancé. Les dossiers devaient être remis avant vendredi dernier, le 31 mars. Les lauréats seront sélectionnés avant la fin du mois d'avril. Le ministère apportera une subvention d'investissement ou de fonctionnement aux projets retenus.

• **DES LIEUX DE DÉBAT.**

L'élaboration de ces nouveaux contrats passe par une large consultation. Les lieux de débats existent - faut-il encore les investir ! - ou sont à mettre en place. Dans des domaines assez différents, en voici trois qui sont particulièrement pertinents au regard du sujet qui nous préoccupe.

Les organes consultatifs. La LOADDT a défini, à chaque niveau, des instances de concertation en matière d'aménagement et de développement des territoires.

Le Comité national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) fait l'évaluation critique des politiques territoriales. La première réunion du CNADT, en juillet dernier, avait été, par exemple, l'occasion de débattre de la répartition de la nouvelle enveloppe des fonds structurels.

Les conférences régionales (CRADT) sont, au niveau local, les lieux de rencontre entre les élus et les acteurs socio-économiques sur les politiques d'aménagement du territoire. Elles sont indispensables notamment pour arrêter le périmètre des futurs pays.

Enfin, les conseils de développement des pays permettent aux acteurs économiques et sociaux et aux associations, qui sont exclus de l'organe de gestion, de participer localement à l'élaboration des projets de chartes et à l'examen de leur mise en œuvre.

Pour chacune de ces trois instances, le même principe prévaut : assurer la transparence dans l'élaboration de la décision publique et une plus grande efficacité par la prise en compte des besoins exprimés.

La Commission française du développement durable (CFDD). Après quelques mois de sommeil, la CFDD a été relancée avec la nomination à sa tête de Jacques Testart qui témoignera, tout-à-l'heure, lors de la première table-ronde. Sous sa présidence, la commission connaît un second souffle. Elle se réunit régulièrement dans l'idée non pas de se substituer aux scientifiques ou aux services de l'Etat mais plutôt d'être une sorte de comité des sages, à l'interface entre les experts et la société civile.

Le mois dernier, la CFDD a ainsi remis un premier avis sur le principe de précaution qui a montré qu'elle était bien en mesure de s'emparer des rapports d'experts pour produire une analyse critique citoyenne.

Dans quelques jours, l'arrêté nommant ses nouveaux membres sera publié. A la demande de son président, la CFDD aura désormais vingt membres représentatifs de la société française -élus, économistes, enseignants, syndicalistes...- et autant d'hommes que de femmes, il fallait le souligner. Je suis sûre qu'ainsi reconstituée, la CFDD deviendra très rapidement l'interlocuteur de référence en matière de développement durable.

La Commission nationale du débat public. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, une autre instance est essentielle pour le développement durable : la Commission nationale du débat public (CNDP). Créée par la loi de février 1995, j'ai installé cette commission en septembre 1997 et j'en ai confié la présidence à Hubert BLANC.

Les premiers débats menés sous l'égide de la CNDP se sont traduits par une participation très active des citoyens concernés que ce soit dans les villages qui bordent les gorges du Verdon sur le projet de ligne électrique à très haute tension ou, au Havre, pour l'aménagement du port. Si dans les deux cas il a fallu du temps et de l'argent, les mentalités et les cultures en ont été changées.

Cette concertation élargie permet de confronter réellement les différentes exigences du développement durable : la protection des sites naturels et l'emploi, l'équité sociale et le développement économique.

Cet outil doit être réformé afin que son champ d'intervention et ses conditions de saisine permettent de l'utiliser pour tous les grands projets et non pas, comme aujourd'hui, de façon restrictive puisque seuls quatre d'entre eux ont fait l'objet d'un tel examen démocratique. C'est une des conclusions du rapport du Conseil d'Etat que Nicole QUESTIAUX vient de me remettre sur la refonte plus générale de l'enquête d'utilité publique et sur lequel nous allons nous baser pour préparer un projet de loi.

● conclusion

Mesdames, messieurs, comme vous le voyez, le développement durable des territoires est à notre portée : les outils comme les lieux de consultation et de concertation désormais existent. Le développement durable est une politique qui embrasse et réconcilie l'économie, le social et l'environnement. C'est une opportunité que nous ne devons pas laisser passer. C'est aussi une nouvelle conception de la démocratie qui est en jeu.

Nous l'avons vu : l'idée peu à peu se répand. Du discours à la réalité, le chemin cependant est encore long. C'est pourquoi il faut nous mobiliser et modifier la conduite de l'action politique et administrative ; il nous faut convaincre et mettre en place les leviers qui orienteront cette façon inédite et moderne d'organiser et de concevoir le développement de nos sociétés.

Je vous remercie.

Dominique VOYNET

environnement et développement - L'enjeu pour La France

**Laurence Tubiana,
Rapport au Premier
ministre, La docu-
mentation française
avril 2000
extrait (pp 19-22)**

Le développement durable, un nouveau mode de gouvernance

Ces deux définitions opposées du développement durable, qui relèvent de choix plus moraux que scientifiques, délimitent le champ de la négociation entre utilitaristes et conservationnistes. Devant l'impossibilité de trancher objectivement entre ces conceptions sur la plupart des grands dossiers de l'environnement, l'option du rapport Bruntland prime. Celle-ci se fonde sur l'idée que nous sommes incapables d'optimiser l'usage des ressources pour les générations futures, et qu'il faut préserver la possibilité de choix pour ceux qui viendront après nous. Les générations présentes, incapables de recréer le capital naturel, sont donc comptables de la transmission d'un patrimoine naturel suffisant pour préserver ces choix. Il faut alors choisir des stratégies "sans regret", qui permettent de préserver les choix futurs.

Ces approches commencent à prendre corps dans le débat comme dans les procédures de décisions publiques.

Dès lors, le développement durable ne peut être, selon le rapport Bruntland, le résultat de la somme des connaissances scientifiques sur les interactions hommes-nature, ni le produit des ajustements opérés par des marchés même améliorés. Il est « affaire d'interprétation, de délibération et de jugements portés par les acteurs ». Cette conception établit donc la nécessité à la fois de l'équité et de la démocratie, car ni la raison scientifique ni l'omniscience du marché, ni le décideur politique, même éclairé, ne peuvent décider de choix par essence collectifs. Dès procédures nouvelles sont donc indispensables à la mise en œuvre du développement durable : en effet les délibérations collectives nécessaires pour définir les choix de développement se déroulent à diverses échelles et associent des multiples acteurs. Les perceptions et les aspirations locales ne sont pas les mêmes que les perceptions et les nécessités globales, même si un jeu d'interactions entre les échelles de débat et de décision est indispensable. Cependant, comme le développement durable ne se décrète pas, mais se négocie, il est indispensable de trouver les médiations adaptées et les lieux appropriés à l'exercice de cette démocratie.

La question des femmes a été évoquée comme un aspect spécifique du développement durable. Elle a fait partie en tant que telle de l'agenda des sommets des Nations unies. Pour sortir d'une approche trop souvent catégorielle, il faut aujourd'hui envisager le problème des femmes sous l'angle de leur capacité à prendre la part qui leur revient à chaque niveau local ou global, du processus de décision. À ce titre, la question des femmes se rapproche de celle de l'empowerment, c'est-à-dire de la réalité de la démocratie. La résolution des problèmes d'environnement étant toujours liée à l'implication des principaux intéressés - dont les femmes - dans les actions à entreprendre.

Ainsi le développement durable est autant - ou davantage - un opérateur de réformes, une nouvelle manière de gérer et d'organiser les activités humaines, qu'une référence éthique ou politique. C'est en ce sens qu'il peut être qualifié de nouveau mode de gouvernance.

La négociation économique du développement durable

Le développement durable est devenu une notion économique qui englobe des critères de qualité de la croissance et l'idée que des biens publics ou collectifs sont nécessaires à la viabilité de cette croissance. Une telle notion est-elle favorable à l'équité ? Contribue-t-elle à assurer la sécurité alimentaire, les besoins vitaux en matière de santé, d'éducation, d'eau potable et de logement ? Ménage-t-elle les ressources naturelles de la planète, en respectant un principe de précaution en matière d'exploitation des écosystèmes ?

Répondre à ces questions dans chaque contexte national suppose d'identifier la capacité et les limites des mécanismes de marché, comme celles des institutions et des politiques publiques quand il s'agit de garantir l'existence des biens collectifs précédents. Mais, avec l'intégration croissante des économies, il devient de plus en plus difficile pour les Etats d'assurer la disponibilité de ces biens sur la base de décisions ou de politiques nationales. La résolution d'une série de problèmes est renvoyée à l'échelle internationale et nécessite une coordination ou une harmonisation des politiques publiques ou des comportements d'acteurs privés.

Cette coordination passe par des règles et des institutions internationales à renforcer ou à construire. En cela le débat sur le développement durable signale le défaut de gouvernance du processus de mondialisation et en esquisse les principes. Il étend également le champ spécifique des biens

publics internationaux, car les défaillances de marché ne peuvent plus être palliées ou corrigées exclusivement par des interventions publiques nationales.

Gouverner La mondialisation sans gouvernement mondial

Pour que le système global fonctionne sur une base multilatérale agréée, privilégiant les arrangements au lieu des conflits - et la loi ou le consensus plutôt que la force et les décisions unilatérales - il faut (ou il faudra) parvenir, en matière de développement, à des accords et à des règles sur un minimum de normes et de biens communs. Ces accords et ces règles devront être intégrés notamment par les institutions qui régissent le fonctionnement des marchés et leur libéralisation. Une coordination des politiques par ces règles ou une coordination stratégique, lorsque c'est possible, est nécessaire pour garantir la fourniture adéquate des biens publics. Mais pour organiser la coordination encore faut-il déterminer quelles seront les priorités en matière de biens publics. Ces priorités établies par des procédures qui restent largement à améliorer, constituent en effet l'agenda des négociations internationales effectives.

Or n'existent aujourd'hui ni l'autorité supranationale légitime, ni l'instance démocratique mondiale qui pourraient déterminer quels sont les biens publics internationaux qui feront l'objet d'une action concertée. La « mondialisation politique » est encore à construire. La seule procédure possible est de confronter les préférences nationales et les positions des différents groupes d'acteurs. Les choix doivent faire l'objet d'une négociation et de procédures de légitimation, car il existe une véritable compétition pour faire prévaloir telle ou telle priorité.

Le fait de pouvoir définir le programme et l'agenda des négociations donne un

avantage discriminant. La coordination des actions ne pouvant être mise en œuvre sur tous les sujets, les problèmes inscrits dans le programme de négociations acquièrent implicitement un statut prioritaire. La préférence donnée à la négociation sur le changement global par rapport à d'autres négociations environnementales est un exemple de cette confrontation d'intérêts. Le réchauffement climatique est ainsi apparu comme plus important que les problèmes liés à la désertification : la négociation climat est entrée dans une phase opérationnelle alors que la Convention sur la désertification reste encore du domaine des déclarations d'intentions.

La définition des biens communs représente donc un enjeu pour les institutions multilatérales, les acteurs privés, les organisations non gouvernementales, ainsi que les gouvernements nationaux. La France doit jouer dans ce processus de réflexion et de négociation un rôle beaucoup plus actif que par le passé. C'est là un nouveau champ où la tradition française de combat pour les valeurs universelles doit s'investir et peut trouver un nouveau souffle. Le Premier ministre Lionel Jospin a, dans différentes interventions publiques, plaidé pour une globalisation des politiques et une régulation économique d'ensemble. A partir d'une doctrine affirmée du développement durable et de la mondialisation, il faut sans doute opérer, notamment au sein de l'appareil d'Etat, un changement de culture qui permette de participer pleinement au débat majeur du prochain siècle.

L'administration française, mais aussi la communauté nationale des experts et des scientifiques, a dans le passé trop limité la

réflexion sur le développement durable aux spécialistes de l'environnement. Dans certains milieux le concept reste perçu comme une idée étrangère, difficilement intégrable à l'approche française du développement, tant au plan interne qu'au plan international. Pourtant, en montrant le lien entre pauvreté, développement et dégradation de l'environnement, le rapport Bruntland avait fourni les outils d'une renégociation d'ensemble du développement économique à l'échelle mondiale. Mais des évolutions se font sentir.

Portés d'abord par le ministère de l'Environnement, les principes du développement durable sont progressivement intégrés dans les réflexions de beaucoup d'administrations: équipement, agriculture, affaires étrangères, économie et finances.

Cette évolution est heureuse et doit être accentuée car dans le champ international, l'inflexion des réflexions sur le développement et l'environnement portent leurs fruits. Fait marquant, ce sont les organisations économiques, en premier lieu la Banque mondiale et, plus récemment l'OCDE, qui proposent de faire du développement durable au sens large, concept importé des organisations « onusiennes », un principe de réorganisation de leurs activités. Il serait paradoxal qu'un gouvernement attaché à maîtriser le processus de mondialisation économique, qui défend l'idée d'un développement social et s'affirme soucieux de gérer les ressources naturelles, soit absent de ce débat.

Les chartes pour l'environnement, une étape vers le développement durable

ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement 2000

Depuis 1990, avec les plans municipaux d'environnement puis les chartes pour l'environnement, le ministère de l'Environnement s'appuie, par voie de contractualisation, sur les élus locaux, responsables de la gestion et du développement des territoires pour promouvoir une approche globale et intégrée de l'environnement, dans l'ensemble de leur politique (sociale, urbanisme, transports, ...). Il revient, ensuite, aux élus de mobiliser la société civile (acteurs économiques et sociaux organisés en associations), de rechercher l'adhésion de la population pour la faire participer au projet commun de développement durable.

Les collectivités locales sont les organisations de base les mieux à même de conduire les politiques du développement durable. Elles sont responsables devant leurs habitants-électeurs du développement économique et social de leur territoire et de la transmission de leur patrimoine aux générations futures. Elles constituent, dans notre pays, le noyau primaire de la démocratie, l'emboîtement des compétences se traduisant par l'emboîtement des responsabilités électives.

Les chartes pour l'environnement constituent la réponse environnementale aux préconisations de Rio sur la réalisation

d'Agenda 21 locaux.

En 1996, plus d'une centaine de chartes pour l'environnement ou de plans municipaux d'environnement ont été signées par le ministère de l'Environnement avec des villes ou des groupements de communes.

L'enjeu des chartes pour l'environnement : le développement durable

Les chartes ont l'ambition de rendre opérationnels les principes du développement durable, approuvés par la France, lors de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, qui s'est tenue à Rio en 1992.

Plaçant l'homme au centre de ses préoccupations, le développement durable veut parvenir à un meilleur équilibre entre développement économique et protection écologique, et à une plus grande équité dans le développement entre les générations présentes et futures.

Ce concept de **développement durable**, développé en 27 principes dans la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement se résume, dans la politique des chartes, par les trois principes de **démocratie, d'équité sociale et de solidarité écologique** qui transcendent l'ensemble de la démarche.

sept finalités aux chartes pour l'environnement

une politique économe

Une gestion économe induit la consommation modérée et l'utilisation rationnelle de

l'espace et des ressources naturelles (eau, sol, sous-sol, air, énergie, biomasse, etc.), la préservation des milieux de vie et des espèces vivantes ; elle vise également à réduire les émissions, rejets ou dépôts nocifs et nuisibles et oblige à la cohérence et à la coordination des programmes d'aménagement et de travaux. La collectivité devra orienter en conséquence ses choix essentiels : choix énergétiques, urbanistiques, choix du type d'habitat, des modes de transport, de tarification des services, etc.

Les choix financiers devront tenir compte des coûts d'investissement mais aussi des coûts de fonctionnement, du mieux-disant social (amélioration de la vie quotidienne, intégration sociale, maintien ou possibilité d'emploi) et du mieux-disant écologique (minimisation des impacts) et aboutir au choix de solutions originales adaptées à la diversité des situations rencontrées et aux possibilités financières de chacun.

une politique d'harmonie et de diversité

L'harmonie repose sur la diversité, concept écologique : diversité des lieux, des paysages, des situations, des activités, des hommes et sur la régulation des systèmes qui les relient entre eux.

La diversité trouve sa traduction en termes d'urbanisme dans la mixité urbaine, en termes de déplacements par l'intermodalité, dans la gestion des milieux naturels par la biodiversité.

La lutte contre la banalisation des centres urbains ou des zones périphériques, des espaces publics, le refus de l'uniformité imposé par les lotissements ou la standardisation des mobiliers urbains est une réponse concrète au souci d'harmonie. Mais, une régulation s'impose, quand il s'agit, par exemple, de s'opposer à l'anarchie de l'affichage et des enseignes.

Elle oblige à une programmation et une localisation équilibrées des différentes activités humaines (habitations, commerces, lieux de travail et de loisirs, zones d'activités) et induit l'organisation des espaces et la gestion cohérente des utilisations du sol dans un effort de continuité.

La présence simultanée et régulée de la diversité des fonctions urbaines garantit alors un cadre de vie réussi et attractif. Elle est singulière pour chaque territoire et en constitue la valeur. Elle permet aussi l'évolution et évite des fractures brutales qui conduisent, par exemple, aux friches en cas de mono-activité industrielle ou à la spécialisation des quartiers (quartiers dortoirs, zones d'activité) à l'origine des pénibles migrations quotidiennes.

une politique solidaire

Une politique de solidarité prend en considération l'interdépendance étroite entre les territoires urbains, périurbains et ruraux et entre les hommes qui les habitent, qui les fréquentent, qui les gèrent et qui les mettent en valeur. Les villes, les villages sont des lieux d'expression privilégiés de la solidarité entre les individus.

L'autonomie de chacun et l'accessibilité du plus grand nombre, notamment des enfants, des handicapés, des personnes âgées et des catégories sociales défavorisées, aux services publics comme à l'ensemble des fonctions collectives assurées par la ville doivent être favorisées comme sont à encourager les réseaux de relation entre les habitants, par la mise à disposition de lieux d'accueil et d'information.

Une politique solidaire implique de nouvelles pratiques de concertation et de coopération intercommunale et interdépartementale s'appuyant sur de nouvelles relations de travail, d'intérêt et d'objectifs et sur la mise en commun des moyens et des compétences.

une politique transparente

La développement durable repose sur l'adhésion des citoyens et prend racine dans la transparence des politiques.

Tous les vecteurs d'expression : la parole, l'écrit, l'image, le comportement doivent être mobilisés dans ce sens. La connaissance par la formation et l'éducation, la participation de chacun - citoyens ou acteurs sociaux, économiques ou institutionnel - la recherche de formes d'associations, dans la concertation comme dans l'action, les échanges par la reconnaissance de lieux de négociation adaptés, participent de la démocratie.

Cette pratique de la démocratie s'exerce à tous les stades du processus de décision, de l'émergence des attentes par une observation attentive, à la mise en oeuvre des solutions en passant par une concertation, une consultation active et une information large et compréhensible par tous.

Elle ne peut se satisfaire, ni de la seule politique de communication qui informe sans toujours associer, ni des rendez-vous électoraux périodiques qui devront être réservés aux moments forts de validation (ou d'invalidation) politique.

une politique qui favorise la citoyenneté

Les efforts de transparence et de solidarité dans l'édification des politiques, et notamment dans celle de l'environnement qui s'impose à toutes, favorisent l'expression et les pratiques citoyennes de ses habitants comme celles de l'ensemble des acteurs de la vie de la cité. Etant mieux associés aux décisions, ils seront mieux préparés à l'action.

En matière d'environnement, cette citoyenneté trouve sa traduction dans tous les actes de la vie quotidienne (tri sélectif des déchets, économie d'eau, d'énergie, de

matériaux, recours à la bicyclette ou aux transports en commun, chantiers bénévoles, utilisation de produits biodégradables ou recyclables) qui intéressent aussi l'échelle planétaire (contribution à la lutte contre l'effet de serre, à la préservation de la forêt tropicale, à l'économie des ressources naturelles non renouvelables).

une politique créative

La création et l'innovation sont indispensables pour répondre efficacement aux attentes des acteurs de la vie sociale et économique, de ceux qui habitent le territoire ou de ceux qui le fréquentent. Tout en protégeant l'environnement, elles devront être à l'origine des solutions d'ordre technique, organisationnel ou méthodologique les plus adaptées aux spécificités locales.

La création et l'innovation, l'acquisition de nouvelles connaissances sont susceptibles de conduire à des avancées technologiques et sociales, facteurs de gains de productivité qui sont à apprécier en termes économiques (compétitivité), environnementaux (économies de ressources) et sociaux (maintien ou création d'emplois, intégration).

Les acquis devront pouvoir bénéficier à d'autres collectivités, à d'autres territoires qui les adapteront à leurs spécificités locales. Ils constitueront le noyau des nouvelles formes d'échanges entre la ville et la campagne, entre les collectivités françaises et étrangères.

une politique qui s'organise

Afin d'assurer la pérennité de la politique d'environnement, la collectivité doit l'intégrer dans son mode de fonctionnement à tous les niveaux, dans la formation de son personnel, dans ses relations avec ses partenaires ou dans la mise en oeuvre de ses politiques sectorielles.

elle doit s'en donner les moyens :

- dans son organisation interne, pour mettre en oeuvre les décisions de la charte : un chef de projet, un programme, un budget identifié, ...

- par la création de lieux et de temps de rencontre :

- pour organiser la transparence et l'accueil du public : commissions extra-municipales, conseils consultatifs départementaux, conseils d'enfants ou de jeunes, comités de sages, maison de l'environnement, plan de communication, bulletin d'information, ...

- et pour inciter les partenaires économiques et sociaux à participer à l'effort collectif : conventions avec les industriels, les agriculteurs, les commerçants, les enseignants, les travailleurs sociaux, les chefs de projets "politique de la ville", les associations ;

- pour maîtriser son développement spatial : étude d'évaluation environnementale préalable à tout projet, intégration des préoccupations d'environnement dans les schémas de planification urbaine et les projets d'aménagement, ...

- pour suivre et évaluer les effets de sa politique d'environnement et en rendre compte aux différents acteurs : tableaux de bord, études-bilan, comité de suivi.

La charte pour l'environnement : une démarche

Tout autant que le résultat visé par le programme de la charte pour l'environnement, le chemin qui y conduit est essentiel : chaque charte est avant tout une démarche globale. Pour une collectivité, il

s'agit de mettre ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable en accord avec ses actes.

Intégrée

Une démarche intégrée dépasse l'approche sectorielle des domaines traditionnels de l'environnement (eau, espaces naturels, déchets, bruit, etc.). Elle vise à intégrer l'environnement dans l'ensemble des autres politiques conduites par la collectivité territoriale (transport, urbanisme, développement social et économique, etc.).

La prise en compte de l'environnement n'engendrera, alors, plus seulement des coûts supplémentaires, elle peut permettre au contraire de les réduire, si elle est intégrée en amont des projets d'aménagement (économie d'échelle) ; elle est même susceptible de produire des gains dus aux économies de ressources, à une plus grande compétitivité ou aux plus-values foncières, par exemple.

Participative

Le partenariat doit accompagner tous les stades d'élaboration de la charte : de l'état des lieux au suivi et à l'évaluation en passant par la définition d'une stratégie, d'un programme et à la mise en oeuvre des actions. Il doit faire prendre conscience à chacun (habitants, associations, entreprises...) de la complexité des problèmes, des conflits d'intérêts, de la solidarité collective et des responsabilités individuelles.

Pédagogique

Qu'est-ce que l'environnement ? A cette question, chacun a sa réponse. La démarche d'élaboration de la charte devra apporter une réponse collective à cette interrogation.

Elle sera l'occasion de mieux connaître les phénomènes complexes qui régissent notre

environnement et nos comportements, d'acquiesrir plus de connaissances dans un domaine qui intéresse des champs disciplinaires très divers : sciences de la nature, sciences de la matière et sciences de l'homme.

stratégique

Le diagnostic des faiblesses et des atouts environnementaux d'un territoire au regard des finalités et des principes du développement durable doit conduire tout naturellement à formuler une stratégie et des objectifs de qualité pour l'environnement, ainsi qu'à définir et à hiérarchiser des priorités spécifiques à moyen terme. Cet ensemble constitue la charte pour l'environnement.

spatiale

La démarche des chartes pour l'environnement est une démarche territorialisée. Les chartes pour l'environnement s'efforcent de faire reconnaître l'importance de la notion de territoire. A l'intersection de sphères de vies, de pouvoirs et de représentations variées, chaque territoire est spécifique : quartiers pour l'habitant, bassins d'emplois, bassins de vie, bassins versants de rivière, circonscriptions des élus, "pays" d'histoire et de culture, réseaux d'échange et de solidarité, etc..

Les démarches intercommunales sont encouragées mais la démarche des chartes peut aussi se décliner à des niveaux infra communaux notamment au niveau de quartiers pour approcher au plus près des attentes spécifiques des populations qui les habitent ou les fréquentent.

Elle doit se traduire dans les documents réglementaires de planification spatiale (schéma directeur, plan d'occupation du sol).

planifiée

Issu de la stratégie adoptée, un programme concret d'interventions doit être

planifié dans le temps. Ses effets devront être durables et pouvoir être estimés par tous. En conséquence, un système de suivi-évaluation doit être mis en place auquel sera associé l'ensemble des partenaires. Il permettra l'évolution de la politique et sa pérennité.

La méthode adoptée

Les chartes pour l'environnement sont l'aboutissement d'un important travail de réflexion conduit par un responsable de collectivité : maire, président d'une structure intercommunale, président d'un Conseil Général, auquel sont associés les acteurs du développement à l'échelon local. Plusieurs phases à cette réflexion :

L'audit-diagnostic

Le diagnostic est réalisé à partir des données disponibles provenant, en interne, des services de la collectivité, en externe, des services de l'Etat et des différents partenaires impliqués dans la démarche : associations, entreprises, experts. Cette phase vise à faire participer dès le début de la réflexion les principaux acteurs concernés, depuis les responsables politiques et techniques au sein des collectivités jusqu'aux habitants, en passant par les représentants des acteurs économiques et sociaux et les services de l'Etat.

Le diagnostic doit être à la fois un constat de l'état de l'environnement et une analyse prospective du développement et de ses conséquences sur l'environnement. Il s'effectue selon des approches thématiques, spatiales et structurelles. Le but est de mettre en évidence les contraintes, les ressources et les atouts de la collectivité locale, les interactions entre les différentes politiques et leur impact sur l'environnement, l'organisation des structures politiques administratives et sociales. Il doit conduire à dégager les spécificités d'un territoire au regard du développement durable.

La définition d'objectifs stratégiques

Cette deuxième phase consiste, à partir du diagnostic à identifier et caractériser les atouts et les faiblesses de la collectivité, à apprécier l'importance des efforts à mettre en oeuvre et à hiérarchiser les priorités en fonction de ses enjeux spécifiques et des moyens mobilisables.

Le plan d'action

Le plan d'action tend à coordonner les moyens administratifs, techniques, financiers et organisationnels de la collectivité pour mener à bien une politique de développement respectueuse de son environnement. Il constitue un cadre de référence pour les acteurs publics et privés individuels et collectifs avec lesquels des relations de partenariats devront être recherchées pour atteindre les objectifs fixés. Il trouve sa traduction dans l'ensemble des domaines sectoriels concernés. Le plan d'action affiche les objectifs visés, identifie les partenaires et organise la programmation dans le temps des actions nécessaires.

L'évaluation

L'évaluation de la charte pour l'environnement doit être prévue dès le début de la démarche et les moyens de sa réalisation devront être précisés dans le plan d'action. Un compte-rendu annuel est présenté au comité de pilotage. Il doit permettre à la collectivité de préciser, ajuster, réorienter le plan d'action et d'effectuer les prévisions budgétaires et d'en rendre compte aux différents partenaires.

Au terme de la démarche une évaluation d'ensemble jugera des effets sur l'environnement appréciera le degré de satisfaction des partenaires sollicités et de la population concernée.

L'évaluation est facilitée lorsqu'il existe un tableau de bord d'indicateurs de l'environnement urbain et du développement durable, initialisé dès la phase diagnostic. L'existence d'un tel tableau de bord au sein des services municipaux est un atout pour la pérennité d'une politique de développement durable.

Le comité de pilotage

La charte pour l'environnement est élaborée avec l'aide d'un comité de pilotage présidé par l'élu responsable de la collectivité. Sa composition, son organisation, son fonctionnement sont décidés le plus en amont possible dans la démarche.

Il doit rassembler, outre les élus et services compétents de la collectivité, les représentants des services de l'Etat, des organismes socioprofessionnels et des associations représentants, la société civile et les habitants ainsi que des experts. Il est recommandé d'y faire participer les élus des collectivités voisines ou d'autres niveaux territoriaux intéressés ainsi que les partenaires financiers qui seront parties prenantes. Pour que s'engage une concertation de qualité, une répartition équilibrée des différents partenaires devra être respectée.

Son rôle est d'assister les élus responsables dans tous les moments clés : choix de l'organisme d'étude et validation de la commande, validation du diagnostic, choix des objectifs stratégiques et des indicateurs caractéristiques, élaboration du programme d'action et évaluation des résultats.

Le recours à un organisme conseil extérieur.

L'aide d'un bureau d'études ou d'un organisme conseil extérieur à la collectivité est recommandée. Une vision extérieure aide à dépasser les cloisonnements et à établir des relations entre des acteurs très divers. Le recours a une capacité d'expertise est pré-

cieuse dans des domaines quelquefois peu familiers des collectivités locales notamment en matière d'aide à la décision et d'analyse stratégique ou dans des domaines techniques pour lesquels il n'existe pas de compétence interne dans les services locaux.

La nature de l'intervention obéit aux termes de référence de la commande, elle est en conséquence spécifique à chaque collectivité

Le champ d'action des chartes pour l'environnement

L'intégration de l'environnement dans les politiques sociales et le développement de l'emploi, l'urbanisme, le développement économique (agriculture, commerce, industrie, tourisme) dans leur implication spatiale (entrées de ville) comme dans leurs émissions polluantes (nitrates, CO₂), les déplacements constituent le premier axe d'intervention.

La recherche d'une cohérence et de l'articulation des différents secteurs de l'environnement : paysage, nature et biodiversité, réhabilitation et protection des milieux aquatiques, préservation des ressources naturelles (eau, énergie, matériaux), la prévention des pollutions et nuisances (déchets, sols, air, bruit) et des risques constituent le second axe.

Enfin la mise en oeuvre de moyens humains et financiers par des actions de sensibilisation, d'éducation, de formation, une organisation permettant le débat démocratique et la concertation et le développement du partenariat constitue le troisième axe d'action auquel il convient d'ajouter des dispositifs permettant l'évaluation de la politique menée au regard du développement durable.

conclusion

La charte pour l'environnement qui lie une collectivité avec le ministère de l'Environnement, concrétise la cohérence et la complémentarité des objectifs des politiques menées par chacun. Cependant, la charte pour l'environnement, doit constituer, en premier lieu, un engagement de la collectivité vis à vis de sa population et de ses partenaires pour aller dans le sens du développement durable.

L'enjeu du développement durable constitue la finalité commune aux chartes pour l'environnement qui doivent être considérées comme autant de chartes pour un développement durable, autant d'Agendas 21 locaux, au sens de la Conférence de Rio.

bibliographie

- > **Nations Unies** - ACTION 21 - Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - 1999,
- > **Hélène Bortoli** - Les chartes pour l'environnement; étape vers les agendas 21 ? mémoire de DESS, Institut d'aménagement régional d'Aix-en-Provence, Agence Paysages, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, sept 1998.
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**
- > Chartes pour l'environnement : livret de présentation - 1994,
- > Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement - 1997 ;
- > Dossier de présentation de l'appel à projets en vue de la réalisation d'un agenda 21 local - août 1998
- > Dossier documentaire 2000 : les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux, 2 tomes, mars 2000
- > Villes et développement durable - Des expériences à échanger - avec cedidelp, fph, 4D, dph, 2 recueils juin 1998, février 2000
- > **Laurence Tubiana** - Environnement et développement - l'enjeu pour la France - Rapport au Premier ministre, La documentation française, avril 2000

intervention de monsieur jacques Archimbaud

Journées Régionales du
Développement durable
15/16 novembre 1999 -
Aix-en-Provence
(organisées par Aix-
en-Provence, le MATE
et l'association 4D)

A l'occasion des journées régionales du développement durable organisées les 15 et 16 novembre 1999, Jacques Archimbaud, conseiller technique au Cabinet du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, a donné une définition du **développement local durable**.

Vous avez examiné le problème sous plusieurs facettes : Tourisme/Activités économiques/Mobilités urbaines/Démocratie locale - le moment arrive donc de la synthèse, et comme écho aux propos liminaires du Président Ignacy Sachs, vous en revenez, à la généralité de la chose, après avoir chargé les mots de contenus bien concrets. Je ferai largement écho à la synthèse de Jacques REY.

Vous en avez à maintes reprises souligné les enjeux ou les cadres institutionnels : la négociation en cours des contrats de plan ; l'élaboration des nouveaux programmes européens ; les politiques de la ville ; les projets en cours d'élaboration sur les transports, les déplacements ; l'urbanisme ; l'entrée en vigueur de la LOA, et l'installation des CTE ou de la loi d'orienta-

tion et d'aménagement durable du territoire ; le programme des "emplois jeunes" ; les règles nouvelles dans lesquelles évoluent, d'un point de vue environnemental, les politiques communales ou intercommunales (les déchets, l'eau, demain le bruit) ; les engagements internationaux de la France en matière d'effet de serre ou de protection des espaces ; tout cela se fait - ou se présente - si j'ose dire sous le vaste "chapeau" du développement durable. Il n'y a qu'à regarder la place qu'occupent ces questions dans la presse pour être persuadés de leur importance.

Si donc nous ne voulons pas que l'invocation de ce concept devienne une sorte de rituel du "politiquement correct" ou du "technocratiquement correct", si nous voulons au fond que les concitoyens prennent au quotidien la part de responsabilité qu'implique la transformation de nos modes de gouvernance, nous avons intérêt à donner à la notion, non seulement du contenu, mais également - et peut être surtout - du sens.

Il me semble à moi aussi, que la problématique du développement local, si elle ne s'enrichissait pas de l'hypothèse de la durabilité, risquerait un peu de tourner en rond, et de se réduire à une méthode, ou à une sorte d'autosuggestion : compter sur ses propres forces, aller du bas vers le haut, équilibrer l'exogène par de l'endogène, articuler reconstruction des identités locales et projets de territoire globaux, partir de la "vision ressources" et non de la vision "handicaps", ces grandes directions ont permis dans nos pays depuis le début des années 80, la renaissance d'une culture de l'initiative et de la proximité, dans un contexte où manifestement les enchaînements vertueux traditionnels de la machine macro-économique n'apparaissent plus comme suffisants pour tirer en avant le social, l'emploi, les territoires.

Cette phase de rééquilibrage dans nos représentations politiques n'est pas totalement caduque à mon sens : Il n'y a qu'à voir pour s'en convaincre, comment certains développeurs sont encore à l'affût de l'entreprise miracle qui va apporter des centaines d'emplois ou restent obnubilés par le passage de l'autoroute supposée désenclaver à elle seule un territoire désertifié ! On n'a pas encore abandonné partout l'idée qu'habiller Paul c'était déshabiller Pierre. Mais si le travail de conviction n'est pas tout à fait achevé, il m'apparaît qu'on sera d'autant plus efficace pour le mener à bien, qu'on aura enrichi la méthode, la démarche et les valeurs du développement local, par celles qui sont nées des exigences du développement durable. Quelle serait à contrario la portée d'une politique de durabilité sans un fort ancrage local ? Cependant, cette rencontre du local et du durable ne va pas d'elle-même.

Elle pose aux acteurs du quotidien, toute une série de problèmes. Je m'en limiterai ici à trois :

- 1- Le développement d'une intelligence partagée des impacts et des territoires,
- 2- Une gestion politique améliorée des arbitrages d'intérêts et d'usages,
- 3- La montée de la pluralité en matière d'expertise.

**1- premier problème :
Le développement d'une intelligence partagée des impacts et des territoires**

Elle passe d'abord par ce que j'appellerai : **le tricotage des thématiques sectorielles** : l'environnement, l'économique, le social, l'urbanisme, les déplacements. Je n'insiste pas ; vous en avez parlé et vous avez abondamment évoqué les modifications institutionnelles et les changements de comportements que cela suppose.

Il est donc question de décloisonnement, de transversalité mais aussi d'interactivité entre les échelles : l'intercommunal, la commune, l'intercommunal, le pays, le département, la région, le massif, le littoral : on ne peut pas traiter de l'emploi dans les mêmes aires que la gestion des eaux, de la forêt, ou que les économies touristiques.

Cette prise en compte des niveaux pertinents de traitement des problèmes nous fixe deux exigences un peu contradictoires ; sur le court terme elle appelle plus de flexibilité, de plasticité des procédures et des acteurs. Sur le long terme, elle appelle une simplification des échelons de la décision...

Dans les années à venir, l'Etat devra lui-même forcément repositionner les différents exercices de planification auxquels il invite les collectivités locales. Pour ne prendre que cet exemple, il serait étrange qu'une agglomération doive réaliser simultanément, et sans rapport les uns avec les autres, un SDAU, son projet d'agglomération, un contrat de ville, un Agenda 21, simplement parce que ce sont des procédures issues de ministères différents...

Enfin nous nous heurtons en permanence à **l'articulation nécessaire entre les temporalités** : il faut être capable de jouer sur les temps lents de la ressource et de la biodiversité, sur les temps humains individuels plus courts, sur les temps sociaux collectifs qu'on peut qualifier de moyens, sans même parler des temps politiques ou démocratiques qui peuvent être aléatoires. Nos outils et instruments de mesure en la matière sont encore limités...

Cette intelligence à partager, elle est aussi à co-produire : elle ne s'épuise jamais dans l'installation d'institutions, ou de simples guichets affectés à cette fonction. On ne la résume pas non plus en évoquant la fameuse tarte à la crème du "partenariat". Dans ces processus constants d'élaboration

et d'évaluation, on aura identifié plutôt les notions de réseaux et de systèmes. Il me semble que les pistes ouvertes par exemple par la DATAR autour de la notion de SPL méritent un examen extrêmement soigneux.

2- second problème : La gestion politique des arbitrages d'intérêt et d'usage :

Nous parlons tranquillement, ici, de développement durable. Mais j'allais dire, pendant ce temps là, les conflits continuent. Je ne vous parlerai, rassurez-vous, ni de la chasse, ni du loup, sujets d'actualité : je ne vous parlerai pas non plus de l'usage de l'eau et du partage des coûts.

Nous sommes placés (vous êtes placés) en permanence devant des contradictions aiguës : entre les territoires du centre et ceux de la périphérie, entre la volonté d'accès à la propriété individuelle et le coût de gestion des flux d'énergie ou de transports ; entre la taxe d'habitation liée aux implantations de grandes surfaces et la qualité du commerce en centre ville. Entre la dépense de précaution et celle de la réparation. Gouverner c'est choisir. La notion de développement local durable redonne ses lettres de noblesse à la politique. Il n'est question ni de louvoyer, ni de choisir le juste milieu. Il s'agit parfois de déroger, de sanctuariser, de discriminer, de zoner, en vertu de critères qui ne sont pas immédiatement perceptibles par nos concitoyens. On a parlé, à juste titre, de nouvelles gouvernances.

Nous avons certainement, à apprendre, nous les français, de la pratique des conférences de consensus ; des nouveaux métiers ou services de la médiation sociale... Nous avons à assumer, plutôt qu'à les nier alors qu'ils existent, les pratiques de lobbies et nous avons surtout à en organiser la visibilité et la régulation.

3- troisième problème : La montée de la pluralité en matière d'expertise

On insiste en général trop peu - à côté des fondamentaux concernant la précaution, la subsidiarité ou la réversibilité - sur la pluralité comme principe du développement local durable. Que peuvent valoir tous nos discours sur la production collective d'intelligence ou sur les nouvelles gouvernances, si nous n'accordons pas à la diffusion et au partage de l'expertise la place qui leur revient ?

Je pars de l'hypothèse suivante : en "développement local durable", il n'y a pas un seul chemin pour aller d'un problème vers sa solution, mais plusieurs ! A la logique des urgences, et surtout à la suffisance de l'expertise officielle qui a toujours raison même quand elle reconnaît ses erreurs, nous sommes incités à substituer l'hypothèse d'une émergence puis d'une montée en puissance de la diversité des savoirs, et en particulier de celle des savoirs citoyens.

En l'affaire, nous sommes également incités à inventer de nouveaux espaces de paroles, souples, biodégradable, à équiper ces paroles y compris en leur accordant des moyens. Notre propos, c'est qu'elles fonctionnent non comme expression économique-corporative, sectorielle, de telle ou telle catégorie d'habitants ou d'usagers, mais bien comme paroles alternatives de portée globale. Il n'y a pas ceux qui ont une vision d'ensemble et les autres qui sont au fond du puits : il doit y avoir plusieurs visions d'ensemble, même s'ils s'organisent à partir de plusieurs points de vue.

Dans son discours d'investiture, le Premier Ministre avait fait allusion à la nécessaire réforme de l'enquête d'utilité publique. Si nous voulons que cette réforme intègre du contenu et pas seulement de la procédure, nous avons intérêt à repérer dans nos pratiques les leçons tirées

des tentatives pour faire vivre cette pluralité. Je voudrais pour conclure, vous inciter à croiser les trois difficultés que je viens de pointer (le développement d'une intelligence des impacts et des territoires, la gestion politique des arbitrages d'intérêts et d'usage, la montée de la pluralité en matière d'expertise) avec les problèmes politiques concrets rencontrés aujourd'hui dans la gestion locale.

Je n'en donnerai certes pas une énumération exhaustive mais quand même : la maîtrise de l'étalement urbain, la réduction du volume de transports, la reconquête de la mixité sociale dans l'habitat ; la création d'emplois qualifiés adaptés aux populations, et pour cela la diversification des tissus économiques, (entre grandes entreprises et PME/PMI ou, entre service public et économie solidaire) ; l'adaptation des services de proximité aux évolutions démographiques ou aux comportements de consommation ; le passage d'une logique de sanctuarisation ou de protection d'espaces naturels sensibles à une gestion de la diversité dans tous les espaces ; la maîtrise de nos consommations énergétiques...

Il n'est pas un seul de ces sujets où nous n'ayons à recomposer nos façons de voir et

nos professionnalités, à repenser les conditions de fabrication et de circulation de l'information, de nouveaux itinéraires ou de nouveaux indicateurs de production et d'évaluation de la décision.

En ce sens, le développement local durable nous renvoie à l'élaboration d'un véritable projet éducatif.

Nos savoirs faire de base - tout comme nos comportements économiques ou quotidiens (travailler, acheter, consommer, épargner, échanger) - sont évidemment fortement revisités par un tel projet, car ils ont été forgés par des modèles pauvres, standardisés, déléгатifs, de développement.

Nous avons désappris parfois : des pans entiers de nos mémoires et de nos patrimoines ont été laissés en friche. Il n'est pas étonnant que montent dans nos sociétés l'exigence d'une pédagogie de la réciprocité et de l'échange des savoirs, une exigence de " l'apprendre à apprendre ".

C'est au fond à la réflexion des termes d'un tel pacte éducatif local que vos travaux vous ont amenés. Je vous remercie de m'y avoir associé.

Autour des lois voynet et chevènement, remarques sur la juridicité du territoire

Jacques Caillosse,
Professeur de droit
public, CRAP-IEP,
Rennes

Pouvoirs Locaux, n° 43
IV/1999 - (pp. 119-125)

Parmi d'autres textes récents, les lois Voynet et Chevènement invitent à revenir sur cette vieille affaire de la juridicité du territoire ou, si l'on préfère, à réfléchir sur les implications de l'appartenance du territoire à l'univers du droit. Partons, pour faire bref, de ce qui a tout l'air d'une contradiction. D'un côté, nous voilà pris dans la thématique inusable du "retour de l'Etat" à laquelle cette revue n'est d'ailleurs pas insensible comme l'indique la métaphore du "spectre de la recentralisation" qu'elle retient pour titre de sa livraison n°53 de 1997. On se souvient que la fameuse loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT) de février 1995 fut votée au terme d'un débat public placé sous le signe édifiant de la "reconquête du territoire" (v. en ce sens le document introductif du "Débat national pour l'aménagement du territoire" publié à la Documentation française en 1993).

C'est qu'à n'en pas douter le rapport de l'Etat au(x) territoire(s) s'est trouvé modifié, comme distendu, d'aucun diraient : détérioré, en raison des effets conjugués d'un certain nombre de facteurs bien connus : mondialisation des échanges économiques, construction européenne et décentralisation à la française. Il est vrai qu'à l'opposé de ce discours, les sciences de l'Etat et du politique entretiennent un tout autre récit qui emprunte volontiers le registre de "l'Etat creux", pour signifier que ces facteurs dont il vient d'être question contribuent à vider l'entité étatique de sa substance traditionnelle. Si, au bout du compte, ces deux versions ne sont pas aussi antinomiques qu'elles en ont l'air, elles ne semblent pas moins renvoyer à des prises de position sur la question territoriale, difficilement conciliables.

D'un côté se retrouvent tous ceux pour qui le "retour de l'Etat" désigne une volonté politique centrale de contenir et plus encore de contraindre la décentralisation (voir pour exemple l'éditorial de J-M. Ohnet dans le n° précité de Pouvoirs locaux) ; de l'autre est fortement soutenue la thèse que l'Etat s'avère de plus en plus impuissant à tenir son rôle de Grand Régulateur des échanges et des équilibres territoriaux (cf. le stimulant manifeste de P. Duran et J-C. Thoënié : "L'Etat et la gestion publique territoriale", Revue française de science politique, vol.46, n°4, 1996).

Répetons le : c'est sans doute à tort que l'on oppose ces deux discours. Chacun exprime une part ou un moment de la réalité complexe et mouvante que produit et ne cesse de travailler la politique de décentralisation. Peut-on ainsi sérieusement tenir pour négligeable et dépourvu de sens le fait que dans la conception française de l'Etat unitaire, l'expérience de la décentralisation ne peut être envisagée que du seul point de vue du droit politique ? La forme juridique dans laquelle celle-ci est pensée et mise en œuvre est-elle sans incidence

sur son économie ? Faut-il ignorer ces questions où ne se réfléchiraient que les préoccupations esthétiques d'un juriste ?

Mais à cela, ne peut-on objecter, avec de bonnes raisons, que la décentralisation est une chose trop sérieuse pour être réduite à ses montages juridiques ? Elle a libéré, en effet, quantité de forces et d'intérêts dont l'affirmation et l'inscription territoriales provoquent, au delà du redéploiement spatial, une véritable fragmentation de l'action publique qui brouille, pour le moins, les images du Territoire rationnel et ordonné que le Droit donne à voir. Mieux vaut l'admettre : il est vain de prétendre opposer les deux thèses brièvement rapportées ci-dessus.

Chacune d'entre elles a trop besoin de l'autre, et c'est en les combinant que l'on peut identifier l'une des marques constitutives de la décentralisation "à la française" : construite dans le rappel insistant de l'unité juridique du territoire de l'Etat, elle ne participe pas moins de la fragmentation territoriale de l'action publique.

Les lois Voynet et Chevènement permettent, s'il en était besoin, de le vérifier une fois encore. Ce n'est pas par hasard que la politique de décentralisation oblige l'Etat à tant mobiliser les ressources juridiques : elles lui donnent les moyens de toujours mettre en scène l'unité du Territoire, alors même que la réforme administrative, comme l'"air du temps", contribue à y introduire de la diversité. Bien que ces deux propositions n'en fassent qu'une, elles seront ici dissociées, à des fins purement pédagogiques.

décentralisation et maîtrise juridique du territoire

Pour éclairer le sens de cet énoncé, il suffira de rappeler que la décentralisation s'est faite, du moins pour l'essentiel, à constitution constante, et qu'elle trouve aussi dans

cet ancrage constitutionnel une explication à ses tensions territoriales : celles auxquelles elle est soumise et celles qu'elle suscite. Dans le même ordre d'idées, il faut ne pas perdre de vue qu'en France, la décentralisation a toujours été fondamentalement pensée en termes de rénovation de l'Etat ou, pour le dire à la manière de M. Hauriou, qu'elle est considérée comme un "mode d'être de l'Etat". Parler ici d'ancrage constitutionnel revient à dire que toute politique de décentralisation se déploie sur un territoire polarisé par le droit. La Constitution saisit d'emblée le territoire, en posant dès son article premier le principe d'indivisibilité de la République. Ce qui ne l'empêche pas de vouloir en même temps rendre possible la libre administration des collectivités territoriales. Celle-ci, dit l'article 72, suppose des conseils élus, agissant dans des conditions prévues par la loi.

Dans la mesure où la validité de cette dernière est appréciée par le Conseil constitutionnel, c'est au juge qu'échoit finalement la mission de régler les tensions inhérentes à l'existence de ces deux pôles juridiques que forment l'unité de l'Etat d'une part et la diversité du "local" de l'autre. Les choix effectués depuis 1982 par "le législateur" expriment une volonté politique de modifier le degré de tension, admis par le Droit, entre ces deux forces, sans pour autant revoir la Constitution. Car de 1958 à 1982 c'était bien le même texte qui était à l'œuvre, mais pendant cette période l'organisation juridique des relations centre/périphérie a pu se faire en grande partie sur la base de ce que C. Eisenmann appelait du nom de "semi-décentralisation". L'auteur désignait ainsi un mode original de co-administration du local dans lequel l'action publique est tributaire d'organes mixtes faisant agir ensemble - ou se neutraliser responsables territoriaux de l'Etat et représentants élus des collectivités locales. Observons le au passage : nous ne sommes pas loin ici du fameux modèle de la régulation croisée théorisé au même moment par la sociologie des organisations !

Toujours est-il qu'en l'absence d'une révision du Texte de 1958, les grandes lois de redistribution du pouvoir et des compétences de 1982 et 1983 ne pouvaient que faire varier l'intensité des tensions, juridiquement tolérables, entre le centre et la périphérie. Si comme jamais, à partir de 1982, les décisions étatiques se rapportant au(x) territoire(s) peuvent se voir opposer la libre administration d'entités décentralisées investies d'une légitimité renforcée - et il est arrivé, on le sait, au Conseil constitutionnel de censurer, y compris de manière radicale, des initiatives législatives, jugées attentatoires à la libre administration locale - cette catégorie trouve ses propres limites dans le principe d'indivisibilité du territoire de la République. Et le Conseil se montre ici spécialement vigilant - il vient de le prouver une fois de plus par sa décision du 15 juin dernier relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Dans une jurisprudence visant à garantir la prééminence des intérêts nationaux sur ces intérêts territorialisés et donc spécifiques que restent les intérêts locaux, la décision concernant la LOADDT de 1995 mérite à coup sûr une mention supplémentaire : plus que le garant d'un territoire indivisible, ne fait-elle pas de l'Etat le producteur d'un territoire solidaire ?

Au nom de l'intérêt national, l'Etat est juridiquement en situation de faire prévaloir sur le territoire une sorte de principe d'équivalence générale dans les conditions de vie des populations. L'unité du territoire de la République fait interdiction à l'Etat de s'accommoder des disparités territoriales qui mineraient la cohésion sociale. C'est dire que la libre administration locale s'achève là où commence la nécessité pour l'Etat de traiter avec justice les disparités territoriales.

La vulnérabilité de la centralisation

La Constitution fonctionne comme un réducteur d'autant plus efficace des ten-

sions impliquées par la décentralisation qu'à travers cette politique l'Etat recherche sa propre modernisation. C'est, à cet aspect des choses qu'il faut maintenant venir : la décentralisation en tant qu'opération affectant la machinerie étatique elle-même. La réforme serait sûrement pour l'Etat une source de fragilisation si celui-ci, dans le même temps, ne s'employait pas à repenser contours et contenus territoriaux de ses propres services.

Mais, pour le dire vite, depuis les grandes lois de 1992 ("administration territoriale de la République", ATR) et 1995 (LOADDT), la déconcentration des administrations centrales apparaît plus que jamais comme le mode de gestion étatique privilégié de la décentralisation. Après une longue période au cours de laquelle l'Etat a entendu pratiquer, non sans mal d'ailleurs, la déconcentration pour mieux différer une décentralisation rendue inéluctable depuis la fin des années 60, ou alors pour mieux la contenir, le droit politique devient le support d'un tout autre programme institutionnel. Décentralisation et déconcentration y interviennent comme les deux composantes d'une même réalité hybride qu'il faudrait pouvoir appeler la "déconcentration" tant elles paraissent faire système. Il n'est rien d'innocent dans la dénomination d'"administration territoriale de la République" que retient la loi Joxe de 1992. Comment ne pas lire dans les mots nouveaux du droit l'annonce qu'un modèle juridique de gestion territoriale est en train de se substituer à un autre, dans lequel la fonction d'administration des rapports sociaux devrait être désormais redistribuée entre des services décentralisés et des services déconcentrés, tous pensés comme éléments constitutifs d'un même système d'action publique. Une nouvelle figure de l'administration territoriale prenait ici forme et sens, combinant décentralisation et déconcentration au sein d'une même entreprise de territorialisation des politiques publiques. Celles-ci devenant,

selon les cas, plutôt l'affaire de l'Etat, ou plutôt celle des collectivités locales. Quant au choix entre ces deux voies, il ne peut qu'appartenir au Centre dès lors qu'il est, en Etat unitaire, seul susceptible de définir les conditions d'exécution des normes sur l'ensemble du territoire. Sans doute n'a-t-il été jusqu'à présent question du territoire qu'à travers ses représentations juridiques. Le droit décrit par avance les rapports que l'Etat prétend entretenir avec le Territoire comme avec les territoires.

Si les effets de réalité de ces anticipations ne sont plus à démontrer - ne serait-ce que parce que les acteurs publics et privés doivent les faire entrer dans leurs calculs - l'état du droit positif ne dit évidemment rien des transformations effectives de l'action publique telle qu'elle résulte de l'expérience en cours de la décentralisation. Pour tributaire qu'elle soit du droit qui l'informe, les changements dont elle est porteuse ne se lisent pas en tant que tels dans le droit. Le questionnement juridique ne perd pas pour autant sa raison d'être. Mais il se déplace du côté des travaux de sociologie politique, de l'analyse des politiques publiques ou encore de ce qu'on appelle la science administrative, au sens où les rapports du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes ressortissent à une pareille discipline. Et de ce corpus un enseignement se dégage avec lequel le juriste, à son tour, va devoir compter : la fragmentation indéniable de l'action publique.

décentralisation et fragmentation de l'action publique

Quittons maintenant l'univers des textes et de la jurisprudence pour celui des acteurs, des intérêts et des forces dont la décentralisation a favorisé localement l'expression. Et il faut bien se demander alors, indépendamment de tout jugement de valeur, jusqu'où l'Etat garde vraiment la maîtrise des mutations en cours. Le sujet n'est pas seulement agité par les chercheurs en science politique.

Il prend place dans les préoccupations des corps de contrôle. On en veut pour preuves les inquiétudes affichées par le Conseil d'Etat dans son Rapport public de 1994 ("Décentralisation et ordre juridique", Etudes et Documents, La Documentation française, n°45) où il est fortement question du "morcellement de fait du territoire" (p.85) et de la nécessité de rechercher, au delà du droit, "un contrepoids aux dynamiques locales, en ce qu'elles ont à la fois de créatif, et de dispersé dans leurs ambitions, d'exagérément individualiste parfois, ou de nostalgique d'une "souveraineté locale" qui n'a pas sa place dans les traditions françaises" (p.105).

Contentons nous pour l'heure de ce constat banal : la diversification des territoires s'est suffisamment accentuée pour que l'on puisse, sans réserve, discourir sur la fin du Territoire jacobin (voir en ce sens A. Faure : "Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du "jardin à la française", Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation, mai 1999). Or, ce mouvement qui se heurta longtemps aux puissantes résistances d'un ordre juridique tout entier sous-tendu par la problématique de l'Unité et de l'Egalité des structures de l'administration territoriale, est en train de se faire sentir et de s'imposer jusque dans le Droit public. A la diversification de fait des territoires répondent maintenant des transformations du statut juridique du Territoire lui-même.

vers la supracommunalité ?

Parmi les phénomènes marquants de ces 20 dernières années, voici quelques exemples qui, mieux que d'autres peut-être, donnent à voir les métamorphoses de l'action publique dans ses rapports avec le(s) territoire(s). Il y a tout d'abord la montée en puissance des villes. Elles ont su, dans l'ensemble, tirer le plus grand profit d'une décentralisation qui, pratiquée dans un contexte de globalisation des échanges et de construction européenne, a contribué

à desserrer l'espace et à rendre le territoire beaucoup plus disponible. Dans un pays aussi fortement polarisé par son Centre qu'a pu l'être la France, que les villes puissent se penser et agir comme de nouveaux acteurs politiques constitue un authentique événement. L'illustration la plus convaincante en est fournie par l'émergence de véritables capitales périphériques irriguant des territoires structurés en réseaux (voir sur le cas de Lyon, mon étude à la Revue du droit public et de la science politique, 1989, p.1635 et s. "Réflexions sur un processus aléatoire, l'émergence d'une capitale périphérique : Lyon ?").

Cette nouvelle donne urbaine, confirmée par les résultats du dernier recensement (Cf. le titre faisant la "une" du journal Le Monde du 7 juillet dernier : "Recensement : sept métropoles contre Paris", ou encore l'article de P. Richard : "Recensement : un bon score pour la décentralisation", dans le même journal daté du 20 août 1999), n'est d'ailleurs pas sans générer quelques troubles et inquiétudes. Inquiétudes parmi les élus des communes rurales et périurbaines où l'on s'emploie parfois à reconstituer des argumentaires politiques tirés de la peur de la Ville. Troubles dans les catégories juridiques. Organisé, ou peut s'en faut, autour de la seule notion de commune, le droit public français accuse un très sérieux déficit urbain (cf. mes réflexions sur "La ville sans droit", Pouvoirs locaux n°25, juin 1995) qui rend fortement aléatoire le gouvernement des villes. Les développements institutionnels de l'intercommunalité et, aujourd'hui, les lois Voynet et Chevènement sont autant de tentatives de réduire ce décalage, dont on sait les effets contre-productifs, entre l'état du droit et les nouvelles réalités urbaines. Il s'agit avec la loi du 25 juin 1999 modifiant la LOADDT de recentrer sur la ville les politiques d'aménagement du territoire, tandis que le texte du 12 juillet relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale vise, notamment à travers l'institution de la communauté d'agglomération, à doter les

principales aires urbaines des moyens juridiques et financiers d'une plus intense intégration au sein de structures fédératives simplifiées et renouvelées.

La région : territoire symbolique !

Vient ensuite la dynamique régionale. Certes, il faut rester lucide : la région conserve en France un statut ambigu et voulu comme tel, pour mieux y neutraliser des ambitions contrastées. Les textes portent les traces de vieilles suspensions tenaces : la région n'est même pas, à proprement parler, investie de la compétence générale à laquelle peuvent en principe prétendre les collectivités territoriales, et son identité politique est restée d'autant plus tributaire des départements qui la composent qu'il a fallu attendre une loi du 19 janvier 1999 pour qu'en matière de scrutin applicable aux élections régionales, la circonscription départementale soit abandonnée au profit d'une circonscription unique dans chaque région. Reste que jamais la région ne s'est réduite aux représentations qu'en donnent les textes. Elle a rapidement développé une solide capacité à solliciter le cadre juridique de ses compétences. Ce que la réalité communautaire n'a fait qu'encourager, en mettant potentiellement à sa disposition de nouvelles ressources politiques qu'elle n'a pas manqué d'exploiter, même si en la matière les formes de l'émancipation régionale présentent de forts contrastes (pour un bref aperçu sur ces problèmes, cf. M-C. Decamps : "Les régions font la cour à l'Europe", Le Monde 12 juin 1999).

Cette promotion trouve d'ailleurs dans la récente loi Voynet une manière de consécration, qui confie aux régions un rôle plus actif dans le champ de la planification du développement, de la protection et de la mise en valeur des territoires. Cette opération de revalorisation juridique ne se traduit pas encore par la reconnaissance d'un pouvoir régional contraignant de réglemen-

tation, mais en jouant sur les compétences d'encadrement et d'entraînement, la loi fait de la région le lieu privilégié où se nouent les politiques d'aménagement du territoire, lesquelles répondent plus aujourd'hui à l'idée que les juristes se font de la co-administration, qu'à celle d'action régaliennne dont l'Etat seul garderait la maîtrise.

Il faut enfin compter avec l'émergence de ce que, faute de mieux, on appellera des "territoires symboliques" ou, pourquoi pas, des "territoires sans terre". Ces derniers ne se substituent pas aux territoires matériels que nous connaissons, ils les affectent malgré tout, contribuant à leur relativisation par des effets de superposition ou de redoublement. Mieux vaut apprendre à composer avec ces territoires sans frontières, autant dire avec ces logiques de dé-territorialisation, surtout celles qui résultent de la juridicisation et de l'informatisation des rapports sociaux.

dématérialisation de l'espace

Par dé-territorialisation juridique, on désignera ici les transformations qu'introduisent dans l'ordre juridique des Etats l'internationalisation des échanges en général et leur communautarisation en particulier. Prenez l'exemple de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. Elle a, dès le fameux arrêt *Costa c /Enel* du 5 juillet 1964, imposé l'idée de primauté du droit communautaire, y compris sur le droit constitutionnel des Etats membres. Là se construit une représentation bien particulière du Territoire de l'Union, comme si les Traités, perçus en tant que Constitution d'une nouvelle communauté de droit, organisaient un véritable Etat fédéral. Certes cette image n'a pas provoqué en droit public français les résultats escomptés par les uns autant que d'autres peuvent les redouter.

Dans un arrêt d'Assemblée en date du 30 octobre 1998, *M. Sarran et autres*, le Conseil

d'Etat a pour sa part tenu à affirmer que si « l'article 55 de la Constitution dispose que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie, la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ». Reste que les développements de la jurisprudence communautaire poussent à la mise en doute de ce qui apparaît chez le juge français comme une position de repli, et qu'en tout état de cause, du fait des sollicitations dont l'article 55 de la Constitution fait de plus en plus l'objet, c'est l'économie des sources du droit de l'Etat qui s'en trouve modifiée : les anciennes mises en scènes juridiques du Territoire identifié par ses frontières ont vécu.

Quant à la dé-territorialisation informatique, elle est fonction de toutes ces avancées technologiques qui laissent entrevoir la constitution de territoires virtuels totalement délivrés des vieilles attaches matérielles et étatiques. Avec l'Internet et la connexion des réseaux, il n'existe plus véritablement de centres, ni de périphéries (voir en ce sens M. Castells : *La société en réseaux. 1-L'ère de l'information*, Fayard, 1997). De la même manière que les rapports sociaux perdent leur enracinement matériel, les Etats s'éloignent de leurs territoires traditionnels. En esquissant, à partir des travaux de M. Foucault et de P. Virilio, les contours d'une sorte d'« Etat-nomade », G. Deleuze avait pressenti ce processus désormais à l'œuvre de dé-territorialisation étatique (Cf. *Pourparlers*, Les éditions de Minuit, 1990, p. 229 et s.). Ces chambardements ne peuvent s'accomplir sans affecter les fonctions juridiques de l'Etat ? Plus que jamais la question du territoire travaille dans ses profondeurs le système de notre Droit. Aucun juriste ne le contestera, le statut juridique est en train de sérieusement bouger.

Le fait que la France demeure, constitutionnellement, un Etat unitaire et indivisible ne doit surtout pas occulter l'importance des mouvements qui agitent le système des principes et des valeurs structurés par le droit : l'accueil juridique réservé à la problématique des différences et de la diversité, là où s'imposaient encore il n'y a pas si longtemps les dogmes de l'Unité sinon de l'Uniformité du territoire, mérite sans doute qu'on s'y arrête.

C'est dans cette dogmatique formalisée et reproduite par le droit public que se sont constitués les territoires dont le droit d'aujourd'hui cherche, dans une certaine mesure, à se défaire. Les lois Voynet et Chevènement, chacune à sa manière, s'inscrivent dans ce programme : le mode d'organisation territoriale des rapports sociaux n'est plus en mesure de servir les exigences dominantes du "développement local"; pour traiter les tensions contre productives qui l'empêchent de remplir ses fonctions, il doit s'ouvrir à la diversité. Celle-ci, de plus en plus revendiquée, est en cours de reconnaissance et de prise en charge juridiques.

Le polymorphisme territorial

Diversité revendiquée ? Cette demande prend des formes diversifiées. La plus radicale regroupe les partisans d'un nouveau cadre fédéral européen ou alors d'un Etat régionalisé. D'autres préconisent de repenser le principe de libre administration afin de permettre l'institution d'un pouvoir de réglementation propre aux collectivités territoriales : on rendrait ainsi possible l'avènement d'un véritable polycentrisme juridique. A défaut, ce sont les perspectives ouvertes par l'expérimentation juridique qui sont valorisées : on suggère par exemple de créer de la diversité en multipliant les formules de contractualisation à la carte, susceptibles d'impliquer tant les relations entre collectivités territoriales que les rapports de ces dernières avec

l'Etat. Ces manières nouvelles d'appréhender le territoire n'ont plus rien de marginal; les "2^{èmes} Assises de la Décentralisation" en ont fait l'éloquente démonstration (voir les actes publiés en supplément au n°59, 1998, de Pouvoirs locaux sous le titre interrogatif "De la décentralisation à la souveraineté partagée?").

Diversité instituée ? Dores et déjà la réforme du système territorial d'administration a intégré la logique de la diversification. Dans la mesure même où elle cesse de procéder de la vision idéalisée d'un Territoire dont serait porteur le droit de l'Etat, et qu'elle cherche plutôt à prendre appui sur des territoires réels et vécus, on peut dire qu'elle se résigne à l'institution des différences. Aux lieu et place de l'ancienne mise en scène territoriale de l'Etat, nous voyons se constituer une tout autre topographie juridique, produit de la territorialisation de la règle de droit qu'appelle le "zonage". C'est ainsi que l'on parlera de la zone Outre-Mer par opposition à la zone métropolitaine, des zones urbaines en ce qu'elles justifient des formes intercommunales spécifiques ignorées des zones rurales, des zones propres au littoral ou à la montagne dès lors qu'elles appellent un usage particulier du droit de l'urbanisme. Ajoutons-y les zones prioritaires, et autres zones franches, pour ne rien dire de la cartographie des risques naturels ou industriels, etc. A travers l'émergence de cette topographie de l'action publique, quelque chose comme un renversement se produit (ce dont le travail précité d'A. Faure rend parfaitement compte).

Ici, ce n'est plus vraiment le droit qui prétend organiser le territoire conformément à une Raison unifiance, ce sont plutôt les territoires qui finissent par imprimer dans le droit les exigences de leur diversité. Tant pis, laissons nous aller, pour finir, au plaisir de la facilité : le territoire selon le droit, ne serait-ce pas dorénavant la "zone" ?

développement durable : projets et recompositions par Les échelles territoriales

par olivier godard -
directeur de recherche
au CNRS, extrait
La démarche du dévelop-
pement durable à
l'échelle des régions
urbaines
pouvoirs locaux n° 34
III/1997 - « entreprises
et territoires, les
clefs du développement
durable de la région
urbaine de Lyon », 2^{ème}
Forum de la Région
urbaine de Lyon - juin
1998 (chapitre 1)

Le développement durable n'est pas fractal. Des contraintes qui peuvent avoir une dimension absolue à l'échelle planétaire, souvent appréhendées en termes de survie, prennent une valeur relative aux

niveaux local et régional où, sauf exceptions historiques ou géographiques délimitées, aucune ressource ne fait l'objet d'une rareté absolue. La vie de territoires est faite de circulation des ressources, des biens et des personnes, permettant à chaque espace élémentaire de ne pas être enfermé sur lui-même. Il n'y a donc pas lieu de vouloir appliquer à ces espaces des conceptions qui ne leur sont pas adaptées, ni leur imposer une manière uniforme de définir les problèmes et d'envisager les solutions. La représentation des contraintes planétaires au sein des espaces locaux et régionaux a besoin de la médiation d'une interprétation stratégique. Cette dernière doit prendre en compte les possibilités de jeu et de compensations qu'offrent les échanges entre les hommes à travers l'espace.

La recherche de la viabilité économique, technique et humaine des espaces locaux et régionaux est porteuse d'aspirations propres qui ne s'appréhendent pas en terme de survie ou d'équité planétaire. La recherche du « mieux vivre ensemble » dans l'espace de vie quotidien impose ses propres et multiples dimensions : l'emploi, le revenu, l'accès réel et non seulement formel aux services de base, la possibilité de prendre part dans la dignité à la vie culturelle et politique commune, celle de s'exposer aux surprises et à l'imprévu de la rencontre avec autrui, la capacité à donner au verbe « habiter » sont par exemple essentiels à la viabilité de la vie dans les espaces du quotidien.

Les scènes du développement durable ne peuvent donc être que des scènes d'articulation et de rencontre entre les composantes « descendantes » visant à représenter localement des exigences émanant d'autres niveaux, et les composantes « ascendantes » reflétant dans leur diversité les conditions du mieux-vivre ensemble local. Le développement durable est alors affaire de représentation (qui sont les représentants légitimes des exigences pla-

nétaires ou de celles du long terme ? Qui sont les représentants légitimes des intérêts des tiers absents et lointains ? Mais aussi, qui sont les représentants légitimes des différentes composantes des sociétés locales ?) et de composition entre les différents types d'intérêts, ascendants et descendants, ainsi représentés.

Au demeurant, les scènes du développement durable n'ont pas seulement à composer du local avec du planétaire. Elles ont aussi à assumer des solidarités territoriales intermédiaires plus proches du local. La formation de métropoles, de bassins d'activités, de régions économiques qui se jouent des frontières administratives sont le lot commun.

L'une des caractéristiques des phénomènes d'environnement est ainsi de mettre en relation des espaces, des milieux de vie, des domaines d'activité, des groupes sociaux que les découpages sociaux et institutionnels, parfois redoublés par les distances physiques, tenaient jusqu'alors pour étrangers les un aux autres. Les enjeux d'environnement contribuent aussi à bousculer les découpages administratifs. Quelle réponse institutionnelle apporter à ces débordements ? Ainsi souffrons-nous de l'ozone troposphérique issu de la pollution automobile ?

L'esprit malin de la nature fait que les concentrations maximales de cet ozone ne se situent pas à la verticale des lieux d'émissions des polluants qui entrent dans son alchimie, à plusieurs dizaines de kilomètres de là. Quelles sont alors les échelles territoriales appropriées pour appréhender ce problème, délibérer et agir ? Avant d'aborder cette question, j'évoquerai la manière dont la thématique du développement durable est interprétée dans les débats sur la ville. Que signifie vouloir une «ville durable ?»

une ville durable

La pensée du développement urbain n'a pas échappé au mouvement de recomposition des idées autour de la durabilité et du temps long, même si le mouvement est moins développé en France que dans d'autres pays comme le Canada ou l'Allemagne. Quelles en sont les lignes de force ? A l'aune de la durabilité, le développement urbain soulève a priori deux types de problèmes (Godard - 1996) :

- > la viabilité propre des processus de croissance urbaine (pour les populations urbaines, mais aussi pour le système urbain en tant que tel) ;
- > la compatibilité de cette croissance urbaine avec les conditions d'un développement écologiquement soutenable à différentes échelles territoriales d'intégration, du niveau régional jusqu'au niveau planétaire.

Ces deux types sont souvent confondus ou intégrés dans les projets formulés par «les acteurs du développement durable» (municipalités, associations, entreprises). A s'en tenir aux analyses et aux projets proposés par ces acteurs, la thématique des «villes durables» ou du «développement urbain durable» se décline actuellement, non sans introduire des contradictions et susciter des irritations souvent justifiées, autour des axes suivants :

- > la réduction du profil de consommation d'énergie, d'espace et de ressources naturelles de la ville ; tant du point de vue du chauffage urbain, que de celui du coût des infrastructures (réseaux urbains, transport) ou de celui de l'emprise au sol ou de la consommation de carburant, ce souci pousse à une densification de l'habitat ⁽²⁾ ; c'est ainsi que pourrait être réduite la pression sur les

espaces ruraux périurbains et se trouver protégées les activités agricoles qui s'y déploient traditionnellement ; c'est de cette façon que les villes pourraient contribuer à préserver les équilibres globaux (impact climatique des émissions de Co2) ou régionaux (eau, terres arables) de la planète.

- > la définition de nouvelles unités spatiales de planification, d'aménagement et de gestion de l'espace urbain, de façon à mieux prendre en compte les logiques et exigences fonctionnelles des solutions techniques répondant aux défis conjoints des services publics locaux et de la gestion locale des milieux (adduction d'eau, écoulement et épuration des eaux usées et pluviales ; pollutions urbaines ; traitement et valorisation des déchets, etc.) (Ingo. L - 1996) ; l'argument sert alors de justification à une remise en cause des découpages administratifs existants et à l'affirmation de nouveaux pouvoirs territoriaux, à l'échelle micro-régionale d'un côté, à l'échelle infra-municipale, de l'autre.
- > la recherche d'un nouveau paysage urbain abolissant la coupure entre une ville qui ne serait que pur construit et une campagne qui ne serait que pure «nature» ; le développement d'une végétation urbaine monumentale, voire d'une production agricole et d'une foresterie urbaine, permettrait d'assurer un continuum dans la gradation ville/campagne en un ensemble symbiotique harmonieux du point de vue de la qualité de la vie. Ces valeurs de qualité de la vie et cette conception de l'harmonie poussent alors à un étalement spatial de l'habitat et, pour l'utopie de référence, à la dissolution du concept même de ville.

> l'application de raisonnements de type écologique (équilibre de populations coexistant sur un même territoire) aux populations urbaines et à l'organisation du cadre bâti ; cela conduit à rechercher une imbrication étroite des différentes communautés, classes sociales et groupes d'âge, ainsi qu'à promouvoir des formes d'habitat introduisant une combinaison plus complexe et plus fine des différentes fonctions urbaines (zones résidentielles et commerciales, zones de production, de loisirs, de bureaux et de services), au lieu de procéder sous la forme d'une spécialisation spatiale sommaire.

> l'inscription de la conception du bâti dans une durée de long terme ; il s'agit d'amener les opérateurs urbains à concevoir des structures qui puissent s'adapter à l'évolution prévisible à long terme des usages ou de la composition sociale de la population urbaine ; c'est par exemple le cas du vieillissement sensible de la population urbaine : quelles implications en termes d'organisation de l'accès, de services associés, de formes spatiales, de moyens de transports, etc. faudrait-il en tirer ?

Il appartient au débat collectif de déterminer lesquelles de ces orientations font vraiment sens pour les citoyens, habitants, consommateurs, travailleurs et pour les responsables économiques, politiques et associatifs qui agissent en leur nom, et à l'aide de quels outils et orientations ces acteurs vont pouvoir dépasser les contradictions qu'elles manifestent.

Naturellement, les initiatives des acteurs qui se placent sous la bannière du développement durable sont conçues comme des facteurs de différenciation dans la compétition symbolique entre villes ou entre ONG ; elles tendent aussi à donner

naissance à un nouvel enjeu pour cette compétition. Comme il est désormais difficile de récuser l'objectif du développement durable, cet enjeu porte sur le point de savoir qui sera en mesure d'imposer les normes de traduction de cette idée en actions concrètes. Qui tiendra le code ?

Les territoires du développement durable : des espaces de problèmes aux espaces de solutions

Les scènes du développement durable sont des scènes d'articulation, de représentation et de composition. Elles ne peuvent éviter de se constituer autour de deux pôles : celui des problèmes auxquels il s'agit de donner existence sociale et consistance sous l'angle de la durabilité ; celui des solutions envisageables, qui supposent que les échelles territoriales et les institutions, se saisissant de la thématique du développement durable, disposent de ressources en quantités et qualités suffisantes, de marges de manœuvre réelles, pour pouvoir donner un sens pratique à leurs actions. Dans des contextes marqués par l'importance des incertitudes scientifiques ou la dépendance des choix vis-à-vis de prises de position éthiques, une large marge est laissée à l'interprétation stratégique des enjeux et aux enjeux de la coordination collective entre des acteurs porteurs de visions du monde et de projets différents, voire antagonistes. Le contenu objectif des problèmes ne saurait alors imposer unilatéralement ni leur découpage territorial, ni une échelle particulière et unique.

Les scènes du développement durable qui réussiront sont celles qui arriveront à trouver un bon équilibre entre les deux pôles, celles qui sauront être à la fois de bons «espaces de problèmes, permettant une construction sociale et intellectuelle satisfaisante de ces problèmes, et de bons «espaces de solutions» permettant l'enga-

gement coordonné d'actions et une mobilisation efficace de ressources adaptées aux problèmes identifiés (Godard - 1980). Par exemple, si l'on s'intéresse au devenir à long terme du littoral, cela n'a guère de sens pratique de réfléchir à une politique d'aménagement qui se cantonnerait à une bande territoriale du linéaire Côtier d'un kilomètre de large, car dans ce cadre les marges de manœuvre sont fort limitées.

La phase d'élaboration d'une représentation consistante des problèmes du développement durable est l'occasion de tentatives de recomposition socio-institutionnelle, avec pour enjeux, l'émergence de nouveaux regards sur des problèmes que l'on pourrait dire classiques, ou la reconnaissance, comme problèmes dignes d'attention d'états de faits actuels ou virtuels jusqu'alors délaissés. En cela, les problèmes du développement durable sont engagés dans une compétition avec d'autres manières, plus classiques, de définir les problèmes désignés à la sollicitude publique.

Or, de nombreux territoires institutionnels solidement équipés du point de vue juridique, technique et financier, légitimement candidats de ce fait à exercer un rôle clé du point de vue du développement durable, sont aussi des territoires socialement et institutionnellement occupés par d'autres problématiques et d'autres configurations d'intérêts. Ils laissent peu de place pour un accueil non superficiel de nouvelles thématiques. C'est à partir de là qu'on peut comprendre le rôle souvent nécessaire de «territoires d'émergence» (Godard et Coron - 1985), niveaux ou entités territoriales délaissées ou sous-occupées jusqu'alors par les systèmes de gestion en place.

Ces «territoires d'émergence» peuvent être investis par les nouveaux acteurs qui se sont identifiés à la thématique du développement durable. L'importance crois-

sante prise aujourd'hui par les «pays», au terme d'un travail sur le territoire qui a pris plus d'une vingtaine d'années (Dourlens et al. 1986), en fournit un exemple : il s'agit certes d'entités propices à la formation ou à la réhabilitation d'identités culturelles, à l'appréhension et à la stimulation de dynamiques économiques (tourisme rural) et à la prise en charge des nécessités de la coopération intercommunale pour l'organisation des services clés comme l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères ou le transport ; il s'agit aussi d'espaces sociaux et politiques laissés jusqu'ici en un état de latence et disponibles pour de nouveaux investissements sociaux.

Le rôle de ces «territoires d'émergence» est de permettre que se forment et s'éprouvent progressivement des thématiques nouvelles au départ assez floues,

comme celle du développement durable. Ces nouvelles scènes ont d'abord pour fonction, non de se substituer aux dispositions de gestion en place, mais de renouveler les jeux décisionnels en imposant la prise en compte de dimensions écartées ou insuffisamment prises en charge par les dispositifs de gestion territoriale existants. On ne peut toutefois pas écarter le fait qu'à terme, certains de ces «territoires d'émergence» puissent se transformer à leur tour en espaces de gestion, mais leur destinée n'est pas nécessairement celle-là. Ce qu'il importe de préserver pour que le développement durable ne soit pas une mode passagère, c'est une respiration territoriale qui permette aux préoccupations nouvelles de prendre forme et de gagner en consistance, puis de susciter la réorientation ou la recomposition des dispositifs d'animation et de gestion du développement territorial.

(1) Une première vision de ce texte a fait l'objet d'une présentation au Congrès annuel 1997 des Ingénieurs des Villes de France, tenu à Montpellier (28-30 mai).

(2) Cette problématique de la densification est particulièrement vive sur le continent nord-américain où les ensembles urbains étirent leurs zones pavillonnaires

Le développement durable en pratique

dominique dron
ministère de l'aménagement du territoire
et de l'environnement
cellule prospective -
janvier 2000

qu'est-ce que le développement durable ?

Le développement durable consiste à permettre à tous les peuples de la planète d'accéder à un niveau satisfaisant de développement social et économique, d'épanouissement humain et culturel, sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement, les espèces et les milieux mieux préservés. La forme de développement de notre civilisation, trop souvent assimilée à une croissance quantitative, doit évoluer pour assurer la poursuite d'un développement économique soutenu par une gestion parcimonieuse des ressources de la Terre. Les limites physiques, biologiques, sociales de la planète et de nos sociétés imposent de faire évoluer nos outils de gestion sociale, technique, économique. Le long terme doit être constamment pris en compte dans les décisions publiques ; il y va de la responsabilité de l'Etat.

La notion de **développement** constitue l'évolution moderne de l'idée classique de croissance : en l'élargissant à des préoccupations de qualité, elle correspond bien à l'évolution actuelle des besoins exprimés par les individus.

Le développement, c'est-à-dire la satisfaction des besoins d'une part croissante de l'humanité, suppose pour être **durable**, de ne pas construire lui-même ses propres obstacles. Les conséquences à moyen et long terme des orientations choisies ne doivent pas aboutir à des impasses sociales, économiques, biologiques et environnementales.

Le principe du développement durable est d'analyser les décisions et stratégies possibles en recherchant systématiquement les opérations triplement gagnantes : économie, social, environnement. Le développement durable doit concilier les capacités de production de richesses sur le territoire et la limitation des atteintes aux ressources naturelles. Il doit répondre aux besoins des êtres humains, dans leur diversité, avec des solutions socialement acceptées. Le développement durable, c'est tout à la fois modifier les modes de production, faire évoluer les pratiques de consommation... mais aussi pour chacun adapter ses actes au quotidien.

C'est aussi l'une des conditions de la paix : le contrôle des ressources rares est un enjeu stratégique, donc une source de conflits. Par exemple, divers facteurs ont contribué à accélérer la concurrence autour de la ressource en eau :

- > l'épuisement qualitatif (pompage excessif surtout par l'irrigation, pollution industrielle et urbaine) et quantitatif (transfert de la ressource des campagnes vers les villes, diminution des ressources en eaux souterraines, exploitation des bassins fluviaux jusqu'à l'assèchement en période sèche) ;
- > l'accroissement de la population ;
- > l'accès inégalitaire à la ressource.

Les éléments de patrimoine mondial qui pourraient être gérés comme des biens économiques (ce qui est une option à discuter pour chaque type de bien) ne peuvent alors l'être sans une tarification qui reflète les préoccupations de long terme. La rareté des ressources peut par exemple offrir une possibilité de compensations entre une dette financière et du capital naturel (Dette/Nature), car un patrimoine naturel préservé fournit des ressources et des garanties pour l'avenir ; c'est bien ce qu'exprime la Banque Mondiale dans son rapport de 1996, en intégrant l'état des ressources naturelles et humaines dans les critères de classement des pays. Ce type de compensation peut être un moyen de financement des programmes de protection de l'environnement, d'autant que la convention de Rio en 1992 a reconnu le rôle déterminant des pays développés dans l'épuisement des ressources de la planète et leur devoir de solidarité et d'aide envers les pays en développement.

développement durable, économie, fiscalité

Tout comme une entreprise doit suivre toutes ses lignes de dépense pour éviter que le dérapage de l'une d'elles ne la mette en péril, le développement durable impose de suivre et maîtriser les prélèvements que les activités humaines de tous types font sur les ressources de la planète, notamment les ressources épuisables : eau, air, espace, énergies non renouvelables, espèces vivantes, écosystèmes, sols arables, zones de calme, etc., ainsi que les atteintes sanitaires qu'elles provoquent. L'épuisement ou la dégradation de ces ressources provoquent des coûts pour la collectivité, soit immédiats (épuration des eaux par exemple), soit différés (maladies chroniques pour la population, disparition d'écosystèmes utiles, etc.).

Or, malgré l'innovation française que constituèrent les redevances des agences

de l'Eau dès 1964 (loi sur l'eau), les coûts que représentent la plupart des atteintes à l'environnement ne sont pas supportés par les activités qui les causent.

Ainsi, les recettes et avantages collectifs produits par le trafic routier de marchandises ou le trafic automobile en ville ne couvrent pas les coûts qu'ils provoquent : occupation d'espace, pollutions de l'air, bruit, dégradation des façades de bâtiments, effet de serre, dégradation des infrastructures, morcellement des espaces et atteintes à la biodiversité, pénalisation de certaines activités liées à la qualité de l'environnement. Les coûts externes du transport en Europe représentent 4 à 5% de son PIB, dont plus de 80% sont dus à la route, les poids lourds par exemple ne couvrant en France que 40% de leurs coûts totaux (1) ; on peut les estimer en France entre 250 et 300 milliards de francs par an. Le transport est aujourd'hui responsable à 80% de l'accroissement des émissions de CO₂ en Europe. Plusieurs impasses majeures se profilent à l'horizon 2010-2030 : pollution de fond en ozone troposphérique, concentration des réserves pétrolières au Moyen-Orient, premiers effets graves des changements climatiques.

D'un point de vue purement industriel, l'organisation des transports en France doit s'aligner sur les systèmes européens les plus performants dans la durée (Suisse, Allemagne...), sous peine de manquer à la fois un créneau industriel d'exportation et la coordination avec les économies les plus en pointe. Des choix modaux cohérents seront indispensables, notamment pour le trafic de transit au plan européen.

De même, certains aspects de la politique agricole (sous-tarification de l'eau, fonds européens favorisant des pratiques dangereuses pour l'environnement...) fournissent des exemples d'une possible intégration des préoccupations environnemen-

tales. Pour favoriser l'évolution des acteurs, l'Etat doit conditionner ses aides ou ses autorisations à des éléments indispensables pour un développement durable.

Autre exemple, la gestion des déchets ménagers et assimilés est généralement financée par une taxe forfaitaire qui ne récompense pas les initiatives des citoyens ou des PME en matière de tri et de recyclage (compostage individuel, sélection des déchets destinés à la valorisation comme les emballages, réflexion sur l'acte d'achat, valorisation des déchets industriels banals). Il serait plus équitable que la somme demandée à chaque ménage ou entreprise reflète l'effort que celui-ci ou celle-ci consent pour soulager la collectivité dans la gestion des déchets.

La fiscalité est un outil important des Pouvoirs publics dans une économie de marché. Il leur revient donc de :

- > différencier les taux et adapter l'assiette des taxes et des redevances pour la protection de l'environnement ;
- > orienter la fiscalité de l'espace non urbain en faveur de la protection des espaces de valeur et de la gestion respectueuse du capital naturel ;
- > poursuivre la mise en place des moyens de financer les investissements nécessaires pour mener à bien la politique d'environnement ;
- > accorder une plus grande place à l'analyse économique et à l'évaluation des charges et des avantages, ou à défaut aux analyses coûts-efficacité ;
- > intégrer la notion de ressources rares dans le calcul économique ;
- > continuer les efforts tendant à modifier les modes de consommation et

de production (vérité des prix, information des consommateurs, verdissement des administrations etc...).

La pratique de l'analyse économique doit être généralisée à l'ensemble des choix. L'intégration des préoccupations environnementales et sanitaires dans les politiques sectorielles doit conduire à la suppression des subventions aux activités les plus polluantes. La réforme fiscale intégrera les objectifs du développement durable, et mettra en application le principe pollueur-payeur.

Pour éviter une surcharge fiscale et dégager un double bénéfice, l'évolution de la fiscalité doit se faire à prélèvements globaux constants, et utiliser les recettes tirées de la pénalisation des atteintes à l'environnement et à la santé pour alléger les contraintes qui pèsent sur l'environnement ou sur d'autres secteurs, notamment l'emploi.

Nous devons examiner avec réalisme nos conventions implicites de calcul pour lesquelles, d'après la définition du PNB, une guerre, un embouteillage et une épidémie de grippe sont des facteurs de croissance, et n'as oublier que ces conventions dépendent en amont de présupposés juridiques (à qui appartient le droit à l'environnement par exemple) ou politiques (quel est l'objectif recherché pour telle opération d'amélioration de l'environnement ?) (5). D'autres capacités du calcul économique doivent être mobilisées, notamment pour intégrer les phénomènes irréversibles et incertains. L'économie doit aussi tourner la page de sa conception prédatrice en intégrant pour les ressources naturelles, son capital, les notions d'investissement, d'amortissement et de taux d'intérêts.

La comptabilité "verte" est déjà préconisée par l'Union Européenne auprès des entreprises. La Banque mondiale a récemment modifié ses critères de classement

des Etats, associant pour déterminer leur richesse l'état de santé et d'éducation de leur population, l'état de leur patrimoine naturel et leur PNB. Un champ de recherche important doit être ouvert pour moderniser les approches économiques en fonction de tous les enjeux dont dépendent effectivement les activités. La mondialisation doit passer par une prise en compte, à l'échelle planétaire, du "capital ressources" de la Terre. Les Etats seront amenés, par-delà les questions de souveraineté, à réguler les activités économiques au nom des générations futures.

Applications du développement durable à certaines politiques sectorielles

A. Rééquilibrer les modes de transport en fonction de leurs impacts

Une tonne de marchandises transportée sur 1 km par la route émet 9 à 10 fois plus de polluants, consomme 2 à 3 fois plus d'espace et 5 fois plus d'énergie que la même tonne transportée sur 1 km par transport combiné. Les ratios sont du même ordre de grandeur pour ce qui concerne automobile en ville et transports collectifs (1).

Le tiers des tonnes-km qui traversent la France aujourd'hui correspondent aux conditions de rentabilité du transport combiné. La croissance du transport routier de marchandises est aujourd'hui essentiellement tirée par celle du trafic de transit, qui traverse le territoire sans bénéfice pour lui et pénalise fortement sur son parcours les activités qui dépendent pour leur durabilité d'un bon état de l'environnement (tourisme, agriculture), sans compter les nuisances causées pour les riverains, notamment dans les traversées de

massifs. En outre, la moitié de la pollution atmosphérique due aux transports urbains est émise par les transports routiers de marchandises en ville.

La relation maintenant établie entre Aménagement du territoire et Environnement est favorable à un rééquilibrage modal, notamment pour le trafic sur longues distances et les traversées des massifs, conformément aux orientations des Etats européens les plus avancés. Le nouveau schéma national d'aménagement du territoire, en cours de préparation, en définira les axes et les moyens. Pour ce qui concerne les villes, les plans de déplacements urbains prévus par la LOTI et renforcés par la loi sur l'air, les nouvelles dispositions fiscales de celles-ci, les conséquences de ses décrets prévus concernant les liaisons entre urbanisme et transports, devraient permettre de diminuer l'attractivité de la voiture en ville, de renforcer celle des transports collectifs et non motorisés et leur complémentarité, d'éviter que se poursuive un étalement urbain sans référence aux conditions de transport de la population, toujours générateur de davantage de déplacements contraints et de perte de temps.

En zone urbaine comme interurbaine, les conditions de la consultation du public seront améliorées, et étendues très à l'amont des projets. Nous continuerons d'autre part à pousser à l'amélioration des performances des moteurs et des énergies pour les transports classiques, tant en termes de pollutions que de consommation : il en va non seulement de l'avenir de l'atmosphère (effet de serre) et de la santé des citoyens, mais aussi de la compétitivité des industries concernées.

B. Renforcer la politique de maîtrise de l'énergie

Les travaux scientifiques internationaux sur le changement climatique convergent pour montrer que l'homme a une

influence sur le climat de la planète. Des effets sont déjà sensibles : la température moyenne du globe s'est déjà élevée d'environ 0,5°C depuis le début du siècle, le niveau des mers de 10 à 25 cm selon les lieux, alors que la concentration en CO₂ de l'atmosphère passait de 280 à 360ppm. Il n'est déjà plus question de maintenir en l'état le climat actuel, mais seulement d'essayer de contenir son évolution dans des limites supportables : "Des modifications potentiellement graves ont été identifiées... des inondations et des sécheresses, entraînant des incendies, une augmentation de parasites et certaines conséquences pour la composition, la structure et le fonctionnement des écosystèmes, notamment leur productivité primaire" (rapport du GIEC, 1996). L'une de ces "surprises" serait la disparition rapide du Gulf Stream par fonte d'une partie des glaces arctiques, et la baisse de la température moyenne de l'Europe de l'Ouest de 4 à 5°C rapidement.

Prévenir ces bouleversements exige de ne pas augmenter au XXI^e siècle le niveau des émissions totales actuelles. Le légitime développement des pays du Sud devra trouver place, avec l'aide des pays du Nord, à l'intérieur de ces limites. C'est pourquoi le développement durable et les négociations sur le changement climatique sont aujourd'hui au coeur des relations nord-sud. Or, la tendance actuelle est à un doublement de la consommation pétrolière mondiale d'ici 2010.

Par ailleurs, le rapport du Commissariat général du plan « Energie 2010-2020 : pour une croissance sobre » (1998) montre que dans un scénario de prolongation des tendances actuelles, les réserves pétrolières seront dans leur grande majorité concentrées au Moyen-Orient vers le milieu du siècle prochain, et qu'alors une Chine motorisée comme le Portugal aujourd'hui consommerait la quasi-totalité de la production annuelle de cette zone, en grande partie pour alimenter la circulation des

ponds lourds. C'est dire qu'à horizon de vingt à trente ans, cette simple poursuite des modes de consommation énergétique actuels n'est pas envisageable. Conserver une économie par trop dépendante du pétrole devient donc économiquement comme environnementalement risqué. La maîtrise des consommations énergétiques d'une part, la recherche d'une moindre dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles et au premier chef du pétrole d'autre part, sont donc devenues des nécessités incontournables.

C'est pourquoi l'action de l'Ademe en la matière sera relancée, et une réflexion sur une écotaxe énergétique à l'échelle européenne, dans l'esprit du double dividende rappelé ci-dessus, menée avec tous les partenaires économiques. Un programme de recherche commun sera organisé avec les ministères de l'Industrie et de la recherche, "Technologies 21", reposant sur l'ambition de diviser par 4 d'ici 2015 l'énergie et les matériaux entrant dans des produits et services, à valeur d'usage égale (2). Là aussi, cette orientation est nécessaire aux entreprises pour aborder les marchés du XXI^e siècle.

c. Réconcilier agriculture, environnement et consommateurs

Longtemps, les règles de financement européennes qui structuraient les échanges internes et externes de produits agricoles n'ont répondu qu'au souci d'accès au continent à l'autosuffisance alimentaire.

Aujourd'hui, faute de suivi de ces effets, la pollution des eaux induit des surcoûts importants pour les ménages et les collectivités, cause des difficultés à des entreprises notamment agro-alimentaires ou touristiques, voire à des cultures ou des élevages et nuit à l'image de la profession ; l'agriculture représente 90% des prélèvements nets d'eau en France pendant les

mois d'été ; l'intensification des pratiques a entraîné d'autres dommages, tels que la destruction de paysages, l'érosion ou la contamination des sols, l'augmentation des risques naturels dans les zones en désertification ; les pesticides et herbicides migrent non seulement dans l'eau, mais aussi dans l'atmosphère et se transportent sur de grandes distances à des teneurs qui sont déjà élevées ; leur diversité croissante multiplie rapidement les résistances induites. La compétitivité des régions peut être affectée par une dégradation de leurs milieux. Les zones de mono-activité intensive y sont plus vulnérables. De plus, la tendance à l'agrandissement des exploitations raréfie l'emploi agricole et rend plus difficile l'installation de jeunes exploitants.

Depuis quelques années, des inflexions dans les pratiques agricoles ont permis d'atténuer certains effets pervers d'une politique agricole fondée sur la recherche du rendement immédiat. Mais il est maintenant devenu nécessaire d'accentuer la réflexion sur la notion d'agriculture durable, qui au premier chef prend en compte le principe pollueur-payeur. Des mesures sont nécessaires pour limiter les prélèvements excessifs à des fins d'irrigation et pour réduire la pollution par l'agriculture des eaux de surface et des eaux souterraines, en particulier pour diminuer la pression sur les zones vulnérables. Les redevances et prix faciliteront l'intégration par les agriculteurs des préoccupations relatives à l'eau dans les pratiques agricoles. Les plans de développement durable, fondés sur un contrat passé entre des agriculteurs volontaires regroupés dans un site donné et l'Etat, devront être multipliés.

Notre surface agricole utile de grande dimension, conjuguée à la faible densité de notre territoire, peut devenir un atout dans les échanges pour une agriculture fiable, attractive et de qualité (3). Les considérations environnementales créent des cré-

neaux à l'intérieur des marchés internationaux, introduisant d'autres critères que les seuls prix. Plusieurs Etats de l'Union Européenne et de l'Europe de l'Est ont commencé à se positionner sur ces marchés, qui tentent de réconcilier production agricole, aménagement du territoire, protection des atouts environnementaux et des ressources (eau, sols, espèces) et tendance croissante des consommateurs à exiger des productions moins déconnectées des processus naturels. Le respect de l'environnement dans les pratiques culturelles et d'élevage est perçu par le public comme un indice du respect de la qualité sanitaire et gustative du produit fini. Cette évolution devrait conduire à promouvoir commercialement des pratiques agricoles répondant aux demandes de qualité intrinsèque des produits et de modes de production intégrant les dimensions de l'environnement.

Les incitations publiques, notamment européennes, devront donc tenir compte des pratiques agricoles permettant d'assurer un développement durable. Elles devront se tourner plus vers les surfaces que vers les quantités produites et favoriser des pratiques respectueuses du patrimoine. Dans cette évolution, à l'intérieur d'un cadre économique renouvelé, les démarches contractuelles et de formation seront privilégiées.

D. maintenir et valoriser les atouts naturels français : Les rôles de l'opération natura 2000

La biodiversité, sans compter l'importance culturelle et touristique spécifique de certaines espèces dans différentes régions (la cigogne d'Alsace, l'ours des Pyrénées, la marmotte alpine...), constitue un patrimoine à la fois génétique (réservoir constitué par exemple par les espèces dites rustiques, qui ne résultent pas d'une sélection génétique réalisée par l'homme), éco-

systemique (fonctionnement des cycles biologiques, création des paysages) et social (rôles ludiques, psychologiques et symboliques), tous aspects dont le contenu économique potentiel ou déjà exploité, et la nécessité vitale pour les êtres humains, sont manifestes. Sa valeur est à la fois écologique, économique, esthétique, scientifique et culturelle.

Le fonctionnement correct d'un nombre suffisant d'écosystèmes locaux reliés entre eux constitue l'une des conditions du bon fonctionnement durable de l'écosystème global. Les ressources en biodiversité ainsi garanties fournissent non seulement des potentialités pour l'industrie (ressources génétiques) et l'agriculture (rôle de dénitrification des zones humides par exemple), mais aussi un volant d'options génétiques de sécurité en cas de modifications graves dues par exemple à l'expansion de maladies ou aux changements climatiques (3). Il s'agit donc aussi d'une véritable politique de sécurité alimentaire et d'une véritable garantie d'adaptabilité de notre biotope que la préservation effective de la biodiversité, bien au-delà des considérations de coût de revient, dans les circonstances actuelles, de l'entretien de telle ou telle espèce.

Une véritable mise en valeur durable des atouts spatiaux français passe par une gestion collective, impliquant tous les acteurs qui en dépendent ou les exploitent, pour la définition tant des objectifs que des procédures. Elle reconnaît que les espaces, facteurs naturels et humains confondus, forment en fait non des surfaces abstraites cartographiées, mais des complexes territoriaux vivants : non seulement l'agriculteur peut y renouer concrètement le pacte matériel et culturel qui le relie au reste de la société, mais l'ensemble des acteurs locaux sont alors capables d'y construire des synergies réelles, mettant en résonance les images qui fondent une cohésion sociale durable, et les faits qui la nourris-

sent. Les parcs naturels régionaux sont des précurseurs de cette démarche.

L'opération européenne Natura 2000 qui part de l'identification des zones biologiquement intéressantes par les scientifiques, comme préalable à la définition des objectifs de gestion par les acteurs concernés, constitue une grande opportunité environnementale et économique. En effet, si le territoire national est plus concerné que d'autres pays, c'est aussi que ses habitants ont su y préserver une certaine diversité écologique, constat d'une richesse, d'un ensemble d'atouts spécifiques (donc moins soumis à concurrence) pour nombre d'activités contribuant fortement à l'économie française et à sa qualité de vie : le tourisme et l'agriculture de qualité. Leur reconnaissance en tant que tels doit s'intégrer aux objectifs de gestion socio-économique optimale des territoires.

Comme pour les parcs naturels régionaux, il s'agira pour les acteurs des zones Natura 2000 de se rassembler sur un diagnostic commun des atouts particuliers et des vulnérabilités de leur territoire, et de déterminer une façon durable d'y pratiquer leurs activités afin que ces atouts soient maintenus et enrichis. Ces espaces constitueront, dans les nouvelles conditions de marché européennes, des références pour les produits et services qui y sont proposés.

e. Lutter contre le gaspillage d'énergie et de matière en favorisant les valorisations des déchets et surtout leur réduction à la source

Un déchet jeté ou brûlé sans valorisation, a fortiori rejeté dans l'environnement, constitue une perte sèche de matières et d'énergie et une source de pollution plus ou moins grave : ainsi, le quart du méthane national, contributeur de l'effet de serre, vient de nos décharges. Il est donc de l'intérêt économique et écologique de la collectivité de valoriser autant que faire se

peut les gisements que représentent les déchets industriels et domestiques. Dans de nombreuses entreprises, recyclage, réemploi et valorisation énergétique des résidus font désormais partie de la stratégie industrielle.

Pour les déchets ménagers et assimilés, l'effort engagé sur les emballages doit être poursuivi et accentué, et étendu à d'autres produits (piles, matériel électrique et électronique, etc.). Les analyses de cycle de vie sont un outil précieux pour déterminer les orientations écologiquement convenables pour les déchets. Des structures partenariales à l'instar du Conseil de l'Emballage français devront être constituées pour la plupart des produits de consommation, y compris le bâtiment, afin d'assurer une meilleure cohérence entre la conception, l'utilisation et le devenir des produits en fin de vie, épargnant ainsi des coûts directs et indirects à la collectivité. Les matières organiques de toutes sortes (ordures ménagères organiques, boues de station d'épuration, déchets d'industries agro-alimentaires...) sont par leurs quantités une priorité.

Mais une quantité croissante de déchets, même valorisés au maximum et convenablement traités pour leur fraction ultime, entraîne des coûts de gestion croissants, tant en termes financiers qu'énergétiques ; de plus, aucun traitement ou stockage n'est exempt de pollution.

Aussi la seule voie véritablement durable est-elle la réduction à la source des déchets, pour laquelle la coopération branche par branche des acteurs économiques et des citoyens est indispensable (4). Elle constitue la priorité essentielle de la stratégie européenne de gestion des déchets, et doit devenir celle de la politique française en la matière.

Le développement durable est favorable aux activités, donc aux emplois

La lutte contre le chômage tient une place majeure dans le développement durable. Ce n'est que lorsque chaque personne jouit d'un rôle social reconnu et rémunéré d'une façon ou d'une autre, que la société dispose d'un fondement durable pour sa cohésion et son fonctionnement démocratique, et que l'économie acquiert des bases durables.

Dans le contexte mondial, cette lutte pour une société saine passe par une évolution internationale du contenu économique de la notion de croissance, qui pourrait à plusieurs titres rééquilibrer les rapports entre Etats du Nord et du Sud, et par des choix quotidiens de gestion publique et privée privilégiant l'activité humaine à l'investissement et l'accumulation de capital.

Le développement durable suppose que le souci constant des décideurs soit de dégager de leurs actions un triple bénéfice, économique, social et environnemental. Maintenir sur la durée les conditions favorables au développement suppose d'en éviter les excès dangereux, notamment vis-à-vis de l'utilisation des ressources épuisables : ce souci entre donc pleinement dans toute stratégie de pérennité des activités économiques. Notamment, une écotaxe au moins partiellement basée sur la consommation énergétique inciterait particuliers, entreprises et administrations à adopter des comportements sobres qui peuvent repousser les difficultés évoquées précédemment (effet de serre, concentration des ressources pétrolières, risques de crises) ; mais simultanément, elle pourrait favoriser le développement de l'emploi directement (en soulageant les charges

sociales) et indirectement (en développant les secteurs liés aux économie d'énergie). A condition bien sûr que son utilisation ne soit pas porteuse d'effets antagonistes du but premier.

Des activités naissent lorsque sont levés les obstacles à leur développement, (fiscalités ou spécifications techniques inadaptées par exemple) ou lorsque sont mis en place les cadres législatifs adéquats. Une bonne part des 420 000 emplois de l'environnement (dont tout le secteur eau et déchets) sont apparus en conséquence directe d'une volonté politique et législative (loi sur l'eau de 1964, sur la gestion des déchets de 1975). Il s'agit maintenant d'entreprises en plein développement ne nécessitant aucune aide des Pouvoirs Publics. A contrario, l'absence de dispositifs équivalents sur l'air a ralenti en France, par absence de marché intérieur, la conception et la production d'équipements de traitement que nous importons aujourd'hui d'Allemagne (29% des brevets mondiaux en environnement, dont la plupart sur la dépollution de l'air) et des Etats-Unis (22% des brevets). Aujourd'hui, tout ce qui touche à la qualification environnementale des produits et des procédés ainsi qu'à la valorisation durable de territoires restant de qualité correspond à une demande à long terme de même nature, qu'un encadrement politique et législatif pourrait faire durablement et profitablement émerger.

La réglementation n'est pas la seule façon de faire surgir des activités. Celles-ci peuvent aussi être attirées par un contexte qui leur fournit une image de marque supérieure (c'est le cas pour les labels d'origine agro-alimentaire), ou une sécurité plus grande, par exemple du fait d'une meilleure organisation de la concertation avec les riverains.

Il s'agit d'un secteur macro-économiquement sain puisqu'il n'entraîne pas d'importation pour ce qui est des activités

d'aménagement du territoire et qu'il peut en éviter dans le secteur industriel (équipements de dépollution, technologies propres) si l'on sait produire les installations.

De surcroît, la création de nouveaux emplois dans le secteur de l'environnement présente par rapport à d'autres secteurs un quadruple avantage :

- > ce secteur offre une très grande diversité d'emplois tant sur le plan catégoriel que sur le plan géographique. La protection de l'environnement concerne toutes les catégories d'emplois, des plus qualifiées au moins qualifiées, des plus exposées à la concurrence internationale (secteur dit éco-industriel ou caractéristiques environnementales de tous les secteurs économiques soumis à cette concurrence) aux plus liées au territoire et aux organisations locales (tourisme, entretien des fonctions diverses de l'espace de qualité).

L'amélioration de la qualité et la reconquête de l'espace rural avec ses caractéristiques propres qui en font l'attractivité, sont susceptibles de créer des emplois répartis sur tout le territoire. Il est possible que dans certains cas ceux-ci remplacent des activités saisonnières liées par exemple au tourisme en emplois pérennes. Mais on observe que non rarement, les habitants de certaines zones rurales jouent tout au long de l'année des rôles différents, successifs ou simultanés, dont certains influent directement sur l'entretien du paysage en tant qu'élément hybride de culture et de nature. Ainsi, celui qui fait le foin l'été et le bois l'automne en zone de montagne peut compléter son année en zone de montagne avec les stations de ski l'hiver et du fromage de printemps, assurant à la fois sont équilibre financier et l'entretien d'une partie du paysage. Dans un esprit de développement durable qui préserve la qualité des territoires, source et condition des activi-

tés ultérieures, le but de la réflexion ne doit donc pas forcément être de fabriquer des emplois pérennes partout sur le modèle du salariat.

- > la protection de l'environnement concerne des activités souvent plus intensives en emplois pour un coût ou un service donné. Ainsi la rénovation de bâtiments existants procure bien plus d'emplois au million de francs investi que la construction d'autoroutes (5 à 9 selon certaines études, contre 1 à 2 maintenant compte tenu de la mécanisation du secteur) (5). De même la construction et l'exploitation de transports collectifs qu'ils soient urbains ou interurbains entraîne dans chaque cas deux fois plus d'emplois (étude INRETS) que toute la chaîne des véhicules particulier au service rendu (le milliard de voyageurs / kilomètre réalisé). Enfin, les ratios sont encore bien plus importants pour les travaux de type entretien de rivières, de haies, de sentiers pédestres ou de forêts périurbaines, à coût égal et pour un résultat environnemental bien meilleur.
- > le secteur de l'environnement a une utilité sociale particulièrement forte. La création d'emplois locaux renforce la cohésion sociale et le sentiment civique, et constitue un facteur fort d'incitation à l'intercommunalité et à la décentralisation des initiatives ; par exemple en gestion des déchets ménagers ou l'organisation des transports se traitent mieux à l'échelon local et intercommunal que dans le dialogue Commune-Etat et conduisent à développer de réels processus de concertation entre les citoyens et leurs élus responsables.. Les plans de rénovation environnementale urbaine et périurbaine par exemple, outre le fait qu'ils s'attaquent à la

dangereuse banalisation des espaces et qu'ils concernent aussi les cas des quartiers en difficulté, produisent des emplois très qualifiés (conception d'encadrement, de promotion, des marchés pour des technologies particulières) mais également des emplois peu à non qualifiés, reconnus d'utilité collective et susceptibles de raviver un sens civique souvent en régression.

- > enfin, le secteur de l'environnement permet de réduire les coûts sociaux de toute nature dus à la pollution et aux nuisances. Les investissements environnementaux sont réducteurs de coûts à long, moyen, voire court terme, pour la collectivité, qu'il s'agisse des investissements d'économie d'énergie (récupérables dans le bâtiment en 4 à 5 ans), de la prévention des risques (inondations,...) ou de la qualité de l'air et des aliments (santé).

A contrario, l'absence d'examen des conséquences hydrologiques des remembrements en Bretagne induit maintenant pour la collectivité nationale des dépenses considérables pour compenser la dégradation rapide des nappes d'eaux souterraines dont l'épuration par les systèmes végétaux a été interrompue.

D'autre part, de même que le consommateur attend des procédés et des produits qu'ils respectent sa santé et sa sécurité, il attend de plus en plus qu'ils soient en conformité avec l'idée qu'il se fait de son environnement et des usages qu'il en retire. Le respect de l'environnement comme ensemble de ressources, mais aussi comme élément de culture et de qualité de vie, fait maintenant de plus en plus partie des conditions de compétitivité des produits et services, et ce mouvement ne peut que s'accroître. Les labels et les certifications des procédés, produits et services du

point de vue du développement durable prendront donc de plus en plus d'importance dans les échanges. A nous de veiller à ce que nos entreprises, un peu frileuses sur le sujet, ne se laissent pas distancer.

Les besoins sont nombreux et variés ; citons, dans le seul univers de l'aménagement de nos territoires de vie : reconception des espaces urbains pour en améliorer la convivialité et l'efficacité, requalification de quartiers dégradés, adaptation du matériel roulant des transports urbains aux préoccupations de pollution de l'air et de bruit, lutte contre le bruit en général, réhabilitation des friches de toute nature notamment à l'intérieur et en périphérie des villes, aménagement fin de l'espace et reconception des surfaces imperméabilisées pour maîtriser le régime des eaux, la prévention des risques d'inondation, entretien de l'espace rural, étude sérieuse des conséquences hydrologiques et écologiques des aménagements et infrastructures, etc... Il s'agit donc de réorienter les sommes nécessaires pour lancer et continuer ces travaux écologiques et ces travaux publics de l'environnement, et pour économiser les coûts futurs de dégradation de la santé des êtres humains et de la qualité des écosystèmes.

Une bonne part de ces activités correspondent au secteur du bâtiment et des travaux publics ou en sont proches. Or, cette profession doit aujourd'hui être accompagnée dans sa réorientation économique. En effet, la France n'est pas en retard d'équipements routiers interurbains nationaux de qualité par rapport à ses voisins allemand ou suisse. Le marché de l'infrastructure interurbaine est maintenant proche de la saturation.

En revanche, les besoins urbains sont énormes, en transports tous modes confondus (infrastructures et réorganisations) comme en réaménagement des voiries et de l'urbanisme (requalification des bâtiments,

recomposition urbaine, prévention des pollutions et des risques). Il s'agit d'éviter à la fois des dommages inutiles à l'environnement, des dépenses publiques peu productives et une mauvaise préparation d'un secteur économique à la modification de son contexte commercial. Là aussi, les préoccupations environnementales, économiques et sociales se rejoignent donc.

Pour ce qui est du bâtiment, toute construction présente dans sa réalisation et son fonctionnement des impacts sur l'environnement. Les usagers payent le prix des gaspillages éventuels et souffrent des carences que leurs logements présentent. Favoriser l'amélioration de la qualité des logements, c'est souvent créer des économies de charges pour les occupants et des améliorations pour l'environnement (isolation des fenêtres, toitures et parois, régulation du chauffage, réduction du bruit). L'isolation thermique par exemple est amortie en quelques années en terme de facture énergétique. Or, l'amélioration du parc de logements représente plus de la moitié du chiffre d'affaire du secteur du bâtiment. Les conceptions des bâtiments évoluent dans d'autres pays plus rapidement sous l'emprise de l'idée de développement durable, qu'il s'agisse de la recyclabilité des matériaux, de la déconstructibilité des bâtiments, de leur conception bioclimatique économe en énergie ou de l'utilisation de matériaux biologiques comme le bois.

Soulignons de plus que la construction et surtout l'aménagement et la réhabilitation des bâtiments non industriels (maçonnerie, menuiserie, aménagements et finitions, plomberie, etc.), représentent près de 49000 entreprises sur les 57500 environ du BTP, dont 47000 PME de moins de 50 salariés (soit 86% des PME du BTP). De plus ces emplois sont surtout des services de relative proximité, donc peu soumis à une concurrence internationale. A titre de comparaison, la construction de chaussées ne

correspond qu'à environ 400 entreprises dont 320 PME. Une économie qui se veut solide et prospère ne peut donc aujourd'hui se passer de souscrire aux principes du développement durable.

notes

- [1] *Pour une politique soutenable des transports*, D. Dron et M. Cohen de Lara, Cellule de prospective et stratégie, ministère de l'Environnement, documentation française, juillet 1995
et : *Energie 2010-2020 : pour une croissance sobre*, présidé par P. Boisson, Commissariat général du Plan, documentation française, 1998
et : *La maîtrise de l'énergie*, Comité interministériel d'évaluation, présidé par Y. Martin, documentation française, 1998
- [2] *Stratégie nationale du développement durable*, République française, février 1997
- [3] *Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige*, J.L. Pujol et D. Dron, Cellule de prospective et stratégie, ministère de l'Environnement, documentation française, mars 1999
- [4] *Déchets municipaux : coopérer pour prévenir*, D. Dron, Cellule de prospective et stratégie, ministère de l'Environnement, documentation française, juin 1997
- [5] *Évaluation économique et environnement dans les décisions publiques*, M. Cohen de Lara et D. Dron, Cellule de prospective et stratégie, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, documentation française, janvier 1998