

## **Plans décennaux de développement durable des territoires organisés en Pays, communautés d'agglomérations ou communautés de communes.**

La société globale a pris conscience depuis le sommet de la Terre à Rio que, malgré toutes les prouesses dont les technologies sont capables pour pallier les destructions que notre mode de développement inflige à la planète aux plans social, écologique et culturel, ces technologies se heurtent à des butoirs pratiques liés à l'extraordinaire complexité de la biosphère.

Des éléments de diagnostic montrent que des progrès et des projets de nature à améliorer nos conceptions et nos pratiques existent mais que la pratique du développement à outrance tend à appauvrir les écosystèmes et exclut des populations.

Au sein des sociétés locales, la participation des habitants au développement de leur territoire conduit depuis quelques années des élus et des citoyens à se poser la question du modèle de développement qu'ils souhaitent.

Cette question est motivée par quelques interrogations :

- Notre projet de territoire compromet-il ou renforce-t-il la capacité des générations de nos enfants/petits-enfants à satisfaire leurs besoins ?
- Notre charte de Pays (ou le projet de communauté) prend-elle suffisamment en compte les catégories sociales démunies ? Soutient-elle les efforts de changement pour un monde durable ?
- Notre projet global met-il en péril les systèmes naturels augmentant nos risques sanitaires et ceux de nos compatriotes planétaires ?

### ***Le bien-fondé***

La mise en œuvre locale d'un Plan décennal de développement durable comporte plusieurs perspectives avantageuses :

- il perpétue la démarche de mobilisation et de réflexion engagée entre les élus et la société civile en renforçant sa dimension prospective
- il intègre les démarches d'Agenda 21 en affirmant une dimension résolument ascendante et issue de territoires organisés en intercommunalités et parfois en bassins de vie
- il s'appuie sur les acquis participatifs des Pays (conseils de développement...) et des intercommunalités qui ont mis en place un conseil citoyen ou qui animent des commissions ouvertes aux citoyens
- il développe la prise en compte des enjeux liés aux écosystèmes souvent oubliés dans les choix technico-économiques effectués lors des signatures des contrats de Pays ou encore renvoyés à une date ultérieure dans les décisions prises par les intercommunalités
- il crée, par l'annonce de sa mise en œuvre, un « appel d'air » local vis-à-vis de forces éparpillées qui oeuvrent déjà dans le sens de la prise en compte des enjeux environnementaux
- il permet l'évaluation et l'actualisation de la charte et des documents de programmation notamment par la recherche de préconisations destinées à remédier à des programmes d'actions jugés très parcellaires ou trop morcelés.
- il offre la possibilité de mettre en place des procédures (et peut-être des lieux permanents) de débat public dans des situations de tensions locales importantes liées à l'opposition continue - sans médiation animée - de porteurs d'intérêts antagoniques.

L'annonce du lancement de cet appel à projets lors des 5èmes Universités de Pays a suscité diverses réactions positives provenant principalement de territoires à qui ce projet allait permettre de relancer les démarches participatives en les inscrivant plus dans l'avenir et dans des perspectives soutenables.

### *Des critères de référence*

Nous proposons des critères de référence sans avoir cherché à être exhaustifs. Nous avons souhaité donner des cadres d'anticipation aux acteurs chargés d'animer les plans de développement durable.

Les critères évoqués s'inscrivent dans une perspective large intégrant les principes du développement soutenable.

Ils tiennent principalement compte des acquis et des limites repérés dans les démarches en cours en mettant en lumière les facteurs d'amélioration des systèmes d'acteurs mis en place tels que les ont évalués les promoteurs du présent appel d'offres.

Ces critères servent aux acteurs /auteurs du projet local de développement durable de références aussi bien dans la construction /amélioration du projet global de territoire que dans l'élaboration de chacune des actions contractualisées pour les dix années à venir.

- **La participation des habitants** : et donc de tous les acteurs impliqués directement ou indirectement dans la vie des territoires : élus, experts techniques, scientifiques, administrations, socio-professionnels, associations, habitants.... Largement engagée ces dernières années à l'aide d'un certain nombre de dispositions réglementaires, la mobilisation des habitants, si elle n'est pas considérée comme une nécessité éthique, est rendue obligatoire par la complexité des enjeux locaux. En effet, on imagine mal comment une méthodologie appropriée pourrait méconnaître l'expertise (maîtrise d'usage) qui se dégage des usagers ou des citoyens confrontés quotidiennement à un problème de leur vie et de leur espace. Ce sont donc les habitants et citoyens, usagers et acteurs qui sont concernés par toutes les phases du projet de territoire et des projets d'actions qu'il contient : l'information puis la mobilisation des habitants, la construction collective d'un diagnostic, la mise en œuvre d'un projet et des actions, leur évaluation.

Pour faciliter cette pratique, le territoire aura recours au débat sur les sujets cruciaux .

Le critère inclut donc l'acquisition d'une capacité collective à débattre et aussi, par conséquent, des modalités d'apprentissage de l'expression publique notamment pour les catégories peu habituées à le faire.

Parce que le principe de responsabilité est central dans son élaboration, le plan de développement durable s'efforcera de décrire un processus de responsabilisation progressive, construit sur dix ans, des acteurs, des citoyens, des habitants.

L'information, la consultation, la concertation, la représentation et la décision (co-décision) sont conçues comme des étapes ou des éléments de ce processus large d'implication /responsabilité nommé participation.

- **Une démarche prospective** : Les projets de communautés de communes - quand ils existent – et les chartes de Pays mettent en évidence les difficultés des acteurs locaux à s'engager dans une démarche prospective.

Une telle démarche suppose la définition d'un point d'arrivée et d'un point de départ. D'une part, le point d'arrivée est l'expression collective de la représentation partagée du territoire rêvé, du territoire voulu dans dix ans. Il consiste donc en un exercice d'imagination animé par un tiers permettant de décrire – à l'aide de paroles, de cartes, de photos, de chiffres - le territoire tel que les participants voudraient qu'il devienne compte

tenu des enjeux de transformation de la société qu'ils portent, c'est-à-dire les buts qu'ils veulent atteindre à terme.

D'autre part, le point de départ de cette démarche est le diagnostic. L'enjeu de participation exposé au paragraphe précédent prend dans cet exercice de diagnostic partagé toute sa dimension : faire participer toutes les catégories de populations concernées quotidiennement par chacun des problèmes cruciaux recensés dans le territoire. Ces problèmes – et non pas les besoins – concernent les conditions de vie, l'accès au logement, aux transports, à la santé (notamment à une alimentation saine) à l'éducation, à la culture, la pression sur l'environnement, la capacité d'entreprendre des acteurs locaux (épargne, accompagnement, impulsion et reconnaissance des innovations, formation...), la pérennisation et la création des emplois nouveaux que nécessitent les situations locales à améliorer...

Pour établir une jonction entre le diagnostic et le but, la démarche suppose de mettre à jour quelques enjeux de transformation concertés. C'est à l'aide de ces enjeux que les acteurs locaux peuvent construire quelques scénarios de développement à mettre en débat dans divers lieux publics aux fins d'exercer leur aptitude collective à débattre des hypothèses de changement ou d'amélioration de la vie du territoire et à exercer leur capacité de choix d'avenir partagé.

- **Un projet global de transformation** : un des critères de construction d'un projet de développement durable consiste à s'accorder sur la ou les finalité(s) du projet de territoire. C'est un partage des valeurs exprimées par les représentants des groupes sociaux et/ou les plus impliqués dans cette évolution qui permet de construire la transversalité entre les divers projets d'action.

Le projet de développement durable du territoire intègre le temps pour réaliser ses objectifs, il nécessite la mise en œuvre de passerelles entre diverses actions pensées en termes d'amélioration du rendement économique (innovation et plus-value), d'équité sociale, d'adaptation éco-systémique et d'identité culturelle. Sans doute, la description de ce plan, à l'issue de quelques mois d'évaluation des actions récentes et de conception d'actions nouvelles, devra-t-elle distinguer d'une part, les actions qui peuvent être réalisées rapidement à l'aide de la mobilisation de financements (par exemple à l'aide de tables rondes financières réunissant les partenaires financiers habituels et de nouveaux recherchés en raison de la nature des nouvelles orientations choisies) et, d'autre part, celles qui nécessitent des mutations sociétales et donc, la mise en place de processus éducatifs dans le moyen terme. Enfin, la formation de citoyens à la maîtrise des outils du développement local pourra être envisagée comme un levier de développement à moyen et long terme.

- **Un processus démocratique** :

Des blocages existent localement parce que les questions qui les occasionnent sont jugées difficiles ou complexes. Pour éviter de mettre de côté ce qui apparaît difficile à résoudre, les initiateurs des projets de développement durable chercheront à construire un système où les « pannes » de fonctionnement seront dans un premier temps mises à jour (ex. mise en place de conseils citoyens dans les communautés de communes ou mise en place de comités paritaires composés de groupements d'intérêt public ou syndicats mixtes et conseils de développement dans les Pays). Dans un second temps, si ce dévoilement n'a pas permis de créer une démarche concertée entre les porteurs d'intérêts antagoniques, le Plan pourra recourir à la mise en œuvre de procédures de Débat Public du type de la conférence nationale sur les changements climatiques ou de la conférence citoyenne sur le

traitement et l'élimination des déchets ménagers et assimilés (cf Smictom des Chatelets à St Brieuc 2003).

La recherche progressive d'un schéma de fonctionnement local rapprochant dans des comités de quartiers ou de micro-territoires, les élus, la société civile et les techniciens est la voie vers une démocratie délibérative où l'implication de chacun est indispensable tout au long du processus pour élaborer des solutions plausibles puisque aucun groupement de scientifiques ou de technocrates ne réglera jamais les défis de la durabilité en décidant pour les autres.

- **L'évaluation** : Les références auxquelles conduisent les critères d'un développement plus soutenable incitent à revoir les indicateurs traditionnels d'évaluation, à les modifier et à en ajouter de nouveaux. A titre d'exemple, au-delà des indicateurs assignés par le calcul du PIB ou d'une forme de PIB local, on tentera de mesurer les progrès réalisés et à réaliser localement dans la manière de vivre au quotidien et de vivre ensemble, l'accès à une nourriture et à une eau de qualité, aux soins, à la culture et à l'éducation, le mode de gestion locale des programmes, le respect des contraintes liées aux équilibres des écosystèmes, l'utilité sociale....

Les acteurs pourront se référer à l'outillage méthodologique habituel pour construire ces nouveaux indicateurs : le bien-fondé qui permet de mesurer la cohérence des enjeux sectoriels entre eux et avec les actions mises en place, l'efficacité qui sonde l'adéquation des objectifs par rapport au but à atteindre et suppose une recherche d'indicateurs variés et propres à chaque territoire, l'efficience qui rend compte de l'adéquation des résultats obtenus aux moyens mis en œuvre. Les acteurs pourront aussi tenter de mesurer l'impact que la finalité de leur action a sur les représentations de la population locale (ex. une procédure de débat public a-t-elle un impact quant au résultat « consensuel » obtenu ou/et sur la façon de procéder éventuellement reproductible ?).

L'exercice permanent d'évaluation est un outil construit par les acteurs pour mesurer la validité de leurs actions, pour adapter leurs objectifs et pour se poser d'autres questions relatives à des paramètres qu'ils auraient pu oublier ou sous-estimer.

Les cinq critères décrits ci-dessus sont complémentaires et interdépendants, complémentaires puisque l'amélioration de l'un d'entre eux améliore les autres ou certains vers un ensemble plus efficace, interdépendants puisque l'évolution d'un de ces critères modifie les autres ou certains vers un système plus ou moins harmonieux. (rappelons que ces deux principes sont ceux qui régulent la vie de la cellule, la vie du corps et de l'esprit humains, la vie des relations entre les hommes et avec leur milieu. Ce sont des principes régulateurs de la vie, ils peuvent servir de guide à la mise en œuvre du système d'animation territoriale.)

### ***Les domaines d'action***

Les domaines d'action sont choisis par les territoires en fonction de la représentation que les acteurs et la population consultée ont de leur crucialité. Les critères définis ci-dessus seront renseignés à l'occasion du choix des domaines d'action. A titre indicatif et pour une liste non-exhaustive, citons :

L'habitat et le logement

Les transports et la mobilité

L'agriculture et l'alimentation

L'eau, l'air  
L'éducation et la formation  
Le développement économique (y compris l'économie solidaire) et l'emploi  
La coopération décentralisée et les solidarités économiques  
L'insertion et l'équité sociale  
La santé des hommes, des animaux et des milieux  
Les énergies  
La citoyenneté et l'identité culturelle  
La réduction, le traitement et l'élimination des déchets ménagers et industriels...

Les modalités d'organisation des acteurs pour approfondir les domaines d'action retenus peuvent varier de l'un à l'autre. Les connexions établies ensuite entre ces différents secteurs permettront à la fois de mettre en évidence des actions transversales et aux des acteurs divers de se connaître et d'apprendre à travailler ensemble. Issus de secteurs différents, ils n'en ont pas souvent l'habitude ce qui est préjudiciable à l'émergence des nouveaux paramètres que nécessite une approche de développement durable.

***Modalités de mise en œuvre***

***Avant le 23/12/04, courriers d'intention à adresser au Président des Universités de Pays***

- Pour les communautés de communes ou communautés d'agglomération, les présidents adressent un courrier précisant leur souhait de s'engager dans la mise en œuvre d'un plan décennal de développement durable (éventuellement co-signé du président du conseil citoyen ou de structures représentatives locales)
- Pour les Pays : les courriers d'intention peuvent être adressés soit par le président de la structure publique (syndicat mixte ou GIP ou Communauté de commune) soit par le président du conseil de développement, soit conjointement par les deux présidents.

***Avant le 22/1/05, envoi d'un document décrivant*** les modalités d'organisation des acteurs pour réaliser le Plan décennal de développement durable au cours de l'année 2005. Cette description comporte un rapide historique des constructions collectives et institutionnelles récentes pour élaborer un projet de territoire, une description des choix d'organisation collective pour élaborer un Plan décennal de développement durable en 2005 et, le cas échéant les modalités d'accompagnement extérieur choisies et un calendrier des démarches de recherches de financement.

***Début février 2005***, les territoires retenus sont informés par l'association inter-territoriale des Universités de Pays des éventuelles suggestions méthodologiques effectuées par le Comité d'accompagnement et des dates retenues en 2005 pour les séminaires de rencontres des territoires expérimentaux (sans doute, une journée lors des 6èmes Universités de Pays à Redon début juin, et 2 jours consécutifs vers la fin de l'année civile).

***Pour tout renseignement :***

- ***Association inter-territoriale des Universités de Pays***  
*La Grée de la Roche du Theil 35600 Bains/Oust tél. 02 99 71 19 38*
- ***Ariane-Développement tél. 04 78 19 08 19*** [ariane.dl@wanadoo.fr](mailto:ariane.dl@wanadoo.fr)
- ***Association pour un Développement Solidaire (ADES) :***  
*tél. 03 24 38 28 31* [audrey.raulin@wanadoo.fr](mailto:audrey.raulin@wanadoo.fr) *ou tél. 02 99 72 63 43* [dutay.loic@wanadoo.fr](mailto:dutay.loic@wanadoo.fr)