



# Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable

## « Démocratie participative et agenda 21 : combinaison réussie pour des territoires durables ? »

Note de problématique de l'Observatoire

*Novembre 2011*

L'Observatoire est piloté par 4 partenaires :



L'Observatoire a le soutien financier de :



Le 7<sup>ème</sup> Atelier de l'Observatoire est accueilli par :



*L'Observatoire national des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable a pour mission de soutenir la mise en œuvre de ces démarches sur les territoires. Plateforme multi-partenariale animée par l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), et piloté par le Ministère du Développement Durable, l'Association des Maires de France, le Comité 21 et l'association 4D, ses activités dédiées aux collectivités sont multiples : capitalisation des expériences et de bonnes pratiques, animation d'un réseau pluri-acteurs et d'un site ressources, développement d'une expertise sur les pratiques territoriales de développement durable.*

*En 2011, l'Observatoire se saisit de la question démocratique pour en comprendre les enjeux et les traductions concrètes pour construire des territoires durables. **L'approche démocratique du développement durable est en effet souvent présentée comme la principale garantie de la durabilité de nos territoires : c'est cette équation entre démocratie participative et développement durable que l'Observatoire interroge cette année.***

*Cette note de problématique est une introduction à cette réflexion qui se prolongera lors de l'Atelier 2011 de l'Observatoire les 8 et 9 novembre 2011 à Bordeaux. Ces deux journées d'échanges et d'expérimentation de la participation questionneront le rôle de l'agenda 21 pour une gouvernance territoriale renouvelée et une « Haute Qualité Démocratique ». Le Cahier de l'Observatoire, en 2012, rassemblera l'ensemble des travaux de l'année sur ce thème et présentera les conditions à réunir pour engager un changement global et garantir un développement durable des territoires.*

*Cette note a été rédigée par **Fanny Délérís**, Chargée de mission, et **Laurence Ermisse**, Responsable du pôle Territoires, à l'Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable).*

## Sommaire

<b>1. Le développement durable, de nouveaux défis démocratiques posés aux territoires</b> .....	5
1.1. De nouveaux enjeux sociétaux à relever.....	6
1.2. Une démocratie locale à réinventer, une co-responsabilité à assumer.....	8
<b>2. La plus-value d'une gouvernance participative sur les territoires</b> .....	11
2.1. La participation : pertinence et légitimité de la décision politique.....	11
2.2. La participation : garantie d'un projet de territoire spécifique et adapté .....	11
2.3. La participation, pour une transformation sociale et sociétale .....	12
<b>3. Les multiples formes de la participation sur les territoires</b> .....	13
3.1. La participation à l'initiative des pouvoirs publics .....	13
3.2. Initiatives citoyennes.....	14
3.3. Implication et actions des acteurs économiques, vers une économie territoriale durable .	16
<b>4. La participation dans les agendas 21 locaux : retours d'expériences</b> .....	19
4.1. L'apport de la concertation pour les collectivités .....	19
4.2. Les instances d'appui sollicitées pour la concertation .....	19
4.3. La composition des instances participatives .....	20
<b>5. Les questions en débat</b> .....	21
ANNEXE 1 : la participation dans les grands textes officiels du développement durable .....	24
ANNEXE 2 : Guide des droits et des lois .....	26

L'ampleur des changements à opérer dans toutes les sphères de la société pour répondre aux défis du développement durable nécessite de renouveler l'action publique et l'organisation de la vie collective. Présente dans la majorité des textes de lois et déclarations nationales, européennes et internationales<sup>1</sup> sur le développement durable depuis les années 1990, la participation apparaît comme une nécessité<sup>2</sup>. Elle reste cependant un objet de préoccupations, de questionnements et de recherches permanentes d'innovations sur les territoires.

Le débat autour de cette question fait ressortir globalement deux approches. La première considère que le développement durable, en invitant à la participation, est **un moyen de renouveler et enrichir la démocratie et la citoyenneté sur les territoires**. La seconde approche consiste, au contraire, à **appréhender les processus participatifs comme source de durabilité pour les territoires**.

Bien que ces deux approches ne soient pas exclusives, elles méritent d'être ainsi distinguées. La thématique de la démocratie participative n'a en effet pas attendu le développement durable pour émerger. Depuis le début des années 1990 en particulier, le contexte législatif et politique français y est largement favorable (cf. annexe 2 sur les différentes lois relatives à la participation). Au niveau international, la convention d'Aarhus, le chapitre 28 de l'agenda 21 de Rio mais également de nombreux documents émanant de l'Union Européenne insistent également sur la nécessaire information et transparence dans l'élaboration et mise en œuvre des politiques publiques. L'écho reçu en France autour de l'expérience de Porto Alegre sur les budgets participatifs ou des modalités d'élaboration des politiques publiques comme le Grenelle de l'Environnement et l'intérêt que ces démarches ont suscité en témoignent. Cependant, il y a bien des spécificités de la dimension démocratique du développement durable, il amène en effet les acteurs d'un territoire à négocier autour d'enjeux spécifiques identifiés (finitude des ressources, inégales répartition des richesses, dégradation de la santé, changement climatique...) conjugués à ceux du territoire et d'inviter ainsi dans la réflexion, des acteurs moins représentés dans ces réflexions : la nature et les ressources, les générations futures, les sans-voix du système représentatif. Le développement durable conduirait ainsi à une redéfinition de la gouvernance sur les territoires et porterait en germe une idée démocratique enrichie et transformée. Comme le souligne Yannick Rumpala, dans un article dédié à la question de la gouvernance et du développement durable :

*« L'objectif de développement durable tend ainsi à constituer un appui pour remettre en cause des routines démocratiques. En ce sens, il contribue à faire jouer une réflexivité accrue, dans la mesure où il incite à réfléchir sur les manques et les effets négatifs des formes procédurales qui ont jusque-là prévalu. »<sup>3</sup>*

Le développement durable peut ainsi être envisagé comme un cadre de réflexion pour élaborer des pistes de sorties de crise, dessiner un projet de société renouvelé en remettant en cause notre modèle actuel de développement. En cherchant à isoler cette spécificité de la question démocratique dans le cadre d'une politique de développement durable, le fil conducteur de la réflexion de l'Observatoire peut être exprimé à travers les questions suivantes : les processus participatifs assurent-ils **une meilleure mise en œuvre du développement durable** sur les territoires ? Au-delà de l'intérêt méthodologique, permettent-ils de réellement faire évoluer les territoires vers plus de durabilité ? Les agendas 21 constituent-ils des **espaces d'expérimentation adaptés** pour ces processus participatifs ? Après quelques années de recul, quelles leçons tirer de ces expériences locales ?

---

<sup>1</sup> Voir en annexe 1 les extraits en question de ces textes.

<sup>2</sup> Bien évidemment, la participation n'est pas née avec le développement durable, des processus bien antérieurs, tel que le mouvement coopératif et l'auto-gestion, y accordaient une place prépondérante. Sur la perspective historique, voir l'entretien réalisé par la revue *Participons* avec Pierre Rosanvallon, « Écrire une histoire générale de la démocratie », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 335-347.

<sup>3</sup> « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance », Yannick RUMPALA, *Vertigo* – La revue en sciences de l'environnement, Vol8no2, octobre 2008, p. 18

Une politique territoriale de développement durable représente un grand enjeu démocratique et nécessite une implication effective de toutes les parties prenantes du territoire. Pour l'Observatoire, l'agenda 21 peut constituer un espace pour réaliser ce bond démocratique. Il joue en effet un rôle déterminant, à la fois pour les acteurs socio-économiques du territoire, en leur proposant un cadre pour le déploiement de programmes d'action dans la durée ; à la fois pour les citoyens, en inscrivant leur action individuelle dans un scénario d'avenir collectif et partagé ; à la fois pour les élus, en renforçant la pertinence des politiques publiques et leur efficacité.

## 1. Le développement durable, de nouveaux défis démocratiques posés aux territoires

Dans le contexte actuel de conjonction des crises économique, écologique et sociale, il existe un **risque réel de contraction démocratique** : des décisions prises de manière plus unilatérales et autoritaires au niveau du politique ; le refuge dans des attitudes de repli et de défense des intérêts propres du côté des citoyens et des acteurs des territoires. Or, bien au contraire, une politique de développement durable appelle à un processus de construction collective, afin que chacun puisse être acteur à son niveau ou échelle et non pas victime des transformations à venir. Comme le souligne Edgar Morin dans son appel à la « métamorphose »<sup>4</sup> sociétale, **l'approche démocratique du développement durable constitue la principale garantie d'une exigence forte en durabilité**. Ni la coercition (via la réglementation, la législation), ni les progrès techniques et technologiques<sup>5</sup> pourtant significatifs permettront d'instaurer une dynamique de développement local durable, créative et innovante.

Le développement durable peut ainsi être envisagé comme un cadre de réflexion pour élaborer des pistes de sorties de crise, dessiner un projet de société renouvelé en remettant en cause notre modèle actuel de développement. Alors, comme le souligne Hélène Combe, s'imposent :

*« la redéfinition des systèmes de valeurs (au sens littéral de ce qui fait « forces de vie »), le dialogue sur les seuils d'acceptation des risques (principe de précaution), l'indication des moyens de faire face aux dangers incontournables ou ceux que les décideurs et/ou la société dans son ensemble acceptent de courir (principe de prévention), la mise en place de règles pour la préservation des biens communs et la « répartition » de la richesse (au sens large de ce qui compte le plus pour garantir et embellir la vie), la conception de nouvelles grilles de pilotage et de lecture pour faire évoluer les stratégies et les actions individuelles et collectives »<sup>6</sup>.*

Ce contexte actuel pose de nouveaux enjeux sociétaux à relever et interpelle donc particulièrement la collectivité dans sa manière d'élaborer la décision et d'animer son territoire notamment via des modes renouvelés d'association et d'élaboration du projet politique.

---

<sup>4</sup> « Eloge de la métamorphose », article publié le 10 Janvier 2010, *Le Monde* ou encore « La voie de la métamorphose », article publié en mars 2011, *l'Humanité*, [http://www.humanite.fr/28\\_02\\_2011-edgar-morin-la-voie-de-la-m%C3%A9tamorphose-466224](http://www.humanite.fr/28_02_2011-edgar-morin-la-voie-de-la-m%C3%A9tamorphose-466224)

<sup>5</sup> Voir la littérature sur l'effet rebonds, notamment le rapport du CAS, "Pour une consommation durable", janvier 2011 : <http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-pour-une-consommation-durable-0>

<sup>6</sup> COMBE (Hélène), « La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le DD », in *Développement durable et territoires*, sous la direction de Bertrand Zuideau, Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, p. 492

### **1.1. De nouveaux enjeux sociétaux à relever**

La particularité du développement durable est d'amener sur le devant de la scène des problématiques, notamment les questions environnementales (finitude des ressources, limites d'absorption des écosystèmes), de répartition et partage des richesses, mais aussi un nouveau regard<sup>7</sup> sur le monde et la société. Il impose également, par la complexité des systèmes, des modes de résolution des problèmes et de réflexion différents. Il s'agit par exemple de croiser les problématiques de la finitude des ressources avec celle de la précarisation des populations, de développement économique avec celle des liens entre santé et environnement.

Mais cela consiste aussi dans l'anticipation dès aujourd'hui des phénomènes d'irréversibilité, l'articulation des échelles de travail et d'action intégrant le mondial, le national, la ville, le village ; la reconnaissance que les certitudes d'aujourd'hui ne seront pas forcément celles de demain. Penser le « global et local », savoir agir à court et long terme, se projeter de manière prospective dans l'avenir des générations futures avec les contraintes d'aujourd'hui... tous ces paramètres du développement durable confrontent les instances politiques, les élus et les experts à des limites dans la perception et la résolution des enjeux du territoire. L'association et la confrontation alors de leurs visions ou perceptions des choses avec d'autres experts, usagers, jeunes ou étrangers, associations ou entreprises devient une condition de la détermination d'un juste intérêt général et de construction de cette nouvelle société.

- **Savoir gérer la complexité des territoires**

Chercheurs et experts convergent aujourd'hui pour dire que la période actuelle est caractérisée par une forte **complexité** due, d'une part, à la multitude des interactions et interdépendances entre les activités humaines, les écosystèmes, les espaces et d'autre part, à des **incertitudes**<sup>8</sup> face à l'avenir, qui malgré l'évolution des connaissances scientifiques, rendent nécessaire l'application du **principe de précaution**<sup>9</sup>. En effet, l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable. Ce principe de précaution (« n'attendons pas l'irréparable pour agir ! ») est constitutif du développement durable, tout comme le **principe de prévention** (« mieux vaut prévenir que guérir ! »), le **principe de solidarité** dans le temps (envers les générations futures et les plus démunis) et dans l'espace (avec les territoires voisins et éloignés), ainsi que le **principe de responsabilité** (cf. partie 1.2.)

Face à ce double constat, le développement d'un **pluralisme des expertises** (profanes, scientifiques, citoyennes) est un moyen de dépasser « la sur-spécialisation, le cloisonnement et le morcellement des savoirs »<sup>10</sup> (E. Morin). C'est également un moyen de renforcer les savoirs. Dans ce cas, l'expertise renvoie alors évidemment aux experts thématiques, scientifiques, chercheurs mais également aux expertises politiques et citoyennes. Cela implique un nouveau rapport à l'expertise<sup>11</sup>, à la connaissance et la reconnaissance d'une expertise de l'expérience de vie.

<sup>7</sup> Hélène Combe propose ainsi d'employer la formule de gouvernance « en » développement durable, plutôt que celle plus usitée gouvernance « du » développement, pour souligner que la durabilité n'est pas un objet ou une finalité en soi, mais correspondrait à « une posture à adopter, une méthode, à un nouveau rapport au monde, aux autres et à soi-même » (*Ibid.* p.492).

<sup>8</sup> Cf. CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre), BARTHE (Yannick), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil (collection "La couleur des idées"), 2001

<sup>9</sup> « La précaution ne rompt pas avec la science, mais elle n'en fait pas son fondement exclusif, elle s'appuie également sur le pilier de la consultation des citoyens et de la délibération collective, au côté de l'évaluation par les experts », Godard *et al.*, 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Editions Gallimard, Folio Actuel.

<sup>10</sup> MORIN (Edgar), *La Méthode*, Tome 6, Ethique, page 171

<sup>11</sup> La question de l'expertise sera notamment abordée dans le cadre du groupe de travail n°1 de l'Atelier

Ce pluralisme de l'expertise permet d'approfondir la **controverse** et de susciter la confrontation des points de vue avant toute prise de décision. La participation de chacun y est donc nécessaire pour un développement durable.

- **Répondre aux défis écologiques**

Les défis écologiques auxquels l'humanité est désormais confrontée ont des particularités qui posent des questions inédites au politique. La nature des défis à relever implique une adaptation des modes de gouverner et une manière différente d'envisager le modèle représentatif.

*« Les dégradations que nous infligeons à la planète menacent l'avenir de l'humanité. La crise écologique va obliger à des choix de société si drastiques que les régimes démocratiques risquent de ne pas résister longtemps face aux solutions autoritaires. Il y a donc urgence à refonder nos institutions pour affronter démocratiquement les défis inédits du gouvernement du long terme »<sup>12</sup>*

Au plan national et local, les défis écologiques bousculent les modes de gestion et de gouvernance établis puisqu'ils nécessitent de se placer dans des dimensions spatiales, temporelles, représentatives différentes<sup>13</sup>. Ainsi :

- Ils incitent au **dépassement des frontières étatiques** : les menaces qui pèsent sur la planète ne sont pas bornées à un territoire et appellent donc à un traitement à de multiples échelles.
- Ils impliquent un **travail d'appropriation collectif**, de renforcement des capacités et de l'intelligence collective pour faire face à **la faible visibilité** sur les impacts des grandes transformations (crises économiques et sociales, changement climatiques, érosion de la biodiversité etc.) à moyen et long terme et à leur **imprévisibilité**. Se posent alors les questions de résilience, de robustesse des territoires.
- Ils obligent à une **prise en compte du long terme**, indispensable pour répondre aux enjeux du développement durable mais qui entre en contradiction avec le temps d'action attribué au politique via notamment les mandats électoraux.
- Ils nécessitent une **vision transversale** et globale des systèmes.

Les défis écologiques interrogent le modèle de développement actuel, construit sur des notions de production et d'exploitation continue des ressources, interrogation à processus lent, qui doit pouvoir s'appuyer sur des scénarii, trajectoires, pour remporter l'adhésion du plus grand nombre. L'ensemble replace les choix et orientations politiques dans un contexte différent, nécessitant une anticipation des conséquences des actions engagées, auquel il faudra s'adapter et dans lequel le rôle des acteurs locaux, des habitants, des hommes politiques et administrations est repensé.

- **Construire un projet collectif rassembleur et d'avenir**

La société souffre d'une « crise de projection collective sur l'avenir » (Serge Depaquit<sup>14</sup>). Plus généralement, le contexte de crise actuel semble être le reflet d'une crise du modèle de développement et du projet collectif de société. Il paraît nécessaire de **trouver un nouvel horizon commun et mobilisateur** :

<sup>12</sup> Tribune de Dominique BOURG et Bastien FRANCOIS, parue dans *Libération*, mardi 23 août 2011, <http://www.liberation.fr/politiques/01012355506-pour-une-vie-republique-ecologique>

<sup>13</sup> Pour aller plus loin : BOURG (Dominique) et WHITESIDE (Kerry), 2010, *Vers une démocratie écologique - Le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, La République des idées, Paris

c'est le rôle que le politique doit savoir jouer dans un contexte globalement complexe et inquiétant. Or l'intérêt général ne se construit pas tout seul. Le politique doit rassembler l'ensemble des forces vives d'un territoire pour construire ce collectif, ce projet commun. C'est aussi en les associant qu'il rassemblera les connaissances, les richesses, les initiatives et les potentiels des citoyens, de la société civile et politique, qu'il les mettra en musique pour faire émerger un modèle de société partagé et productif de richesses collectives. L'ensemble sera facteur d'inventivité sociale, d'expression d'une créativité : le développement durable se nourrit de ces initiatives individuelles et collectives<sup>15</sup>.

La bonne compréhension des composantes d'un scénario de succès est déterminante pour l'engagement de chacun, car l'inquiétude nourrie par le changement climatique et la finitude des ressources ne peut être dépassée qu'à partir du moment où se dégage une vision claire de sa propre vie future (et celle de ses enfants) autour d'un nouvel équilibre entre plaisir de vivre, expression de sa propre personnalité et inscription dans un mouvement collectif conforme aux intérêts de l'humanité, des générations futures et de la planète. **Il appartient aux collectivités territoriales d'animer, d'encourager et d'accompagner ce processus en informant, en sensibilisant et en construisant le cadre de l'action.**

### **1.2. Une démocratie locale à réinventer, une co-responsabilité à assumer**

Les défis du développement durable interpellent les territoires dans leur capacité à mettre en mouvement localement les actions capables de répondre aux enjeux, dans leur fonction d'échelle spécifique de décision et d'action. Un nouveau rapport à la **responsabilité** est ainsi introduit par le développement durable et implique que les gouvernements locaux ne soient plus les seuls au cœur de la définition des politiques publiques et des choix stratégiques pour le territoire.

Le « **principe de responsabilité** » est à la fois **individuel** et **collectif**. Il appelle à la responsabilité des actions et décisions de chacun, dans ses *façons d'être*, c'est-à-dire ses comportements, et dans ses *façons de faire et d'agir*, c'est-à-dire ses pratiques. Il va même au-delà, sur la responsabilité de chacun vis-à-vis des générations à venir. Le Rapport Brundtland aborde lui-même cette responsabilité « d'**obligation morale** à l'égard des êtres vivants et des générations à venir ». Cette responsabilité est en même temps collective, car elle ne peut s'exercer que dans le dialogue et la négociation avec les personnes concernés par ses actes, aujourd'hui et demain (les générations actuelles et futures). Le développement durable est une question de **responsabilité globale** pour à la fois obtenir une plus grande équité dans le développement et mieux protéger l'**environnement** mondial.

L'ampleur des défis à relever ne se joue pas uniquement au niveau de l'action politique ou publique. Elle se joue à la hauteur de chacun et de chaque organisation, dans ses responsabilités professionnelles, dans ses actes privés, dans sa relation à son environnement et à la société. Elle se joue particulièrement dans le dialogue qui sera instauré entre entreprises, collectivités, individus :

*« Les solutions viendront essentiellement de l'action conjointe des forces sociales les plus actives dans la revendication des alternatives... Ce lien entre l'action des citoyens organisés et les institutions politiques est fondamental et crucial pour toute transformation sociétale »<sup>16</sup>. Ricardo Petrella*

---

<sup>14</sup> Vice-président de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels)

<sup>15</sup> Le maire de Kingersheim parle ainsi de « fertilisation croisée des points de vue et des propositions », d'autres évoquent la nécessaire « exploration des mondes communs »...

<sup>16</sup> PETRELLA (Ricardo), 2007, *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Editions Eco-société, p.99



- **L'importance du territoire face à la mondialisation économique**

La mondialisation de l'économie, et à certains égards sa financiarisation, renforce une double exigence :

- Le renforcement de l'ancrage territorial des activités, des populations pour favoriser un mieux être ensemble et palier à d'éventuelles ruptures issues de décisions externes ;
- La solidarité territoriale, facteur de cohésion et d'équilibre locaux.

Les territoires deviennent alors des acteurs majeurs pour assurer la cohésion sociale et activer les solidarités sur les territoires, en suscitant un développement endogène basé sur les ressources locales et une relocalisation partielle de l'économie.

Suite aux lois de décentralisation, les collectivités territoriales et territoires de projet disposent de nombreux leviers pour infléchir le développement à l'échelle locale. Le défi alors des territoires est de travailler à de nouvelles formes de processus d'élaboration des décisions et de gestion, favorisant le rapprochement entre acteurs de la vie économique et sociale et à œuvrer pour une meilleure articulation entre territoire, emploi, population.

- **La collectivité et son rôle d'animation du territoire**

Même si les questions d'environnement global, telle que le changement climatique, rend indispensable la recherche de solutions au niveau mondial, les collectivités locales, quelles que soient leur taille et leurs compétences, jouent un rôle essentiel. En effet, dans la société contemporaine mondialisée et globalisée, les territoires sont le point d'appui où les solidarités, indispensables à la cohésion sociale, sont mises en œuvre au plus près des besoins des citoyens. La collectivité, dans cet espace, joue alors un rôle de mobilisation et d'animation du territoire. Les sujets abordés dans le cadre des politiques territoriales de développement durable nécessitent une mobilisation au-delà des intérêts de court terme, tout en reconsidérant les stratégies industrielles présentes et en gérant les tensions sociales. Le territoire est le niveau à privilégier pour renouveler la relation entre l'action publique et le marché / entre l'action publique et le citoyen.

Le territoire est ainsi confronté à un certain nombre de contraintes fortes qui pèsent sur sa capacité d'action :

- La **difficile lisibilité des décisions**, et notamment le décalage de temps entre une concertation et une application de la décision au terme du processus, qui engendrent parfois des incompréhensions des acteurs et publics ;
- La **dilution des responsabilités entre les différents niveaux d'intervention** : international, national, local dans un contexte de forte mondialisation;
- La **crise des finances publiques** et la **réforme des collectivités territoriales**<sup>17</sup>.

L'enjeu pour le territoire est donc d'arriver à relever les défis tout en faisant face à certaines contraintes fortes. Pour cela, il doit savoir associer et rassembler les acteurs locaux, de l'association à l'entreprise, du citoyen à l'agent public autour du projet de renouvellement des modèles de développement des territoires. Pour relever les défis, l'ensemble des forces vives des territoires doivent être mis en mouvement et actrices de cette transition : la place des élus locaux dans ce processus est fondamentale.

Il n'est cependant pas seul à pouvoir jouer ce rôle. Et l'on voit d'ores et déjà, et depuis de nombreuses années, des associations, des entreprises, des citoyens s'engager et agir à leur niveau sur la réduction des consommations d'énergie, la préservation de la biodiversité, la réduction de la pauvreté...

---

<sup>17</sup> La remise en cause de la clause des compétences générales pour les régions et les départements, en particulier. Pour de plus amples informations, voir <http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1157>



### Le rôle de la collectivité comme animatrice d'une démocratie renouvelée sur les territoires.

Dans un contexte marqué par l'urgence sociale et environnementale, la tentation est forte de recourir à des mesures coercitives et anti-démocratiques. Pourtant, la transformation de notre modèle de développement résulte avant tout de l'enclenchement d'une dynamique collective partagée en faveur de nouvelles pratiques quotidiennes. Cette évolution des pratiques des individus et des acteurs du territoire permet par la suite leur diffusion, essentiellement par effet d'entraînement, au sein de leur milieu, de leur quartier, de leur domaine d'intervention.

Les collectivités territoriales ont la capacité de susciter ces évolutions et d'en animer démocratiquement la diffusion pour une transformation profonde de nos modes de vie. La collectivité doit donc s'assumer comme **animateur d'une réflexion de long terme** sur son territoire afin de **mobiliser les parties prenantes** (élus, associations, entreprises, acteurs sociaux, citoyens...) **dans la vie de la cité et dans son organisation**. C'est également le rôle de la collectivité que de **questionner la démocratie et ses modes de fonctionnement**. L'implication d'autres acteurs dans les processus de décision permet en effet d'asseoir le système représentatif sur un pluralisme d'acteurs à même de refléter la complexité d'un territoire et d'y apporter des réponses.

- **Gérer la cohérence et l'articulation entre les niveaux territoriaux**

Avec les enjeux de développement durable, il ne s'agit plus seulement de travailler à la répartition des rôles entre les différents acteurs, mais à une action à conduire sur chaque secteur qui mobilise plusieurs niveaux territoriaux et compétences. Ainsi, le défi de la gouvernance de demain sera bien plus la **question de la coopération** entre les niveaux territoriaux que celle de la répartition des compétences<sup>18</sup>. L'enjeu sera d'une part, de connecter les territoires entre eux pour une plus grande solidarité par rapport aux enjeux planétaires (mutualiser les moyens d'action, coopération et coordination, articulation des échelles, etc.) et d'autre part de construire ses logiques avec un cadre législatif existant (réforme des collectivités territoriales, Grenelle de l'Environnement...).

Ainsi, trois enjeux forts guident la participation :

**Un enjeu démocratique**, avec l'ambition de renouveler le dialogue élus/citoyens. En donnant la parole à chacun, l'objectif est de faire vivre le débat public, la démocratie locale. La confrontation des points de vue des différents acteurs est un moteur essentiel de progression vers une culture commune et partagée.

**Un enjeu de connaissance**, dans la mesure où il s'agit de mieux cerner les besoins, les attentes et les aspirations de l'ensemble des parties prenantes du territoire, y compris les acteurs les plus éloignés de la vie publique.

**Un enjeu de territoire** avec pour objectif de construire un projet partagé d'avenir du territoire, de renforcer sa cohésion et sa robustesse face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux et d'accompagner le changement culturel nécessaire au développement durable .

---

<sup>18</sup> Cf. *La démocratie en miettes*, par Pierre Calame, Ed. Descartes & Cie, 2003, 330 p.

## 2. La plus-value d'une gouvernance participative sur les territoires

---

Au regard des enjeux complexes du développement durable, l'évolution des modes de gouvernance devient indispensable. La participation contribuera en particulier à alimenter la pertinence et la légitimité de la décision politique, à construire un projet de territoire spécifique et adapté et enfin à poser les fondements d'une transformation sociale et sociétale.

### 2.1. La participation : pertinence et légitimité de la décision politique

La participation en permettant le recensement d'une diversité d'arguments et de positionnements, renforce **le bien fondé de la décision**, puisqu'elle sera construite au prisme des avis et expertises de nombreux acteurs, suite à la manifestation et à la compréhension d'intérêts potentiellement divergents.

Cette manière de procéder facilite également la **reconnaissance et l'acceptabilité** de la décision prise. Par le dialogue et une compréhension mutuelle des acteurs entre eux, cette situation peut permettre de dépasser des situations de blocages et de faire avancer la décision.

Les procédures de participation contribuent à rétablir une **confiance dans le débat public, et plus largement dans l'avenir du territoire**. Certains auteurs, à l'instar de Loïc Blondiaux, vont jusqu'à pronostiquer un changement de fond dans les processus constitutifs de la légitimité gouvernementale :

*« A travers la généralisation de ce type de procédures, il est possible de faire l'hypothèse selon laquelle s'amorce un **changement substantiel dans la conception de la légitimité** qui prévaut dans nos sociétés politiques. La légitimité d'une mesure ne dépendrait plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend mais de la manière dont elle est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit. Toute décision semble devoir aujourd'hui avoir fait l'objet d'une concertation préalable, d'une délibération incluant l'ensemble des acteurs concernés par la décision »<sup>19</sup>*

### 2.2. La participation : garantie d'un projet de territoire spécifique et adapté

L'implication d'un ensemble de parties prenantes du territoire au débat public, par la confrontation d'approches et d'intérêts divergents, répond à un **enjeu d'amélioration de la connaissance du territoire**. La participation vise à mutualiser les connaissances, à dépasser les approches sectorielles pour construire une **culture commune** et engager un véritable **travail collectif de production**. L'expertise disponible dans les territoires est en effet diffuse, avec des savoir-faire « techniques » du côté des services publics et des entreprises, des approches plus globales ou plus transversales du côté des universitaires et des associations et une connaissance particulièrement fine du terrain par les professionnels.

Ce projet de territoire se construit par la coordination entre des démarches de planification souvent descendantes et la logique participative ascendante. En effet, ces deux approches, l'une plus institutionnelle, verticale et l'autre plus centré sur l'auto-organisation du milieu à se développer, se complètent.

L'ensemble contribue à **revoir les modes de gouvernance territoriaux**. Les modes de décision ascendants, verticaux gagnent à être renouvelés au profit d'une vision plus participative de la gouvernance des territoires impliquant une pluralité d'acteurs. Cette notion de gouvernance basée sur le concept d'un partage des pouvoirs oblige à penser de nouvelles formes de régulation démocratique. La mise en synergie des différentes logiques d'acteurs (de gestion pour l'Etat, de valeur ajoutée économique pour le marché, de valeurs pour la société civile) assure la qualité de la décision.

---

<sup>19</sup> Blondiaux L., 2005, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, sous la direction de Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., Paris, La Découverte, pp. 119-135.

Par là même, la participation renvoie à une redéfinition et à une redistribution des responsabilités, comme le souligne Yannick Rumpala :

*« Accorder une place croissante à des formes de participation, et cela apparaît de manière sensiblement marquée dans le cas du développement durable, permet aussi de redistribuer les responsabilités, de remettre les acteurs partenaires face aux responsabilités qui sont les leurs. »<sup>20</sup>*

### **2.3. La participation, pour une transformation sociale et sociétale<sup>21</sup>**

La participation contribue à mettre les énergies volontaires au profit d'un projet collectif partagé. En encourageant une citoyenneté active, critique et inclusive, la participation est facteur d'**inventivité sociale** et fonde les bases d'une société de l'innovation.

Dans nos sociétés contemporaines, amenées à se construire de plus en plus sur des valeurs plurielles de par un mélange croissant des cultures, le principe délibératif constitue un moyen de faire coexister pacifiquement des styles de vie et opinions différentes. Une diversité discutée et débattue pose les bases d'un respect mutuel entre les acteurs et les communautés. Les espaces d'échange participent à créer du lien entre les personnes, entre les acteurs et fonde les bases d'une société relationnelle. Dans un contexte d'individualisation croissante de la société, face au risque d'anonymat urbain, la participation à la vie locale offre la possibilité aux acteurs de se saisir des questions qui touchent leur vie et de développer les moyens d'agir, la citoyenneté et l'engagement de chacun dans la vie collective.



#### **La participation au cœur de la transition vers un monde durable, créatif et innovant.**

La participation peut s'envisager sous l'angle d'un droit ou d'un moyen de faire le territoire plus intelligemment, en prenant en compte les besoins et les usages. La participation peut ainsi être appréhendée comme une fin, dans le sens où le processus doit favoriser « l'empowerment » de ceux qui y participent, faciliter l'émancipation, les changements de regard ou de représentation pour inventer le développement durable à l'échelle locale.

Favoriser la mise en capacité de ceux qui participent concourt ainsi à mettre en œuvre un **développement local créatif, durable et participatif**, facteur d'émancipation et levier d'émergence de modes d'organisation collectifs et de modes de vie différents. L'enjeu est alors de concilier les processus de démocratie participative à de véritables **outils de transformation des politiques publiques**, afin de développer de véritables leviers d'innovation sociale.

*« La réappropriation collective du sens littéral de « développement » constitue un enjeu majeur. Parce que « développer » signifie « croître », ou « grandir », nous sommes tous aujourd'hui confrontés au défi de « grandir en humanité », c'est-à-dire en liens sociaux, en intelligence collective, dans le dialogue et les interactions entre cultures »<sup>22</sup>.*

<sup>20</sup> « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance », Yannick RUMPALA, VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Vol8no2, octobre 2008

<sup>21</sup> Pour aller plus loin sur la question de la cohésion sociale et du développement durable, consultez le Cahier n°5 de l'Observatoire : "**Sociétés en transition, risques sociaux, réaffirmer les priorités sociales du développement durable**", repères pour l'action, août 2011, sur le site de l'Observatoire rubrique « Les Chantiers de l'Obs' »/ « Cohésion sociale » : [http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1066&id\\_mot=170](http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1066&id_mot=170)

<sup>22</sup> Hélène Combe, *op. cit.* p.500

### 3. Les multiples formes de la participation sur les territoires

---

La participation<sup>23</sup> désigne un **processus d'organisation d'une réflexion collective autour d'un projet**. Dans le cadre des projets territoriaux de développement durable, elle désigne plus particulièrement l'implication de l'ensemble des parties prenantes d'un espace géographique à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de développement durable. Ainsi, elle englobe l'ensemble du processus de l'information à la coproduction de la décision publique et interroge, par l'association de nouveaux acteurs dans les processus d'élaboration de décision, les modes de faire.

La participation fait appel à de nombreux savoirs sur un territoire : ceux des usagers, des professionnels (économiques, institutionnels, associatifs...), des experts, des associations, des entreprises, des jeunes, des personnes en difficulté, des retraités... Elle a pour finalité d'**offrir un espace d'expression** des intérêts parfois divergents des acteurs, de faciliter les points de rencontre entre ces différents intérêts, d'améliorer le projet ou de faire émerger de nouvelles propositions qui pourront être prises en compte lors de l'élaboration du projet.

#### 3.1. La participation à l'initiative des pouvoirs publics

Processus dynamique et évolutif, la participation comporte différents niveaux d'ambitions. **La participation impulsée par les pouvoirs publics peut prendre différentes formes.**

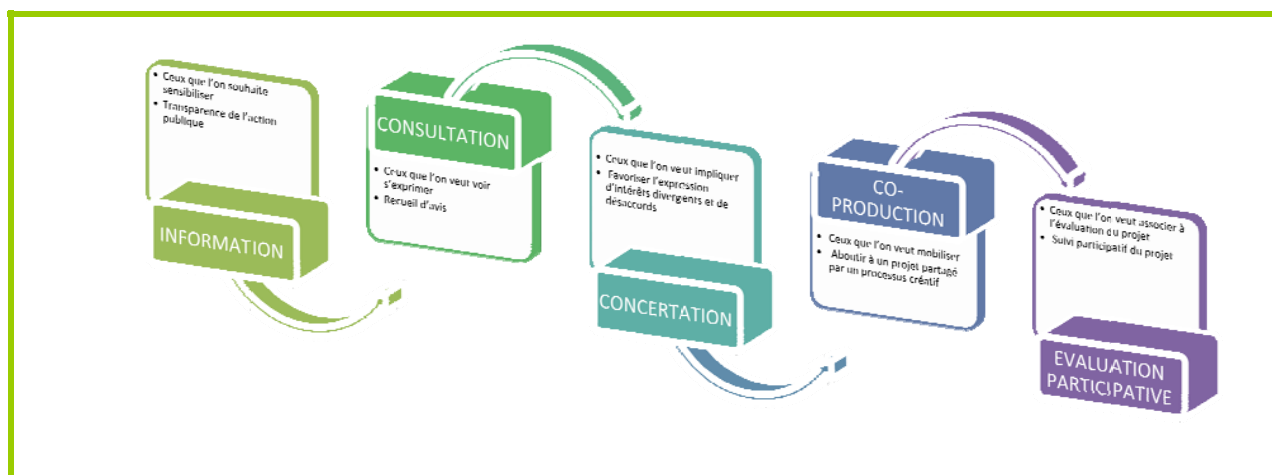
- **L'information** consiste à présenter le projet au public. La relation est a priori à sens unique entre l'émetteur et le récepteur du message. Néanmoins, l'émetteur adapte son message à son interlocuteur en adaptant si nécessaire son discours afin de s'assurer de la compréhension de tous. Cette action peut intervenir aux différentes étapes d'un projet territorial et répond à un principe de transparence et constitue ainsi une condition sine qua non.
- **La consultation** est un recueil d'avis et d'attentes de bénéficiaires ou d'utilisateurs d'un projet, et ce, par le biais d'une procédure obligatoire (type enquête publique) ou volontaire (type referendum). La consultation peut intervenir en amont du projet, ou en cours, pour vérifier la pertinence de certains choix et orientations. Elle n'implique pas nécessairement un retour sur la prise en compte des avis de la part de la collectivité.
- **La concertation ou dialogue** vise la compréhension mutuelle entre un émetteur et un récepteur par l'échange direct. Il facilite la construction d'un sens commun et constitue pour le citoyen une opportunité de participation. La concertation présuppose que les interlocuteurs intéressés cherchent a minima à se comprendre, soient prêts à y consacrer un certain effort et soient disponibles. Une étape de **formation** peut ainsi se révéler très utile afin de créer un vocabulaire partagé entre les participants.
- **La co-construction** d'un projet ou d'une politique suppose de faire participer des acteurs à l'élaboration concrète de ce projet ou de cette politique à partir d'une analyse collective d'une problématique. Elle nécessite une participation active, tout le long du projet, du public et une forte implication des personnes. Elle suppose de co-construire le processus de décision du projet ou de la politique.
- **L'évaluation participative**<sup>24</sup> repose sur le principe d'une participation active des principales parties prenantes du projet à l'exercice d'évaluation. La collectivité ne peut évaluer seule son projet de

---

<sup>23</sup> du latin *participare*, participer, prendre part à, avoir sa part de, partager, répartir. La participation est l'action de participer, de prendre part à quelque chose. Dans le champ politique, la participation désigne les différents moyens qui permettent aux citoyens et acteurs du territoire de contribuer aux décisions et aux actions concernant la communauté.

<sup>24</sup> Pour aller plus loin, consultez le référentiel en ligne d'évaluation réalisé par le MEDDTL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-referentiel-pour-l-evaluation-.html>

développement durable. La démarche d'évaluation d'un agenda 21 est nécessairement participative, mettant en application les principes essentiels de toute démarche de développement durable, que sont la transversalité et la participation. L'implication des élus, des services, des entreprises, des acteurs sociaux et des habitants est gage à la fois d'une évaluation de meilleure qualité, car enrichie de multiples regards, et d'une meilleure appropriation du projet par tous ceux susceptibles de participer à sa mise en œuvre.



Ces différents niveaux de participation, cumulatifs entre eux, expriment bien qu'il n'existe pas un modèle de participation. La participation est fonction du volontarisme politique et des réalités du territoire.

Parallèlement à l'initiative des pouvoirs publics, la société civile et les acteurs locaux peuvent aussi être porteurs et acteurs d'un développement plus durable et créatif.

### 3.2. Initiatives citoyennes

En parallèle des initiatives des pouvoirs publics pour accompagner la mobilisation des acteurs locaux et des citoyens dans la prise en charge des questions de développement durable, émergent des mouvements de citoyens actifs, cherchant à investir fortement la chose publique via des actions concrètes et collectives : il s'agit par exemple des mouvements de « villes en transition », de « slow cities » ou encore des actions plus locales tels que les jardins communautaires, qui redonnent au citoyen un pouvoir d'agir sur son environnement. Cela se traduit également par une **volonté plus forte de l'individu de prise en charge par lui-même**, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale. C'est aussi ces formes là d'actions des individus qui peuvent forcer à redessiner la manière de gérer la chose publique, et donc de faire « politique » ensemble.

On voit ainsi émerger des initiatives de citoyens qui cherchent à reprendre prise sur leurs vies, par des mouvements sociaux atypiques, refusant de subir des modes de vie ou de consommation qui empiètent sur leur pouvoir d'action et sans attendre que cela vienne d'une impulsion politique. **Ces mouvements ont aussi pour vocation d'initier des actions qui organisent la chose sociale différemment**, refusant la logique du consumérisme, inventant de nouvelles manières d'habiter, résistant à la prééminence de l'avoir sur l'être. Par exemple, ils tentent de répondre aux enjeux tels que la construction d'une société post-pétrole dans le cas du mouvement des « transition towns ». Ces initiatives citoyennes sont nées à l'origine de mouvements plutôt

---

Et le document réalisé par le RAEE, *Évaluation participative des projets territoriaux de développement durable et des agendas 21 locaux. Outils et méthodes participatives*, 2010 : [http://observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/evaluation\\_participative\\_oct\\_2010.pdf](http://observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/evaluation_participative_oct_2010.pdf)

contestataires, cherchant des alternatives à un mode de vie auquel ils n'adhèrent plus. Quel avenir à ces mouvements ?

Est-ce seulement des signaux faibles ou ont-ils vocation à devenir un mode de vie dominant pour demain ? Est-ce des mouvements isolés, sur des logiques individuelles ou des mouvements à vocation générale et de transformation sociétale ? Comment ces derniers percolent-ils avec les dynamiques plus institutionnelles pour créer une dynamique de changement sur les territoires ?

Réunir l'expression des uns et des autres pour créer un sens commun constitue sans doute l'un des nœuds majeurs de la réflexion sur la démocratie participative. Quel fait démocratique et de modification profonde du rapport du citoyen à la démocratie révèle-t-il ?

Le rôle accru du citoyen dans la gestion de la ville, dans la gestion de la chose publique, via la constitution d'associations mais aussi d'autres modes émergents d'organisation d'une parole publique incarnent une volonté de répondre de manière individuelle et/ou collective à des problématiques de développement durable, sans attendre l'intervention de la force publique.

Les exemples sont nombreux et touchent à un large champ des activités du quotidien et des modes de vie :

- *L'alimentation*<sup>25</sup> : développement de circuits-courts via des partenariats consommateurs-maraîchers, mise en place de jardins partagés et d'actions d'auto-production, regroupement au sein d'épiceries solidaires, commandes alimentaires groupée ;
- *L'éducation et les loisirs* : création de plateforme d'échanges de savoirs et de services, mise en place de crèches parentales, universités populaires et de savoirs ;
- *L'environnement et le cadre de vie* : gestion partagée des espaces verts, réappropriation de l'espace urbain et public<sup>26</sup> ;
- *Les transports et la mobilité* : via des initiatives nombreuses de pédibus et de covoiturage ;
- *L'habitat et ses équipements* : renaissance de logiques d'habitat groupé, de pratiques de cohabitations face aux prix du louer, de mutualisation des équipements.

Même si ces initiatives peuvent paraître isolées, éparées et limitées en comparaison avec certains mouvements sociaux caractérisés par une ampleur et une mobilisation nettement plus fortes, elles n'en constituent pas moins des « signaux faibles » d'une rupture avec notre modèle de développement. Sont-ils les symptômes d'un changement culturel, des éléments de contestation politique ou de simples soupapes d'expression ou de décompression à la marge ? L'ensemble incarne néanmoins **une volonté de s'impliquer différemment dans la ville, le territoire, la communauté**. Face à la lenteur de réaction des pouvoirs publics, les citoyens s'organisent et traduisent leur prise de conscience dans l'action.

---

<sup>25</sup> Les AMAP sont le plus souvent citées pour témoignage de cette prise en charge de l'alimentation par les populations : <http://www.reseau-amap.org/>

<sup>26</sup> Un collectif s'est par exemple constitué à Strasbourg avec pour mot d'ordre la libération de l'espace public de formes d'occupations jugées aliénantes (automobile, publicité...) : le Collectif pour la Réappropriation de l'Espace Public

### **3.3. Implication et actions des acteurs économiques, vers une économie territoriale durable**<sup>27</sup>

Les domaines sur lesquels les collectivités et les acteurs économiques peuvent développer des synergies sont nombreux : emplois local et formation, maintien des activités, lutte contre les discriminations, bien être des salariés, maîtrise des consommations d'énergie, gestion rationnelle des ressources naturelles, nouveaux modes de production et de consommation responsable, développement d'éco-filières, etc. Les entreprises et autres acteurs économiques sont en effet au cœur du développement des territoires : **créateurs d'emplois**, ils sont à même de fournir une offre pour développer l'activité sur les territoires ; **au centre du lien social**, ils offrent commerces et services de proximité indispensables ; **consommateurs d'espace et de ressources**, ils impactent l'environnement global qui accueille et permet leur activité.

Le rôle de l'entreprise sur son territoire d'insertion en tant qu'acteur et consommateur est ainsi questionné : comment peut-elle interagir avec le projet territorial de développement durable (en élaboration, ou en phase de mise en œuvre) ? Comment créer des objectifs partagés entre les entreprises, la collectivité et les autres parties prenantes du projet ? Comment révéler une « entreprise citoyenne » ?

La collectivité doit ainsi favoriser le dialogue territorial pour identifier et comprendre les enjeux de chacun et construire un projet adapté aux besoins de chacun, à leurs capacités d'actions, en cohérence avec les défis du développement durable. Tisser des partenariats entre entreprises et collectivités est essentiel si l'on veut identifier des espaces de convergence d'intérêts, bénéfiques au territoire et à ses acteurs économiques.

- **Le rôle des acteurs économiques**

Les démarches d'acteurs économiques intégrant les enjeux du développement durable ne se limitent pas au reporting et à l'affichage environnemental, ou encore aux démarches qualité-sécurité-environnement. Le développement durable conduit au contraire les acteurs économiques à une vision renouvelée de leur gouvernance et de leur management fondé sur la responsabilité et la reconnaissance des acteurs du territoire et de leurs savoirs.

La notion de responsabilité est ainsi intégrée, formalisée sous le terme de « **Responsabilité sociale des entreprises** » (RSE), et porte autant sur les enjeux globaux (lutte contre le changement climatique, préservation de l'environnement, respect des droits de l'Homme pour les entreprises ou épanouissement de tous les êtres humains pour les collectivités...) que sur des problématiques opérationnelles (mobilisation des équipes, élaboration d'une stratégie, mise en œuvre et évaluation d'un plan d'actions). La notion de responsabilité sociétale des entreprises implique ainsi de questionner non seulement la contribution de l'entreprise à l'économie globale (sa valeur ajoutée), mais aussi la place qu'elle occupe dans la société à l'heure du réchauffement climatique, de la rareté des ressources, des atteintes aux droits de l'homme, des affaires de corruption et de mauvaise gouvernance et plus généralement de la globalisation des échanges marchands. Pour ce faire, cette notion<sup>28</sup> propose **une vision élargie de l'environnement des firmes à des parties prenantes** autrefois négligées, comme par exemple les riverains, les consommateurs et les associations, les ONGs, les groupes politiques.

<sup>27</sup> Pour aller plus loin sur la question des acteurs économiques, consultez le Cahier n°4 de l'Observatoire : "Économie et développement durable : quelles stratégies pour les territoires ?", mai 2010, sur le site de l'Observatoire rubrique « Les Chantiers de l'Obs' »/ « Développement économique » : [http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1068&id\\_mot=169](http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1068&id_mot=169)

<sup>28</sup> L'Iso 26000 définit la responsabilité sociale comme la responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et de ses activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement transparent et éthique qui :

- contribue au développement durable y compris à la santé et au bien-être de la société
- prend en compte les attentes des parties prenantes
- respecte les lois en vigueur et est compatible avec les normes internationales
- est intégré dans l'ensemble de l'organisation et mis en œuvre dans ses relations



Si ces questions de responsabilité sociale et sociétale des entreprises commencent à rentrer dans les logiques de fonctionnement des grands groupes, elles restent encore largement à construire dans la réalité des territoires, tant parce que l'entreprise n'a pas fondamentalement une logique territoriale – du moins, elle n'est pas formalisée - que parce que les collectivités n'en comprennent que très peu le fonctionnement.

- **Renforcer l'ancrage territorial des acteurs économiques**

Les entreprises, pour impulser la dynamique de développement durable en interne, doivent jouer un rôle d'information et de sensibilisation auprès des salariés, des collaborateurs, des parties prenantes de l'entreprise. La formation et l'évolution des compétences du territoire doivent s'orienter sur des sujets rattachés au développement durable. **Leur implication dans une démarche de développement durable constitue un réel bénéfice social**, permettant une sensibilisation voire une implication des parties prenantes, salariés, clients, fournisseurs, autres partenaires socio-économiques...

En externe, l'ancrage territorial est une question clé pour les entreprises comme pour les collectivités. Faire émerger un compromis entre les intérêts différents voire divergents des acteurs du territoire, avec la diversité des compétences et des acteurs réunis autour d'un projet et de ses filières : tel est l'enjeu pour la collectivité. L'ancrage territorial s'apprécie au regard :

- **des relations avec la population locale** : en terme d'emploi, d'insertion sociale et professionnelle, de formation, de dialogue et de concertation, de respects des droits humains.
- **du soutien au développement du territoire** : création d'infrastructures sociale, transfert de savoir faire, redistribution des revenus, sous-traitance et achats locaux, gestion des mutations économiques.

*« Je veux poser la nécessité de l'ancrage territorial. Au sens « ancre de marine » : la réponse à la mondialisation est l'ancrage des entreprises et des activités économiques sur le territoire. Une entreprise, tel un avion, peut décoller / se délocaliser à tout moment. Il faut créer des liens avec les entreprises pour qu'elles restent : c'est le rôle des collectivités locales. » Pierre Radanne, Président de l'Association 4D*

La question de l'ancrage territorial des entreprises apparaît ainsi comme un enjeu fort de construction de territoires plus équitables et soutenables. Là encore, le dialogue et la confrontation des points de vue forceront à la construction d'un projet adapté à ses ressources endogènes.

« La notion d'ancrage local de l'entreprise naît des interactions et des interdépendances fortes entre celle-ci et ses territoires d'implantation, d'abord parce que les entreprises sont naturellement au cœur de l'émergence économique des territoires où elles exercent leur activité. Elles apportent en effet des capitaux, des technologies, du savoir faire et de l'emploi, autant de conditions indispensables au développement de ces territoires. Aujourd'hui, les entreprises sont de plus en plus attendues sur des actions permettant aux communautés d'accueil de bénéficier plus directement de leur présence (...) et en tant que véritable acteur du changement économique et social du territoire. L'avenir de l'une et de l'autre en dépend, car l'entreprise ne peut se développer durablement dans un environnement qui ne lui est pas favorable. L'intégration des entreprises est déterminante pour la performance de celle-ci. Les moyens pour y parvenir sont divers. L'ancrage territorial est concrètement mis en œuvre à travers plusieurs volets. Les liens entre eux étant nombreux, certaines entreprises s'attachent à les traiter de manière transversale (...) :

- dialogue avec les parties prenantes locales (identification des parties prenantes impactées, procédures de dialogue, de concertation...),
- développement économique local (sous-traitance et achats locaux, contribution au développement des entreprises locales, transfert de savoir-faire, soutien au microcrédit...),

- gestion des mutations économiques (préservation de l'emploi et du tissu économique local hors de restructurations ou de retrait d'activités),
- développement social local (développement de l'employabilité locale, insertion sociale et professionnelle, création d'infrastructures sociales...),
- droits de l'Homme (dans leurs relations avec les communautés locales),
- redistribution de revenus localement et lutte contre la corruption (paiement des impôts et taxes au gouvernement, autorités publiques...) 29».

Entreprises, collectivités, établissements d'enseignement supérieur doivent rassembler leurs forces et leurs actions pour faciliter cet ancrage territorial des activités et des hommes sur le territoire.

- **L'avènement d'une économie territoriale durable**

Cette économie territoriale durable<sup>30</sup> s'incarne déjà sous différentes formes, toutes basées sur la coopération territoriale et la participation des parties prenantes :

- **L'économie circulaire** cherche à rapprocher nos écosystèmes industriels du fonctionnement quasi cyclique des écosystèmes naturels ; parce qu'elle recherche le prélèvement minimum de ressources et la réutilisation maximum des déchets, elle s'oppose à l'économie linéaire, qui épuise d'un côté des ressources, et accumule de l'autre des déchets.
- Mettre en œuvre **l'écologie industrielle** consiste à considérer le territoire comme un écosystème et à mettre en œuvre au sein de ce territoire les principes de l'économie circulaire. Il s'agit de générer plus de richesses tout en réduisant l'impact des activités économiques sur la biosphère. Ses grands principes établis sont : la substitution et la mutualisation des moyens.
- **L'économie de fonctionnalité** remplace la vente des biens par la vente de leur usage, par exemple la location de voiture plutôt que son achat. La location permet d'optimiser l'usage d'un bien grâce au partage de son usage entre plusieurs utilisateurs, et donc de diminuer la quantité de biens (et donc celle des ressources prélevées pour leur fabrication) nécessaires pour un service rendu identique.

Ces trois exemples d'organisation économique qui œuvrent pour une économie territoriale durable, imposent une connaissance fine des besoins de chacun des acteurs économiques et une mise en synergie très importante entre eux. Le rôle de la collectivité comme chef d'orchestre devient fondamental.

Certains acteurs économiques comme les associations, les ONG, les bureaux d'études se positionnent dans la vie économique des territoires et peuvent être des facilitateurs, des interfaces entre État, collectivités et entreprises. Ils ont un rôle d'animation, de médiation. Ils apportent une expertise technique, scientifique, sociale, au service de l'intérêt général. D'autres, comme les entrepreneurs de l'économie sociale et solidaire, porteurs d'une autre éthique de production et de relation entre salariés et entreprise, instaillent progressivement de nouvelles valeurs au travail et à la production et peuvent ainsi, grâce à la force de l'exemple, inciter d'autres acteurs économiques à revoir leurs modes de production et d'organisation.

---

<sup>29</sup> Extrait de l'étude « L'ancrage des entreprises dans les territoires : pilotage et reporting international », IMS-Entreprendre et ORSE, 2006

<sup>30</sup> Pour plus d'informations, la **plateforme d'Orée** sur l'éco-conception met à disposition des informations aussi bien théoriques (cycle de vie d'un produit, enjeux environnementaux...) que pratiques (rapports sur la réglementation, retours d'expérience, fiches pratiques) pour guider les acteurs économiques dans leur démarche : [www.oree.org/ecoconception.html](http://www.oree.org/ecoconception.html)

## 4. La participation dans les agendas 21 locaux : retours d'expériences<sup>31</sup>

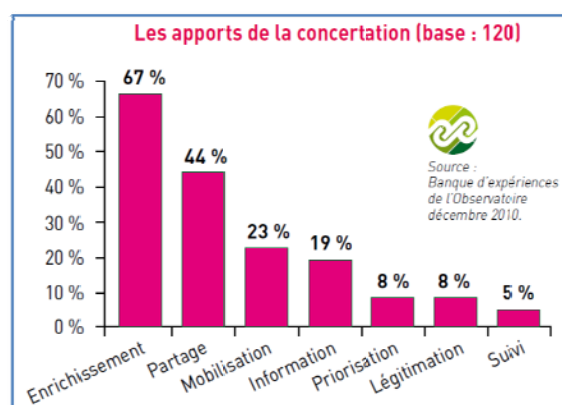
En 2010, l'Observatoire a analysé les expériences des collectivités engagées dans un projet territorial de développement durable et dresse un état des lieux des pratiques de la participation dans le cadre de projets de développement durable.

### 4.1. L'apport de la concertation pour les collectivités

L'apport principal de la concertation évoqué par les 120 collectivités ayant répondu à l'enquête de l'Observatoire est **l'enrichissement du projet, du diagnostic à la programmation des actions**. La concertation permet de faire émerger et de valoriser **une expertise citoyenne**, de mieux comprendre les enjeux du territoire, et assure ainsi une meilleure cohérence et adéquation aux besoins et attentes des habitants.

Un peu moins de la moitié des collectivités étudiées met en avant **l'idée de partage**. La concertation suscite ainsi l'échange autour du projet, la confrontation des points de vue et des intérêts. Elle contribue à une appropriation de tous, à une **vision partagée du territoire**.

À un niveau à peu près équivalent, les collectivités soulignent le **rôle de mobilisation et d'information** que jouent les dispositifs de concertation. Moments d'information sur le projet, ils permettent une meilleure compréhension des enjeux locaux.



Dans une bien moindre proportion, les collectivités soulignent des apports en termes de priorisation et de hiérarchisation de l'action publique, de suivi citoyen permettant les réorientations et inflexions du projet et une plus forte légitimité des actions.

### 4.2. Les instances d'appui sollicitées pour la concertation

Globalement, l'ensemble des collectivités territoriales et territoires de projet recensés par l'Observatoire s'appuient sur des instances existantes, notamment celles initiées par la loi, pour mettre en œuvre leur concertation dans le cadre d'un projet territorial de développement durable. 75 % des régions recensées s'enrichissent des analyses et études menées par les **Conseils économiques et sociaux régionaux** (CESR). Les intercommunalités et pays font quant à eux régulièrement appel à leur **Conseil de développement** dans leur

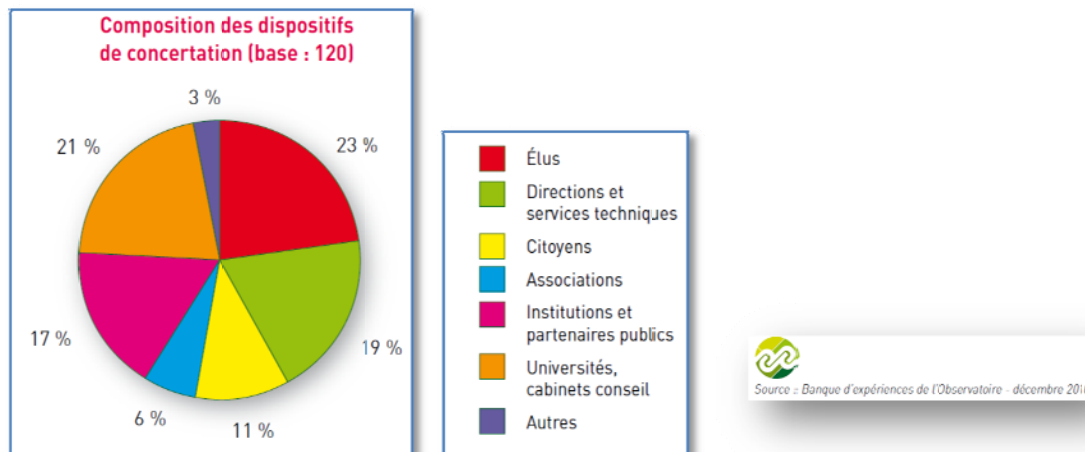
<sup>31</sup> Extraits du Panorama 2011 de l'Observatoire, téléchargeable à l'adresse suivante : <http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article1160>

processus de concertation (68 % des recensés). Les villes s'appuient pour la moitié d'entre elles (47 %) sur les **Conseils de quartiers**.

Au-delà des instances prévues par la loi, les communes de moins de 80 000 habitants ne disposant pas d'instance obligatoire, organisent librement leur démarche participative : ainsi 20 % d'entre elles créent des **Comités consultatifs spécifiques**, qui regroupent une catégorie d'acteurs définis (jeunes, personnes âgées, commerçants...) ou qui abordent une problématique particulière (vie sociale, transport...).

#### 4.3. La composition des instances participatives

La démarche de concertation se construit majoritairement en interne : élus, directions et services techniques sont les plus fortement représentés, constituant respectivement 24 % et 19 % des processus participatifs. Les acteurs « relais », associatifs, publics, économiques constituent également un appui important pour les collectivités (21 %), tout comme les habitants (17 % des participants). Les collectivités associent dans une moindre mesure leurs partenaires publics (Chambre de commerce et d'industrie, structure de l'Éducation nationale...). L'appel à un appui technique extérieur reste marginal, tout comme la participation des représentants des autres échelons territoriaux.



Cette pluralité d'acteurs intervient tout au long de l'élaboration du projet, du diagnostic à l'élaboration du plan d'actions. Elle est cependant plus forte et systématique dans la phase d'élaboration du projet : la définition des actions et la mise en œuvre du programme d'actions restent encore majoritairement réalisées en interne.

## 5. Les questions en débat



### Pourquoi les modes de concertation habituels ne suffisent pas...

Bien qu'il existe plusieurs niveaux de participation, selon les types de projets menés par la collectivité, l'agenda 21 doit répondre aux exigences de co-construction des politiques publiques. Pour que les actions définies dans l'agenda 21 puissent être mises en œuvre, pour que les projets soient réalisables, il faut que les individus et les acteurs s'en saisissent et jouent le jeu. Il faut donc aller les chercher, les impliquer dans la production du projet, de la vision d'avenir du territoire. **Face à l'ampleur des enjeux qui se présentent, le seul investissement possible est celui d'une élaboration patiente des stratégies et des actions possibles en recherchant l'implication de tous ces acteurs.**

Une co-construction de l'agenda 21 présente en effet les avantages suivants :

- Une concertation sur la base d'un projet déjà conçu ne réduit guère les désaccords et présente une faible capacité de mobilisation pour l'action ; un tel processus est plus adapté pour l'explication d'un projet public ponctuel que pour générer un engagement de tous à l'action sur un registre large nécessitant des changements de comportements.
- L'appel à une **fonction créative de réflexion** en amont génère davantage de participation des différents acteurs qu'une concertation a posteriori. En s'étirant sur une période longue, à travers des ateliers qui se succèdent pendant plusieurs mois, une co-construction permet, elle, de faire évoluer les points de vue en profondeur, de faire émerger des idées nouvelles, de faire converger les positions, voire de dégager des consensus et de faire état des pistes d'actions que la société est en mesure d'assumer.
- Un processus de co-construction implique de façon large des représentants des autorités publiques, des professionnels et des acteurs de la société civile. Cela procure à l'élaboration d'un agenda 21 **un apport inestimable de connaissance fine du territoire et de compétences**, donc des possibilités concrètes d'action de façon à la fois plus détaillée, moins coûteuse et plus synergique que ce que pourrait fournir le seul travail d'un bureau d'études ou de la part des services des collectivités. De plus, elle permet **la rencontre entre la connaissance du territoire des acteurs locaux et les compétences techniques de la collectivité.**

La collectivité doit être en mesure de mettre en synergie ces différentes voix du territoire, en cherchant à aboutir collectivement à une solution convenable et pertinente. Il s'agit d'un **processus apprenant**, où la collectivité se trouve confrontée à d'autres référentiels et façons de penser.

*« Dans le monde actuel, il y a des espaces d'intellectualité qui sont totalement séparés, assez étanches. Il y en a un où les gens se comprennent assez bien, c'est celui de l'espace institutionnel, politique, savant, médiatique. On parle à peu près la même langue, on pense à peu près la même chose. On a des avis qui se ressemblent, même si on n'est pas forcément d'accord. C'est ce qu'on appelle l'espace public. Mais il est rétréci par rapport à l'espace réel. Il y a des millions de gens qui sont en dehors, qui pensent autrement. Cependant l'espace public légal méconnaît complètement l'existence de l'autre espace. »*

Alain BERTHO, Anthropologue, Paris VIII – St Denis, 2010

Le développement durable injecte donc dans les processus démocratiques une nouvelle dimension : la nécessité de négocier avec des contraintes supra locales : l'épuisement des ressources, le changement climatique, les modifications des modes de vie, l'appauvrissement de certaines populations... et de prendre en compte des personnes/structures/entités non présentes, non connues (Génération future, planète...). Les agendas 21 locaux doivent donc répondre à cette double finalité, trouver les réponses aux enjeux nouveaux du développement durable et renouveler les modes de gouvernance et de pilotage des territoires.

Ils constituent ainsi à priori un **espace d'expérimentation de cette gouvernance territoriale**, plus intégrante. Qu'en est-il dans les faits ? Quelles sont les réponses apportées par les agendas 21 en France et en Europe pour mieux gérer les enjeux territoriaux avec une participation active de la société civile ?

Sur la participation dans les projets territoriaux de développement durable, deux niveaux de questions peuvent être distingués. Un premier niveau concerne **la pratique de la démocratie participative** dans les agendas 21 locaux et ses impacts : que génère-t-elle et qu'apporte-t-elle pour le développement durable des territoires? Quelles valeurs donner aux résultats des processus de concertation et de participation, comment les construire, les utiliser ? Quels impacts sur la gouvernance et la coopération territoriales.

Le second interroge les **savoir-faire et les outils** de la participation, leur articulation avec les autres outils de l'élaboration des politiques, les difficultés et écueils à éviter...

Ainsi, la question d'une nouvelle forme de construction de projet collectif, relevant de l'idée de l'implication nécessaire de l'ensemble des parties prenantes pour agir dans la durée et d'une responsabilité collective et individuelle face aux défis de demain, soulève un certain nombre de débats, dont voici quelques lignes.

### Comment penser et organiser la participation dans les agendas 21 locaux ?

La question préalable à tout processus participatif est celle des objectifs que l'on va attribuer au processus.

- **Comment définir les objectifs de la concertation, ses modalités opérationnelles, ses temps et ses moments de restitution?** La définition des objectifs de la participation apparaît comme un impératif nécessaire à une bonne conduite de cette dernière ensuite... pour autant, quelle est l'éthique qui doit guider tout processus de participation (partage des objectifs, principe de transparence...), quels peuvent être les objectifs de la concertation dans la phase de mise en œuvre et d'évaluation? Par ailleurs, quels sont les moments et les sujets adéquats de la participation ? Y a-t-il un « bon moment » pour impliquer les habitants dans le processus et faut-il faire participer sur l'ensemble des aspects ? Avec quelles méthodes ? Et surtout, comment rendre compte et à qui des résultats de la participation, des décisions prises au regard de cette concertation des acteurs ?

Les expériences menées soulignent un certain nombre de questions, parmi lesquelles :

- **Quelle légitimité du petit nombre face au grand nombre ?** Comment construire l'intérêt commun avec la multiplication des expressions individuelles, des différentes parties prenantes, des acteurs ? Quantité vaut-il nécessairement qualité ? Faut-il viser le rassemblement d'un maximum de personnes autour du projet dans un souci de diffusion, information maximum, d'immersion du développement durable dans les mentalités et les pratiques ou au contraire, faut-il s'assurer de l'implication d'un noyau dur, efficace et assurant la représentation de l'expression de l'ensemble des parties prenantes d'un territoire ?
- **Comment construire un projet intégrant les intérêts de l'ensemble de la société et des « sans voix » du développement durable grâce aux processus démocratiques?**

Comment s'assurer de l'élaboration d'une stratégie, d'une décision réellement en adéquation avec les besoins locaux, issue de l'ensemble des catégories socio professionnels et des acteurs du territoire quand certaines catégories sociales ou acteurs ne sont pas présentes dans ces dispositifs : les jeunes,

les populations les plus précaires, les personnes issues de l'immigration mais également les jeunes cadres dynamiques, les entreprises...

Par ailleurs, certaines parties prenantes du développement durable comme la nature, les générations futures, ne peuvent être présentes autour de la table de la concertation, et pourtant la prise en compte de leurs intérêts conditionnent la vision long termiste du projet et sa dimension soutenable.

Dès lors, quelle autre modalité construire pour freiner ces risques et entendre les voix de tous? L'objectif de faire participer un nombre représentatif des acteurs et habitants pose la question des formes de participation : entre les réunions publiques, les diagnostics en marchant, l'utilisation des réseaux sociaux, les appels à projet, le soutien aux initiatives...

■ **Comment gérer les rapports de force, les dissensus entre les parties prenantes dans cette nouvelle gouvernance territoriale ?**

Dans une société où s'accroissent les inégalités sociales, et dans un projet tel que le développement durable qui met au cœur de ses préoccupations le lien social et l'épanouissement de tous (en particulier les moins « en capacité »), le débat doit prendre en compte la voix de ceux qui sont les plus éloignés du « cœur » de la société. Or les ressources, tant culturelles que financières, le niveau d'expertise des participants, sont des facteurs importants d'accès ou non au débat public. La difficulté à se déplacer, le manque de disponibilité psychologique et physiologique de certaines personnes diminueront d'autant leur possible implication dans le débat public. Comment rendre force à la parole de ceux qui sont les plus éloignés ? En même temps, comment rendre le débat structurant et par les divergences des différents participants construire une vision partagée du développement territorial ? Comment gérer le conflit et en faire émerger des politiques et actions adéquates dans ce nouveau mode de gouvernance ?

Les méthodes et outils de la participation interrogent des savoir-faire établis depuis de longues années sur l'élaboration des politiques et projets qu'il faut alors revisiter, réinventer sous de nouvelles formes. Il s'agit par exemple de se questionner sur :

- **L'articulation entre expertise du citoyen, de l'entreprise, du chercheur...** et la confrontation entre données objectives et scientifiques avec l'expertise du praticien et du politique ;
- **Le rapport au temps** renvoyant au temps de la participation, long, régulier par rapport à celui du politique ou des modes de vie modernes, calés sur la vitesse, l'immédiateté, la réactivité ;
- **La rencontre entre des initiatives citoyennes**, interpellant directement les champs d'intervention du secteur public (transition towns, slow life, slow cities, gestion collective d'espaces...) et les politiques publiques en construction ;
- **L'animation, le pilotage, les modalités de mise en œuvre** des projets territoriaux de développement durable ainsi définis.

## ANNEXE 1 : la participation dans les grands textes officiels du développement durable<sup>32</sup>

### Sommet de la Terre de Rio en 1992

---

- **Déclaration de Rio**

« 23.2 L'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions. De plus, dans le contexte plus spécifique de l'environnement et du développement, on a vu surgir la nécessité de nouvelles formes de participation. » Action 21: SECTION III. RENFORCEMENT DU ROLE DES PRINCIPAUX GROUPES, Chapitre 23, PREAMBULE

- **le PRINCIPE 10**

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

### La Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, poursuit trois objectifs :

---

- **développer l'accès du public** à l'information détenue par les autorités publiques, en particulier par une diffusion accessible des informations fondamentales ;
- **favoriser la participation** du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, notamment dès le début d'une procédure d'aménagement « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence »;
- étendre les conditions **d'accès à la justice** en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

### Commission européenne (Commission des Communautés Européennes, 2001b, p. 62)

---

« Le développement durable peut ainsi devenir une manière de revitaliser le processus démocratique en impliquant les citoyens dans les décisions qui touchent leur vie quotidienne et en lançant un réel débat sur les priorités de notre société. »

### Comité économique et social européen (CESE) et Commission européenne

---

« Le développement durable ne peut se construire qu'avec la participation active de toutes les composantes de la société », *Comité économique et social européen : Résultats du Forum sur le développement durable*, les 12 et 13 septembre 2002, Communiqué de presse du 18/09/2002, Référence : CES/02/65

---

<sup>32</sup> La liste n'est pas exhaustive.



### Cadre de référence du MEDDTL (p.23-24)

---

« L'élaboration d'un projet territorial durable doit absolument reposer à la fois sur les perceptions et les attentes des acteurs du territoire, et sur la prise en compte du long terme ; ces deux impératifs conduisent à suggérer, comme première étape fondamentale à la construction d'un tel projet, l'élaboration collective d'une vision prospective du territoire, étape pourtant négligée dans nombre d'Agendas 21 locaux.

Cette vision prospective doit permettre, d'une part, d'envisager collectivement un futur pour le territoire, un projet d'avenir souhaité, s'inscrivant dans le long terme et, d'autre part, de confronter celui-ci à divers scénarios d'évolution possible du contexte dans lequel se développera le projet (par exemple, contexte économique et politique local, régional, national, évolutions démographiques envisageables, impacts locaux des changements climatiques...). Cette construction doit être l'occasion de confronter les visions et les savoirs des différents acteurs du territoire, et de réfléchir aux interactions et aux croisements possibles entre les divers enjeux qui traversent le territoire, ainsi qu'aux conséquences potentielles de tel ou tel choix d'avenir. »

### Charte de l'environnement

---

À l'échelle nationale, l'article 7 de la **charte de l'environnement** indique que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

### Grenelle de l'environnement

---

De plus, l'article 43 de la **loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** spécifie que « construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation ».

### Stratégie nationale de développement durable

---

« **La gouvernance** démocratique doit faciliter notre adaptation au changement et aider notre société à évoluer en associant toutes les parties prenantes. »

## ANNEXE 2 : Guide des droits et des lois

Source : Conseil général du Val de Marne, [http://www.cg94.fr/files/0906/Guide\\_des\\_droits\\_-\\_mars\\_2009.pdf](http://www.cg94.fr/files/0906/Guide_des_droits_-_mars_2009.pdf)

**1973**, Loi n°73-6 du 3 janvier 1976 qui institue le **Médiateur de la République**.

**1976**. Décret du 14 mai relatif à la réforme de la **procédure d'enquête préalable à la déclaration publique**.

**1978**. Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant sur **l'amélioration des relations avec l'administration et le public**, avec notamment la création de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, qui inscrit dans son article premier les « droits de toute personne à l'information ».

**1983**, Loi n°83-630 du 17 juillet 1983 relative à la **démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement** dite loi Bouchardeau.

**1985**. La loi n°83-630 du 18 juillet 1985 relative à la mise en oeuvre de principe d'aménagement oblige les collectivités locales à définir les objectifs et les modalités de la **concertation pendant toute la durée d'élaboration de projets d'aménagement** concernant leur territoire.

*La participation des citoyens aux décisions locales a été considérablement renforcée depuis le début des années 1990. Elle est souvent conçue comme un corollaire nécessaire du processus de décentralisation.*

**1991**. La loi n°91-662 d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991, destinée à lutter contre les ségrégations urbaines, institue le **principe d'une concertation avec les habitants** pour toute action ou opération d'aménagement.

**1992**. Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (dite ATR). « **Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent** » est reconnu comme « **principe essentiel de la démocratie locale** ». Les comités consultatifs communaux au sein desquels la population peut siéger et le referendum d'initiative locale sont introduits.

**1995**. Loi n°95-101 du 2 février 1995, dite loi Barnier, relative au renforcement de l'environnement, prévoit dans son article 2, la création de la **Commission Nationale du Débat Public** (instituée en 1997), reprend et renforce le principe de débat préalable en amont sur l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement.

**1996**. La charte de la concertation, proposée par le Ministère de l'environnement, énonce les **principes** devant guider les différentes **phases de concertation formelle ou informelle** engagées par les maîtres d'ouvrage.

**1998**. La **Convention d'Aarhus** pose le principe d'une gestion de l'environnement par tous et pour tous. Elle consacre le droit de savoir, le droit de participer au processus décisionnel, le droit d'accès à la justice. Cette convention européenne a été ratifiée par la France en 2002.

**1999**. Loi d'orientation n°99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT dite Loi Voynet), rappelle que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire, ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent. Elle rend possible les **conseils de développement**, « lieux de débat public et contradictoire où les acteurs plus que les institutions, se rencontrent, échangent, proposent, contribuent, suivent, évaluent. »

**2000**. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite **loi SRU**. **L'enquête de l'utilité publique est étendue à tous les documents d'urbanisme**. L'obligation de concertation est étendue aux documents de planification urbaine que sont les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et le Plan Local d'Urbanisme. Même chose que les Plan de déplacements urbains (PDU) : les usagers et les associations peuvent donner leur avis.

**2002.** Loi n°2002-276 du 27 février 2002, dite **loi Vaillant, relative à la démocratie de proximité**, institue les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. Et dans son article IV, renforce le rôle de la CNDP qui devient une autorité administrative indépendante « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement et d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées ».

**2004.** La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales consacre un chapitre à la **participation des électeurs aux décisions locales** et à l'évaluation des politiques locales.

**2009** Article 49 Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** « *Construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation* ». On parle de « **gouvernance à 5** » qui associe les représentants de l'État, les partenaires sociaux, les organisations syndicales et patronales, les associations de la société civile et les collectivités territoriales y compris dans les comités régionaux de suivi de la territorialisation du Grenelle.