



Centre d'Etudes Supérieures en Aménagement.  
Parc Grandmont, 37200 Tours.

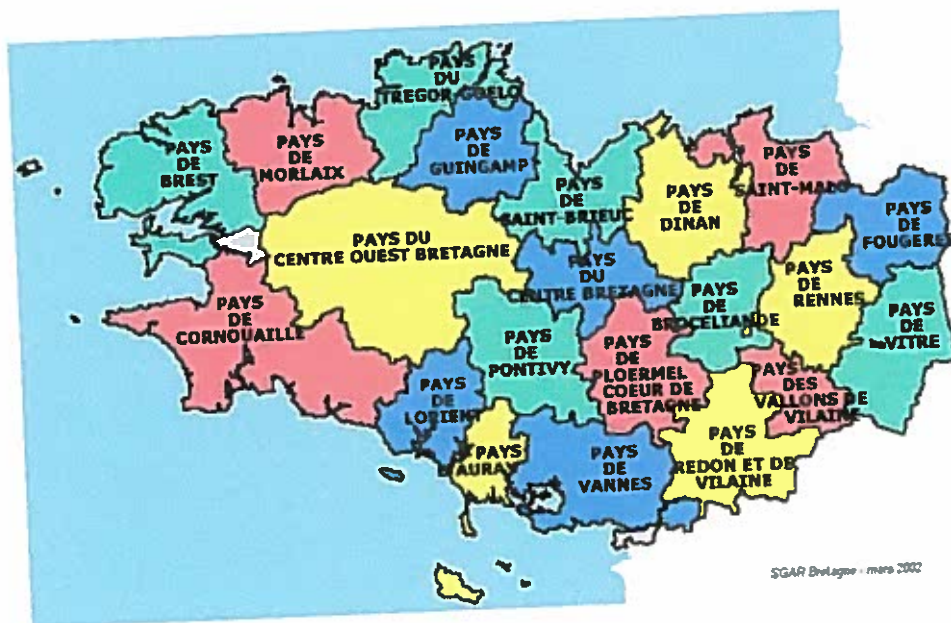
## MEMOIRE DE RECHERCHE

Magistère 3<sup>e</sup> année, 2001-2002.

# Les chartes de Pays, une démarche de développement durable ?

Quelle appropriation du développement durable par les Pays ?  
Application : Les Pays de la région Bretagne.

Les Pays en Bretagne



SGAR Bretagne - mars 2002

Isabelle LAURENT, Magistère 3<sup>e</sup> année, CESA.

UNIV. TOURS EPU DA CESA

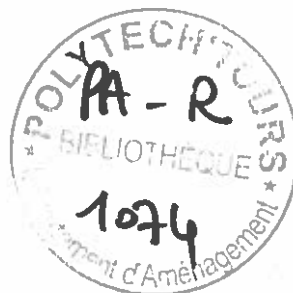


D 251 002904 9

## « Un pays, qu'est-ce que c'est ? »

Le pays c'est l'endroit où l'on vit et travaille au quotidien. C'est la rencontre de communes, rurales et urbaines, de responsables d'entreprises et d'associations qui, au cœur d'un territoire, partagent les mêmes réalités économiques, sociales et culturelles et décident de construire ensemble un projet commun de développement. Ce n'est pas un échelon administratif supplémentaire. »

QUEST FRANCE, ENJEUX BRETAGNE, CONSEIL REGIONAL, 15/04/02.



## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier particulièrement :

**M<sup>me</sup> BESNIER Anne**, responsable du Pays de Trégor-Goëlo.

**M<sup>lle</sup> FOSSEY Séverine**, emploi jeune au Pays de Morlaix.

**M. GOURLAY David**, chargé de mission au Pays de Trégor-Goëlo.

**Mlle LE HENAFF Kristell**, chargée de la politique des Pays au Conseil Régional.

**M. LE JEUNE**, maire de Trédrez-Locquémeau, Président du Pays de Trégor-Goëlo.

Je remercie également, pour leur aide et leurs informations :

L'ensemble des personnes contactées dans les Pays de la Région Bretagne.

Les bibliothécaires du CESA.

Je remercie le professeur chargé du suivi de mon étude :

**M<sup>me</sup> LARRUE Corinne**, Maître de Conférences en Aménagement –Urbanisme à l'U.F.R de Sciences et Techniques pour son encadrement et ses conseils.

## SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	3
INTRODUCTION GENERALE.....	5
 <b>PARTIE I :LE PAYS, UNE APPROCHE TERRITORIALE DU</b>	
<b>DEVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>7</b>
INTRODUCTION .....	8
I : LES PAYS DE LA LOI VOYNET.....	9
<i>A/ Qu'est-ce qu'un Pays ?.....</i>	<i>9</i>
<i>B/ La place du Pays dans le découpage territorial français.....</i>	<i>14</i>
II : LE DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE PRISE DE CONSCIENCE RECENTE QUI TROUVE UNE	
APPLICATION A TRAVERS LES PAYS .....	18
<i>A/ Les résultats des Conférences internationales.....</i>	<i>18</i>
<i>B/ Le Pays, une politique de développement durable « à la française » qui s'appuie sur</i>	
<i>l'Agenda 21 local.....</i>	<i>22</i>
CONCLUSION .....	28
 <b>PARTIE II : L'APPLICATION DES PRINCIPES DU</b>	
<b>DEVELOPPEMENT DURABLE DANS L' ELABORATION DE LA</b>	
<b>CHARTE.....</b>	<b>31</b>
 <b>( LA DEMARCHE DE PAYS EST-ELLE ASSIMILABLE A UN AGENDA 21</b>	
<b>LOCAL ?).....</b>	<b>31</b>
INTRODUCTION .....	32
I LES POTENTIALITES DU PAYS POUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT	
DURABLE.....	33
<i>A/ Les défis de développement durable à relever par les Pays .....</i>	<i>33</i>
<i>B/ Les deux grands défis du Pays, réussir la gouvernance et la démocratie participative</i>	
.....	36
II DEUX INSTRUMENTS DE L'APPLICATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE : LE	
CONSEIL DE DEVELOPPEMENT ET LA CHARTE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	40
<i>A/ Le conseil de développement, un partage des pouvoirs pas toujours évident .....</i>	<i>40</i>

<i>Le conseil de développement permet l'expression de la démocratie participative car sa composition doit être représentative des diversités de la population et des minorités présentes.....</i>	<i>41</i>
<i>B/ La Charte de développement durable, l'absence de suivi des recommandations de l'Agenda 21 local clairement identifié.....</i>	<i>46</i>
CONCLUSION : .....	52

### **PARTIE III : L'EVALUATION DE L'IMPACT DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE**

.....	55
INTRODUCTION .....	56
I ENJEUX ET FINALITES DU PROJET DE TERRITOIRE .....	57
II : LES GRANDES TENDANCES DES CHARTES AU REGARD DES QUATRE PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE .....	59
III : L'ETUDE DU CONTENU DES PROJETS DE TERRITOIRE .....	62
<i>A/ La détermination d'une méthode d'analyse, établissement d'une grille.....</i>	<i>63</i>
<i>B/ Le classement des actions dans une grille d'analyse ; une disparité entre les Pays dans la prise en compte du développement durable.....</i>	<i>66</i>
CONCLUSION.....	79
CONCLUSION GENERALE .....	80
ANNEXES .....	84
<i>ANNEXE 1 :La taille des Pays .....</i>	<i>84</i>
<i>ANNEXE 3 :Le questionnaire sur les chartes envoyé aux Pays ( via Internet). .....</i>	<i>90</i>
<i>ANNEXE 4 : L'annuaire des Pays de la région Bretagne .....</i>	<i>91</i>
<i>ANNEXE 5 :Questionnaire sur l'information de la démarche de pays.....</i>	<i>92</i>
<i>ANNEXE 6 : Le classement des projets de Pays selon le nombre des actions dans le domaine économique, social et environnemental.....</i>	<i>93</i>
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	96
TABLE DES MATIERES .....	97

## INTRODUCTION GENERALE

Depuis l'état des lieux dressé par J.F Gravier en 1947 dans « Paris et le désert français. », les écarts se sont accentués. Le constat actuel est un déséquilibre entre les régions peuplées et les grandes agglomérations, qui concentrent le dynamisme économique mais aussi les problèmes de concentration urbaine d'une part, et les espaces ruraux qui ont plus de difficultés à faire émerger un développement pérenne et à engendrer une réelle dynamique de territoire.

Partant de ce constat, le Pays offre de nouvelles ambitions à des territoires auxquels on accorde désormais le droit à un développement équilibré et le droit de valoriser des identités et des savoirs-faire locaux.

Le pays est né dans un contexte favorable ; après les lois de décentralisation et après une expérience d'intercommunalité qui a favorisé la coopération entre les acteurs, élément essentiel de la démarche des Pays. Le Pays va plus loin que l'intercommunalité en plusieurs points. Il est l'instrument d'une ambition plus grande : considéré comme un « territoire de projet », le pays est reconnu comme un territoire pertinent pour mettre en place des politiques d'envergure. Il est aussi l'instrument pour engager des démarches de développement durable.

Les Pays sont nés de la Loi Pasqua de 1995 et ont été modifiés par la Loi Voynet de 1999. d'après l'article 25 de la LOADDT « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative des communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays ».

Même si les pays de la loi Voynet sont une continuation des pays initiés par la Loi Pasqua, la politique varie en plusieurs points non négligeables. Les Pays de la Loi Pasqua apparaissent plutôt comme imposés par le pouvoir central dans une démarche administrative alors que les pays de la Loi Voynet doivent être nés de la volonté des acteurs locaux qui prennent en mains l'avenir de leur territoire.

Aujourd'hui la politique des Pays s'étend largement à l'ensemble du territoire national mais des régions ont été des précurseurs. Les régions Centre, Poitou-Charentes et Bretagne ont ainsi servi au « test » des Pays de 1995. A l'automne 2001, on comptait 180 pays en voie de formation.

L'ambition de la politique de pays est de permettre l'expression des acteurs économiques et sociaux présents sur « un territoire vécu » pour concevoir et réaliser des projets de développement commun à un territoire. Le pays devient le lieu de la recomposition des territoires, de nouvelles formes d'exercice du pouvoir (la gouvernance ou la démocratie participative qui seront définies dans la rédaction du mémoire). Cette politique a donc des enjeux importants : celui du développement pérenne des territoires et celui de la réussite de la prise en compte des principes issus de la Conférence de Rio sur le développement durable.

« Penser globalement, agir localement » telle pourrait être la formule caractérisant les Pays.

Les acteurs du Pays s'organisent de manière à coopérer, à former des partenariats dans le but de choisir les grandes orientations qui guideront l'action des territoires sur le long terme. Ce « projet de territoire » prend son ampleur à travers l'adoption des chartes de développement

durable qui doivent donner lieu à une contractualisation avec les régions ( et par leur intermédiaire avec l'Etat) pour participer à l'effort de développement fourni par les Pays.

La charte de Pays (ou de développement durable) regroupe tout au long des phases nécessaires à sa rédaction, les étapes développées par la loi Voynet pour garantir la prise en compte des principes du développement durable. Elle requiert l'adhésion de l'ensemble des acteurs impliqués dans la démarche car elle recouvre les ambitions du Pays pour une période de 10 ans.

L'apparition du Pays dans la territorialisation des politiques lance de nouveaux débats comme : les questions de chevauchements avec les intercommunalités ou les échelons territoriaux, la place des communes et des départements ou encore la pertinence des périmètres des pays. La recherche n'a pas pour objet d'aborder ces débats, il s'agit d'étudier l'enjeu du développement durable qui a été confié par la Loi aux pays.

Alors même que les pays sont en cours de formation et qu'ils s'engagent dans la signature des Contrats de pays (contractualisation avec la région) qui donneront lieu aux actions programmées dans les chartes, on peut se demander comment le développement durable a été pris en compte dans les chartes. En effet, l'objectif de développement durable est un enjeu du Pays dont les préoccupations doivent être présentes tout au long du processus.

La Loi Voynet pose comme condition de réussite d'un développement pérenne des territoires, la poursuite d'une démarche de développement durable. Dans ce cas, les chartes considérées comme le premier échelon de la politique ont-elles été rédigées dans une préoccupation de développement durable ?

Il s'agit de comprendre quelle est la place que le développement durable a pris dans les démarches de pays d'une part, puis de comprendre, à travers l'étude du cas des pays de la région Bretagne<sup>1</sup>, comment ont été interprétés ces objectifs dans les chartes.

Le cas d'étude choisi porte donc sur les pays de la région Bretagne ayant adopté leur charte. Ces pays apporteront des exemples pour illustrer les propos mais également l'étude des chartes permettra de comprendre comment la démarche de développement durable a été prise en compte dans les chartes des pays bretons et quel a été le degré d'intégration de la démarche.

Le mémoire tentera de répondre aux questions suivantes :

- A quelles étapes et comment les principes du développement durables sont-ils présents dans les chartes de Pays ?
- Quelles sont les difficultés rencontrées par les pays pour appliquer les principes du développement durable ?
- Quel développement durable a été retenu par les Pays de la région Bretagne ?

---

<sup>1</sup> Cf Annexe 2, la région Bretagne pionnière.

**PARTIE I :**  
**LE PAYS, UNE APPROCHE**  
**TERRITORIALE DU DEVELOPPEMENT**  
**DURABLE**



## **INTRODUCTION**

**« Penser globalement, agir localement » est une citation qui peut résumer la démarche des Pays.**

La Loi Voynet relance la politiques des Pays initiée par la Loi Pasqua de 1995. Il s'agit d'un territoire qui fédère autour d'un projet commun de développement les acteurs socio-économiques, associations, société civile, élus. Cet espace de partenariat participe à la recomposition des territoires et s'inscrit dans la poursuite des regroupements intercommunaux initiés par les Lois de 1992 et 1999 par exemple. L'objectif est de relancer une dynamique de territoire pour une correction des déséquilibres intra-régionaux. C'est pourquoi le Pays, en tant que territoire de projet, contractualise avec la région et l'Etat pour établir un véritable partenariat dans l'initiative des projets. Des financements importants de la région, de l'Etat et de l'Europe sont prévus pour soutenir ces projets de territoire.

La mise en place des Pays de la Loi Voynet pose aux acteurs locaux des défis majeurs: ceux précités (le partenariat, le projet de territoire), mais bien au-delà, il s'agit de réajuster ou d'innover dans les politiques locales. De nouvelles pratiques trouvent ainsi un lieu d'exercice à travers le Pays ( la démocratie participative, la gouvernance par exemple qui seront expliquées dans ce chapitre).

Le Pays, espace de solidarité entre le monde rural et urbain redonne une place importante à l'espace rural reconnu comme spécifique et permet une meilleure coordination des politiques entre ces espaces et les espaces urbains ( les agglomérations et les espaces périurbains) dans une dynamique solidaire.

Le Pays repose sur l'engagement français dans la décentralisation ( réorganisation des territoires) et le développement durable. Si on peut aujourd'hui parler d'une démarche de développement durable pour les Pays, c'est parce que cette politique est une application territoriale des principes du développement durable. La France a, en effet, signé la Convention de Rio et s'est engagée à faire progresser les principes du développement durable. Ce chapitre tend à montrer que la notion de développement durable a pris de l'ampleur et donne lieu à des institutions spécifiques, des politiques et des actions concrètes.

**Les territoires et les collectivités locales sont engagés dans le processus en tant qu'acteurs du développement et sont guidés dans ce domaine par les Agendas 21 locaux. Le Pays de la Loi Voynet illustre la place qu'on accorde aux territoires dans ce processus.**

**Ce chapitre tentera de démontrer les ambitions de la politique des Pays, par la définition même du rôle du Pays dans le découpage territorial français et par l'historique de la transposition des principes du développement durable en France.**

Il convient donc de développer et d'explicitier les enjeux et ambitions qui pèsent sur le Pays, ce sera l'objet de cette première partie.

## **I : Les pays de la Loi Voynet**

Ce paragraphe consacré à la définition de la notion de pays a pour objet de démontrer que le Pays de la Loi Voynet comporte des spécificités qu'il est intéressant de mettre en avant. Le Pays est une nouveauté dans le paysage français, tout au moins dans sa forme actuelle et surtout dans son mode de fonctionnement.

### **A/ Qu'est-ce qu'un Pays ?**

Le Pays est une notion ancienne qui peut recouvrir une réalité historique. Plus récemment dans les années 1970, le Pays a été intégré dans la politique d'aménagement du territoire en France. Il a été le cadre pour la signature des contrats de Pays. En 1995, la Loi Pasqua sur l'aménagement et le développement du territoire ( 4/02/1995) remet cette notion au goût du jour et 42 « pays tests » ont initié la démarche. Elle a défini des zones d'intervention du fait des handicaps géographiques, économiques et sociaux observés : les zones de revitalisation rurale et les zones de revitalisation urbaine. En 1999, la Loi Voynet vient renforcer le rôle des Pays ( 25/06/1999) et apporte des nouveautés qui donnent plus d'ambition cette politique.

#### **1) Définition, échelle de pertinence.**

« Le pays<sup>2</sup> est un territoire qui correspond à une réalité de vie. C'est l'espace géographique où on habite, travaille, consomme et où on a ses habitudes culturelles et sociales. Il est aussi un lieu d'action collective, ni trop petit, ni trop grand, qui réunit, au sein du conseil de développement des représentants des Communes, des Communautés de Communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations autour d'un projet commun de développement. Le pays ne constitue pas un échelon administratif supplémentaire. Ce n'est pas un lieu de gestion du territoire ; il ne dessaisit aucune collectivité de ses compétences, il permet de mutualiser les moyens. Le développement des pays s'appuie sur l'intercommunalité. »

La Loi Voynet<sup>3</sup>, dans son article 25 ( reprenant l'article 22 de la Loi Pasqua) définit le Pays :  
« Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative des communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un Pays ».

Le Pays correspond à un cadre géographique à mi-chemin entre le territoire de l'intercommunalité et le département. **Il fédère, sur la base du volontariat, des communes et leurs groupements qui conservent leurs compétences autour d'un projet de territoire.**

**Le Pays a un statut particulier ; il n'a pas de fiscalité propre** (son budget dépend d'une dotation par habitant) et remplit des missions qui se trouvent hors du champ de compétences des autres collectivités ou groupements. C'est un lieu d'animation et de programmation où des actions et des orientations sont définies à long terme pour le développement du territoire, il n'a pas vocation à devenir maître d'ouvrage des investissements engagés. **Le Pays se**

<sup>2</sup> Site de la région Bretagne, [www.region-bretagne.fr](http://www.region-bretagne.fr)

<sup>3</sup> Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, 25/06/1999.

**positionne donc comme coordinateur et animateur** entre les communes et leurs groupements et les échelons supérieurs que sont les Régions (à travers les négociations dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région), l'Etat et l'Union Européenne (le pays est reconnu comme échelon pertinent pour les politiques d'aménagement du territoire).

La DATAR<sup>4</sup> estime qu'un pays se forme, en général, autour de 60 000 habitants et plus d'une centaine de communes. Ce seuil représente, en milieu rural, « une masse critique » (économique, sociale, environnementale, culturelle et spatiale) suffisante pour élaborer et mener un projet d'envergure. Toutefois, la DATAR qui préconisait, lors des pays « tests » de la loi de 1995, une population moyenne de 66 000 habitants réunis sur 4 à 6 cantons, préconise aujourd'hui des territoires regroupant 7 ou 8 cantons sauf si ceux-ci sont fortement peuplés (cela risque de créer une structure proche du département).

## **2) Espace de solidarité entre la ville et l'espace rural**

Le pays prend en compte le rôle de l'espace rural<sup>5</sup> qui pourtant pèse de moins en moins en terme démographique au niveau national. La politique de Pays vient en fait démontrer que l'espace rural doit être pris en compte dans les politiques d'aménagement et dans un objectif de développement durable. C'est une des spécificités du Pays.

L'espace rural a été reconnu à travers la politique des Pays. On reconnaît ainsi plusieurs fonction à l'espace rural qu'il faut préserver :

- **Une fonction résidentielle** : on constate un accroissement du monde rural de puis les années 1970. En 1990, 13 millions d'habitants résidaient dans 23 000 communes rurales profondes.
- **Une fonction récréative** : l'espace rural est un lieu de loisirs, randonnée, pêche... Il est souvent un lieu de détente pour les citadins.
- **Accueil d'activités nouvelles** : l'évolution des technologies de communication et l'accroissement des infrastructures de transport permet le travail à distance et le monde rural devient plus accessible. L'investissement en milieu rural connaît un regain tout comme les activités de services à la personne (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées...). Le milieu rural a un atout touristique non négligeable et les activités liées au tourisme se multiplient. Toutefois, les zones rurales perdent des agriculteurs et les zones de friches, les pratiques de jachère et de gel des terres se multiplient.
- **Une fonction écologique** : l'espace rural participe à l'équilibre écologique de la planète, c'est pourquoi il convient d'en prendre soin. Il apporte l'eau et un air plus pur pour les grandes agglomérations.
- **Une fonction culturelle et éducative** : le milieu rural est également le témoin d'actions et de modes de vie passés. Ce sont des lieux chargés d'Histoire qui représentent nos racines. Aujourd'hui, l'attrait pour la culture, le savoir, la quête des origines font du milieu rural un territoire d'apprentissage mais également de valorisation des ressources locales et un cadre de vie recherché.

<sup>4</sup> Cf Annexe I ; la taille des pays

<sup>5</sup> La documentation française, « La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable », Paris, 1997, 310 p.

Il doit désormais accomplir de nouvelles missions dont l'intermédiaire pourrait être le Pays afin de mieux gérer l'avenir de ces territoires. Il s'agit de participer au développement économique et social, de mettre en valeur les territoires. Pour les Pays qui auront en charge les territoires ruraux, les enjeux ne seront pas les mêmes selon que ceux-ci se trouvent dans un milieu rural en déclin, dans une zone périurbaine proche d'une agglomération ou encore une zone littorale subissant la pression résidentielle. L'espace rural est désormais reconnu dans toute sa diversité, reconnu comme espace à préserver et à développer. Pour se donner les moyens de son développement, sa gestion a changé d'échelle, elle est désormais assumée au niveau intercommunal.

### 3) Les lois Pasqua et Voynet

C'est la loi Pasqua<sup>6</sup> qui donnera pour la première fois un cadre juridique au Pays permettant la reconnaissance de 42 « Pays tests ».

Le Conseil Economique et Social crée en 1993 à l'occasion de l'examen du projet de Loi d'Orientation et de Développement du Territoire fait apparaître une France à deux vitesses comme le montrait déjà J.F Gravier en 1947 dans : « Paris et le désert français ».

J.F Gravier avait déjà mis en évidence qu'en 1947, les 6 départements les plus peuplés concentraient plus de 25% de la population sur 4% du territoire. En 1990, 40% de la population est concentrée sur 1% du territoire avec trois tendances identifiées : **une désertification des campagnes, une concentration urbaine et une montée du chômage et de l'exclusion.**

La loi Pasqua avait donc pour objectif de **lancer le débat sur l'aménagement du territoire français pour ralentir l'accroissement des déséquilibres**<sup>7</sup>. Les axes majeurs de cette Loi étaient :

- Organiser un **développement harmonieux** des régions en fonction de leurs spécificités afin de réduire les disparités.
- Veiller à ce que le territoire national soit **plus compétitif** dans le cadre européen.

Pour ce faire, la loi avait 4 objectifs :

- Donner une plus grande cohérence à l'action publique.
- Accroître l'égalité des chances entre les territoires.
- Assurer à chacun de nouveaux moyens de développement économique, l'égalité des chances, quel que soit le lieu où il a choisi de vivre et de travailler.
- Faciliter la mobilisation des collectivités locales.

**Dans les deux textes<sup>8</sup> on retrouve la volonté d'une politique d'aménagement et de développement**, prônant la redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le pays doit être créé à partir d'une « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » et être à la base d'une solidarité réciproque entre la ville et l'espace rural. C'est l'espace de référence pour l'organisation et la modernisation des services publics dans le cadre des schémas de services collectifs, élaboré à partir des besoins de la population

<sup>6</sup> Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, 2/02/1995.

<sup>7</sup> Lettre du cadre territorial dans intercommunalité de projet, dossiers d'experts, 60 p, 1997

<sup>8</sup> Tribune libre, b Leurquin, Préfet honoraire. LOADT 95-LOADDT 99, « L'une et l'autre ».

sur le territoire. Dans les deux cas la loi vise à inciter la mise en place d'un projet « global, multisectoriel et interactif » pour mettre en cohérence les politiques publiques.

Si dans le texte de la Loi Pasqua, le Pays devait devenir un « cadre futur de l'organisation des services de l'Etat et du redécoupage des arrondissements administratifs », la Loi Voynet dit que « le pays ne doit pas être un échelon d'administration territoriale, ni une nouvelle collectivité locale ». C'est pourquoi on parle désormais de « territoire de projet » organisé pour assurer la mobilisation des moyens et des compétences au service d'une stratégie à long terme. La Loi du 25/06/99 précise alors que le périmètre du Pays peut, le cas échéant, s'affranchir des limites administratives pour recouvrir des « solidarités vécues ». C'est pourquoi la Loi prend en compte les cas de formation d'un Pays sur plusieurs départements ou régions ou de chevauchement avec un parc Naturel régional.

Si les deux textes semblent conduits dans le même esprit, la loi Voynet apporte des modifications assez importantes. Cette dernière avance des outils de développement durable, c'est là son innovation majeure. Ainsi, la loi de 1999 rend le partenariat entre élus et population nécessaire, cette mesure est illustrée par la composition des conseils de développement<sup>9</sup>.

#### 4) Etapes de mise en place des pays et état des lieux

Le décret portant application de l'article 22 de la loi du 4/02/1995 décrit les étapes de la mise en place des Pays<sup>10</sup>.

##### **Etape n°1 : initiative de la formation d'un Pays.**

La formation du Pays est à l'initiative des communes et de leurs groupements de communes. Un dossier est adressé au préfet de régions, un avis conforme est exigé au cours de la conférence régionale d'aménagement du territoire (CRADT).

##### **Etape n°2 : arrêté du périmètre d'étude.**

Article 3 du décret : « En vue de faire reconnaître le périmètre d'étude d'un pays, les communes ou les groupements de communes constituent un dossier qu'ils adressent au préfet de région compétent. »

« Le périmètre d'étude du pays et la liste des communes concernées sont arrêtées par le préfet de région sur avis conforme de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire ».

##### **Etape n°3 : le conseil de développement.**

Elément majeur de la prise en compte d'une nouvelle forme de démocratie, la démocratie participative ou gouvernance, vise à faire participer les citoyens, acteurs socio-économiques ou associations aux prises de décisions pour le Pays. Sa composition est un facteur déterminant de la réussite de cette nouvelle forme de prise de décision.

Article 4 du décret : « Le conseil de développement [...] est institué au plus tard, dans un délai de six mois suivant l'arrêté de délimitation du périmètre d'étude du Pays. Sa composition doit prendre en compte, de manière équilibrée, la diversité des activités économique, sociale, culturelle ou associatives présentes sur le territoire. »

<sup>9</sup> regroupement des acteurs du territoire et des élus pour réfléchir sur les orientations du Pays.

<sup>10</sup> Cf Annexe 7 : processus de formation des pays.

#### Etape n°4 : le projet de territoire.

Article 5 : la charte de développement durable<sup>11</sup> du Pays comprend :

- Un rapport constitué d'un diagnostic, d'un document de stratégie déterminant à un horizon minimal de 10 ans les orientations fondamentales du Pays, de supports cartographiques.
- Des annexes comprenant un bilan des initiatives conduites en matière de développement durable, une description des modes d'organisation du Pays, une description des moyens d'ingénierie et d'animation mobilisés.

**Les Pays en cours ou formés sont divers dans leurs attributions, périmètres et modes de fonctionnement. On oppose souvent :**

Le pays « espace de coordination » sur une vaste superficie, des acteurs « de terrain » que seraient les intercommunalités de proximité.

Le pays « lieu de décision » conduisant lui-même certaines opérations d'aménagement, adoptant un schéma directeur d'aménagement ou gérant des zones d'activité économique.

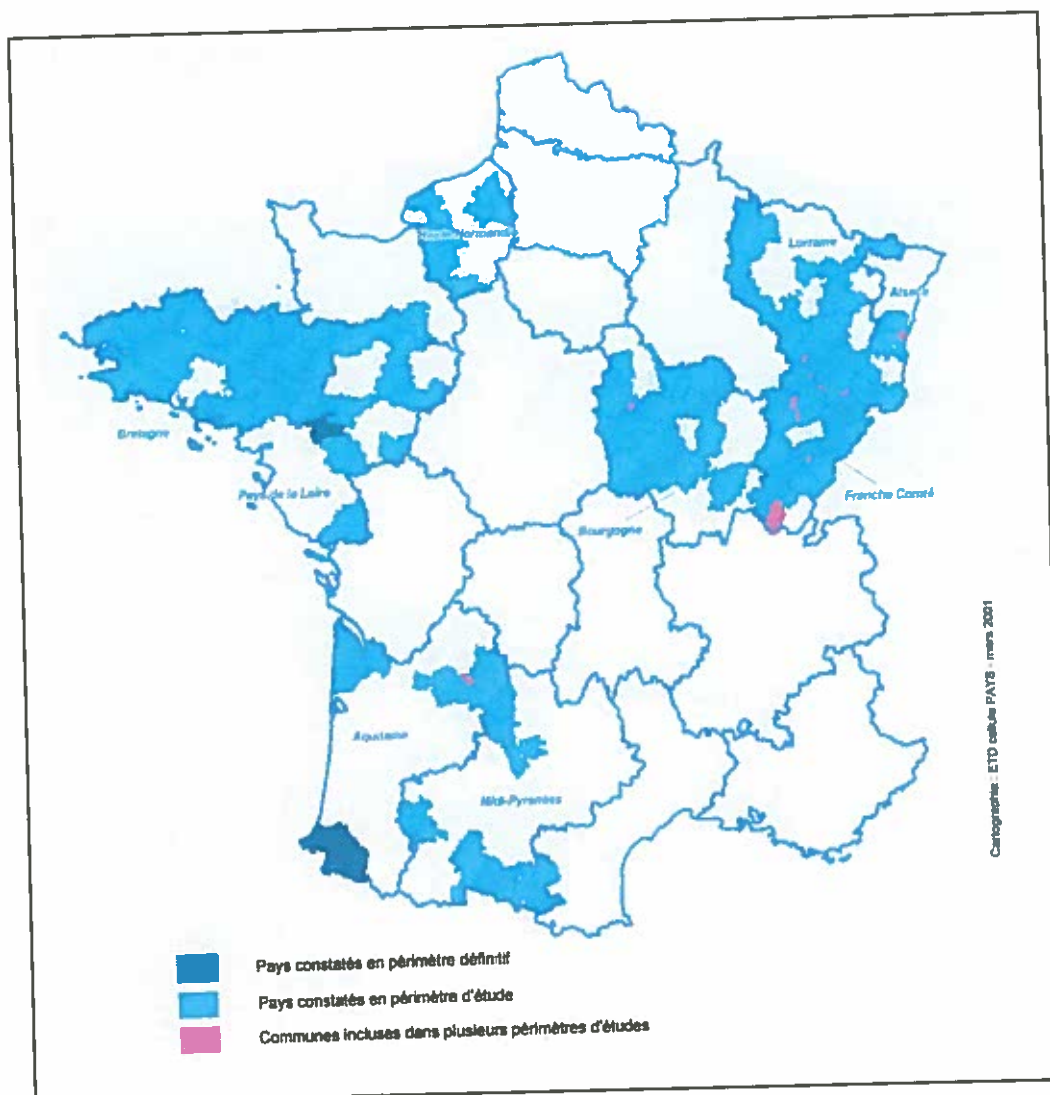
#### Les Pays de la Loi Voynet par région, avancement à l'automne 2001.

<b>Carte d'identité des pays de la loi Voynet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Renforcement de la démocratie participative</li><li>- Meilleure territorialisation des politiques publiques.</li><li>- Dépassement des clivages ville/campagne.</li><li>- Stimulation des initiatives locales et des projets de territoire.</li><li>- Approche intégrée et transversale des enjeux d'un territoire (développement socio-économique, organisation des services publics, gestion de l'espace...)</li></ul>
<b>Etat d'avancement des pays en France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 250 démarches de pays en cours début 2001.</li><li>- <u>Début 2001 (DATAR).</u></li><li>- <b>Aquitaine</b> (29/01/01) : 5 périmètres d'étude et 1 définitif.</li><li>- <b>Alsace</b> (5/02/02) : 5 périmètres d'étude (dont 2 confirmations de pays issus de la loi de 1995).</li><li>- <b>Bretagne</b> (26/11/00) : 10 périmètres d'étude dont 5 confirmations.</li><li>- <b>Bourgogne</b> (18/01/01) : 11 périmètres d'étude dont 1 confirmation.</li><li>- <b>Franche Comté</b> (30/01/01) : 16 périmètres d'étude dont 1 confirmation.</li><li>- <b>Haute Normandie</b> (2/02/01) : 8 périmètres d'étude.</li><li>- <b>Lorraine</b> (15/12/00) : 10 périmètres d'étude dont 5 confirmations.</li><li>- <b>Midi-Pyrénées</b> (12/02/01) : 7 périmètres d'étude dont 1 confirmation et 1 périmètre définitif.</li><li>- <b>Pays de la Loire</b> (12/02/01) : 10 périmètres d'étude dont 2 confirmations et 1 périmètre définitif.</li></ul>

Source : Dans Pays : « la course au Trésor peut commencer », 15/10/00, n°199, lettre du cadre, p 53-55.

<sup>11</sup> Notion qui est apparue dans la Loi de 1999.

**Carte 1 : L'état d'avancement des pays à l'automne 2001 en France.**



En Bretagne, seul le pays du Centre Ouest Bretagne a signé son contrat de pays et depuis l'édition de cette carte, la couverture des pays est totale.

## **B/ La place du Pays dans le découpage territorial français**

Depuis les lois de décentralisation et surtout les lois sur l'intercommunalité, beaucoup de politiques nationales sont mises en œuvre par l'échelon local<sup>12</sup>. Ces « territoires locaux » se sont vus attribuer le pouvoir de décision. Aujourd'hui la politique des Pays se base sur les communes et leurs groupements pour initier et justifier la démarche. Le législateur a également souhaité faire des régions un cadre institutionnel adapté aux politiques nationales et européennes en matière d'aménagement du territoire par exemple. Le Pays a un lien fort avec la région puisqu'il contractualise avec elle pour la mise en œuvre des contrats de Pays. Le Pays est ainsi le résultat d'une coopération dans la mise en œuvre de politiques territoriales cohérentes avec les politiques nationales et régionales.

<sup>12</sup> Régions, départements, communes.

## 1) L'initiative des communes et de leurs groupements

Le Pays est un territoire déterminé « à l'initiative des communes ou de leurs groupements », d'après la Loi Voynet<sup>13</sup>. Ce n'est pas un échelon administratif supplémentaire mais il se positionne dans la poursuite des politiques de décentralisation illustrées par l'intercommunalité. Il n'est donc pas en concurrence avec les autres échelons ( la Loi fixe les conditions de chevauchements) mais est le fruit de leur collaboration. Il a été créé dans le but de trouver un échelon pertinent entre le canton et le département pour mener une politique de territoire.

Le Pays profite donc de l'expérience de l'intercommunalité pour lancer des projets communs à un même territoire. Les élus sont désormais lancés dans une démarche de coopération et de solidarité grâce aux intercommunalités. Cela devrait servir la politique des Pays avec des actions plus efficaces.

L'Etat et le législateur ont une nouvelle fois confié aux acteurs locaux la maîtrise des politiques d'aménagement du territoire et de développement les concernant directement dans une approche territorialisée des politiques étatiques. D'ailleurs dans l'article premier du décret portant application de la Loi<sup>14</sup> sur les Pays : « L'Etat coordonne ses initiatives avec celles des collectivités locales et tient compte de son périmètre dans l'organisation des services publics ». Cette phrase montre que le Pays est un relais des politiques de l'Etat et celui-ci reconnaît que son existence est à prendre en compte dans les politiques étatiques.

Il s'agit, en fait, de la territorialisation<sup>15</sup> qui est prônée dans les lois d'Orientation Agricole, Chevènement ou Voynet. Elle apparaît comme une **solution pour répondre à la mondialisation croissante de l'économie afin de stimuler les territoires**. Elle permet la complémentarité entre le global et le local et renforce la cohérence des territoires entre eux et leurs interrelations.

Il ne s'agit pas d'un simple changement d'échelle. Cela implique les **principes de subsidiarité** par exemple, qui est « le passage à des échelons plus petits, plus proches des préoccupations des acteurs, est générateur de développement local dans la mesure où un réel changement des règles du jeu, des pratiques, des attitudes et des méthodes s'opère ».

La territorialisation fait **reposer le développement des territoires sur la mobilisation des acteurs présents sur un territoire** pour élaborer un projet afin de créer une véritable dynamique du territoire.

## 2) La collaboration des Pays avec les régions

Au moment du choix du périmètre, la région intervient dans la reconnaissance du Pays. Mais son intervention ne s'arrête pas là, elle est co-contractante avec le Pays pour financer ses projets.

L'article 2 du décret d'application de la Loi sur les Pays<sup>16</sup> explique que : « Sous forme de convention particulière d'application du contrat de plan Etat-Région signé entre l'Etat et la

<sup>13</sup> LOADDT du 25/06/1999.

<sup>14</sup> Version du 2/02/2000, décret portant application de l'article 22 de la Loi 95-115 modifiée d'orientation et de développement du territoire relatif aux pays.

<sup>15</sup> ETD, « La nécessité de la gouvernance pour réussir le développement local », déc 1999.

<sup>16</sup> Version du 2/02/2000, décret portant application de l'article 22 de la Loi 95-115 modifiée d'orientation et de développement du territoire relatif aux pays.



région et, le cas échéant, les départements intéressés précise les conditions de mise en œuvre des contrats de pays au sein de la région. [...] Il définit les moyens et conditions d'intervention respectifs des signataires dans les contrats de Pays ». La région intervient donc pour contractualiser avec le Pays, on peut alors parler d'un partenariat, d'une parole donnée. Ce contrat permet la mise en cohérence des politiques régionales avec celles des Pays qui bénéficient d'un apport financier important et d'une crédibilité.

**La charte est à la base de la négociation dans le cadre du volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région.** Plus de 457 500 millions d'euros transiteront entre 2000 et 2006 par les CPER<sup>17</sup> dont 25% environ devraient être affectés soit aux contrats de pays, soit aux contrats d'agglomération.

**Dans le volet régional sont inscrites les actions ou politiques d'envergure régionales<sup>18</sup>, voire interrégionales ou transfrontalières** ainsi que celles s'appuyant sur les réseaux de villes à vocation régionale ou interrégionale.

**Le volet territorial regroupe les politiques ayant vocation à s'inscrire dans un projet de territoire.** On y trouve les projets de territoire des Pays mais aussi les contrats de ville porteurs d'une stratégie globale de développement. Ces contrats pourront être signés jusqu'à 2003.

La négociation peut porter sur l'ensemble des contrats et identifier les actions que l'Etat pourra proposer aux partenaires en vue de la signature de contrats au regard des chartes de pays ou des projets d'agglomération.

**Le volet territorial est une innovation des futurs contrats de plan Etat-Région et des financements importants seront consacrés aux contrats de pays, d'agglomération et aux chartes de PNR<sup>19</sup>.**

La loi Voynet vise à intégrer les projets de Pays dans les contrats de plan Etat-Région. Cela traduit la volonté du gouvernement, du législateur et des régions de favoriser la mise en place de projets mieux adaptés aux territoires. Dans ce cadre, c'est le Pays qui sert de base à l'établissement des nouveaux enjeux du développement économique et de l'aménagement de l'espace.

Les orientations législatives permettent la contractualisation dans le « volet territorial » des contrats de plan Etat-Région répondant ainsi aux recommandations de rapports formulés suite à la loi Pasqua de 1995 après l'expérience des pays-tests. **Il est ici devenu l'outil pour coordonner les actions visant au développement du territoire.** Le contrat permet de concrétiser les projets adoptés et d'améliorer les services publics, c'est-à-dire les orientations de la charte.

L'objectif est de parvenir, avec des contrats de territoires (contrats de ville, d'agglomérations, de pays et de parcs naturels régionaux), à l'utilisation de 25% des crédits du CPER. Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) est l'outil financier principal mis à disposition par l'Etat. D'autres types de crédits ministériels ou européens peuvent être mobilisés quand les projets présentés par les Pays sont dans leur champ d'intervention.

---

<sup>17</sup> Contrat de Plan Etat-région.

<sup>18</sup> Lettre de cadrage du 1<sup>er</sup> ministre au Préfet de la région Bretagne (2/09/1999).

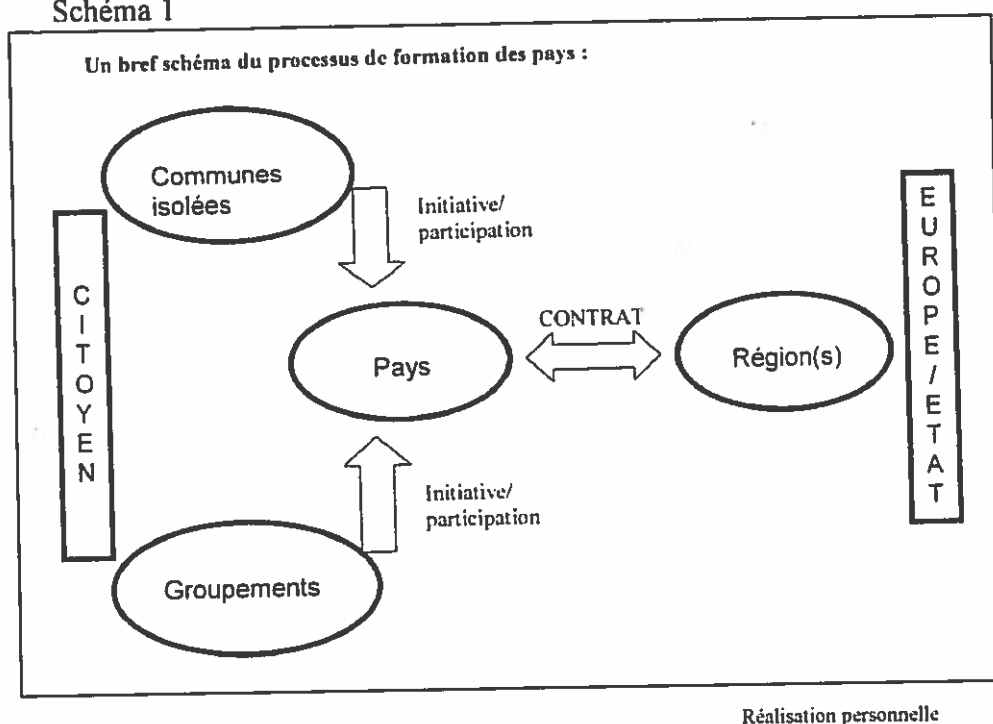
<sup>19</sup> Parc Naturel Régional.

**A retenir sur les pays de la loi Voynet :**

- Un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.
- Il est constitué à l'initiative des communes ou de leurs groupements.
- Ce n'est pas un échelon administratif supplémentaire mais un espace de projet.
- Le projet de développement du Pays fait l'objet d'une contractualisation avec la région.
- Un apport majeur de la Loi Voynet ; le développement durable intégré dans le texte de la Loi.

- ❑ **Le Pays de la Loi Voynet est un outil de la territorialisation des politiques de l'Etat à l'initiative des acteurs locaux<sup>20</sup>.**

Schéma 1



<sup>20</sup> Annexe 7 : processus de formation des pays.

## **II : Le développement durable : une prise de conscience récente qui trouve une application à travers les Pays**

Les conférences internationales sur le thème du développement durable ont réuni plusieurs pays et ont donné lieu à des accords internationaux importants. Les Etats signataires se sont engagés à mener une politique de développement durable. C'est pourquoi, l'Union Européenne puis la France, ont lancé des actions dans ce sens. Les accords internationaux ont mis l'accent sur les territoires et collectivités territoriales avec les Agendas 21 locaux (transposition de l'Agenda de Rio) pour appliquer ces principes. Aujourd'hui la France a défini des principes du développement durable pour l'échelon local considéré comme un acteur important de l'application des principes définis. Le Pays de la Loi Voynet est une des applications proposées par la France pour mettre en œuvre des solutions de développement durable.

### **A/ Les résultats des Conférences internationales**

Le développement durable est né il y a une trentaine d'années et ce sont des accords internationaux qui ont permis l'engagement des Etats dans cette démarche. La France fait partie des pays signataires et propose, avec la politique de Pays, une nouvelle approche des politiques territoriales.

#### **1) Au niveau international, historique et bilan**

La prise de conscience des problèmes de disparité des richesses, d'épuisement des ressources naturelles, de pollution s'est faite au niveau des Etats. Les Conférences internationales qui les ont réunis ont permis la signature d'accords internationaux qui ont donné lieu en Europe et en France à des politiques de développement durable.

D'après la fiche n°1 du dossier sur le sommet mondial sur le développement durable<sup>21</sup> : « La réflexion sur la relation entre les activités humaines et écosystèmes n'est pas récente : elle était déjà présente dans les philosophies grecques et romaines. Mais ce n'est que dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle qu'elle trouve un début de réponse au travers du concept de développement durable, progressivement construit au cours des trois dernières décennies du siècle ».

Plusieurs étapes ont donné naissance au développement durable au niveau international :

- 1951 : ( UICN) Union Internationale pour la Conservation de la Nature publie le premier rapport sur l'état de l'environnement dans le monde.
  - Années 1960 : constat que l'économie génère des atteintes à l'environnement.
  - **1972 : Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm.** Naissance du concept d'écodéveloppement repris par le Français Ignacy Sachs qui y voit le moyen de réconcilier le développement humain et l'environnement.
- Bilan : création du Programme des Nations Unies pour le développement.

---

<sup>21</sup> Site du ministère de l'écologie, dossier documentaire, fiche n°1 « historique du développement durable », 30/05/2002

- Années 1980 : découverte des pollutions, des dérèglements globaux, des pluies acides ou de la désertification par le public.
- **1987 : publication du rapport « Notre avenir à tous »** de la commission mondiale sur l'environnement et le développement ( commission dite Bruntland) qui consacre le terme de « soustainable developpment » qui se traduit en français par développement durable ou viable.

Bilan : le développement durable trouve une définition : « **un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs** ».

- 1992 : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ( ou Sommet de la Planète Terre).
- 1993 : Conférence mondiale sur les droits de l'Homme.

Bilan : droit des populations à un environnement sain et le droit au développement.

- Sommet mondial sur le développement social, Copenhague.

Bilan : **la notion de développement social** renvoie à une approche intégrant l'économique et le social et à une volonté de valoriser des ressources économiques, sociales, culturelles d'une société, notamment celles des groupes les plus vulnérables.

Plusieurs autres Conférences suivront jusqu'à Rio+10 à Johannesburg de septembre 2002 qui dresse un bilan des actions de développement durable et appelle à une relance de la dynamique.

**La Conférence internationale de Rio de 1992 marque un pas pour le développement durable au niveau international d'une part et à l'échelon local d'autre part.** Cette Conférence a réunit 178 Etats autour des questions de développement durable<sup>22</sup> et a permis l'adoption :

- D'un texte fondateur : **la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.**
- D'un document de propositions : « **l'Agenda pour le XXI<sup>e</sup> siècle** », dit « Agenda 21 ».
- De conventions sur la biodiversité, les changements climatiques, et de deux déclarations sur la forêt et la désertification.

**La Conférence de Rio c'est le démarrage de l'essor du développement durable qui va permettre la mise en place de structures institutionnelles relais dans chaque pays.**

Les principes de la Déclaration de Rio au nombre de 27, peuvent se résumer ainsi :

- 1) Précaution en matière d'environnement.
- 2) Intégration de la protection de l'environnement comme partie intégrante du processus de développement.
- 3) Responsabilité et solidarité internationale.
- 4) Participation pour une nouvelle gouvernance<sup>23</sup>.

**L'Agenda de Rio donnera également la place aux collectivités territoriales et aux territoires grâce à l'Agenda 21 local qui est un programme d'actions qui recommande aux Etats de mettre en œuvre les principes.**

L'Agenda 21 fait un constat de la situation et fait des recommandations ou donne des solutions à mettre en œuvre pour agir sur 4 champs<sup>24</sup> :

<sup>22</sup> L. Coméliau, N. Holec, JP Piéchaud, « repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.

<sup>23</sup> Définition dans la seconde partie du mémoire.

<sup>24</sup> Site du ministère de l'écologie, dossier documentaire, fiche n°1 « historique du développement durable », 30/05/2002

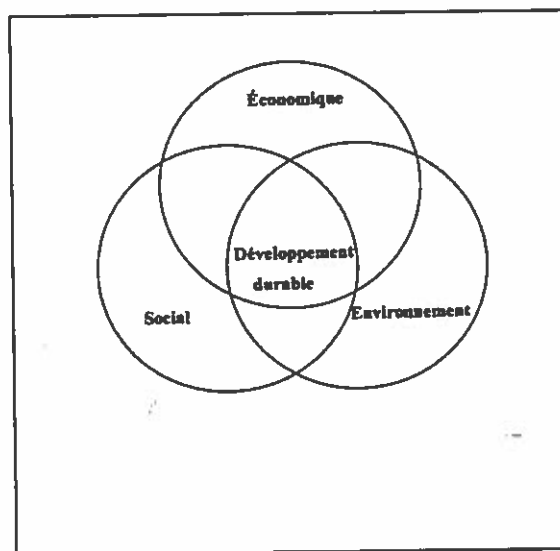
- 1) Le champ économique et social du développement : lutte contre la pauvreté, évolution des modes de consommation...
- 2) Conservation et préservation des ressources aux fins de développement : atmosphère, terres, forêts face au déboisement...
- 3) Participation des groupes majeurs à l'élaboration et à la mise en œuvre du développement dans une dynamique de partenariat, de coopération, de mise en réseau et d'implication de tous.
- 4) Mise en œuvre de moyens d'action transversaux permettant une inflexion du développement vers plus de durabilité : transfert de technologie, et création de capacités humaines et institutionnelles, développement de sciences du développement durable.

L'approche territoriale du développement durable est présente à travers l'agenda 21 local<sup>25</sup> qui identifie les collectivités locales comme des acteurs clés de la promotion du développement durable<sup>26</sup>.

Il ressort de ces réflexions autour du développement durable, une représentation schématique des problématiques du développement durable :

### **Le développement durable à l'intersection des trois sphères économique, sociale et environnementale**

Schéma 2 : Les trois sphères du développement durable :



Source : L.Cométiou, Nathalie Holec, JP Piéchaud, « Repères pour l'Agenda 21 local », 2001. 80 p.

## **2) La politique européenne en matière de développement durable**

L'Union Européenne a un rôle important dans le développement durable comme le souligne l'existence d'une stratégie européenne du développement durable<sup>27</sup> qui vise à faire de

<sup>25</sup> Sa définition fera l'objet d'un chapitre ( B), il n'est cité que comme résultat de la Conférence de Rio.

<sup>26</sup> Chapitre 28 de l'Agenda 21, « initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21 ».

l'économie européenne « « l'économie la plus compétitive du monde, basée sur la connaissance » plutôt que sur la consommation de matière première ». **L'Union Européenne s'est mobilisée pour le développement durable et désormais elle participe financièrement aux stratégies allant dans le sens d'un développement durable.** Elle agit pour promouvoir l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques de l'Union.

Les actions européennes en faveur du développement durable sont principalement :

- **Le traité de Maastricht du 7/02/1992, première référence au développement durable reconnu comme objectif majeur.**

Bilan : le traité fait la promotion du développement durable comme objectif majeur, souhaite l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union, reconnaît le principe de subsidiarité.

- Le livre blanc, 1993 : « croissance, compétitivité, emploi » de la commission des communautés européennes.

Bilan : il préconise un nouveau modèle de développement basé sur l'amélioration conjointe de l'emploi, de la qualité et du cadre de vie.

- 1993 : 5<sup>e</sup> programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement de l'Union Européenne.

Bilan : assurer la mise en œuvre au niveau de l'Union Européenne de l'Agenda 21.

- 2001, 6<sup>e</sup> programme d'actions : « environnement 2010 ; notre avenir, notre choix ».

Bilan : une stratégie européenne de développement durable qui fut à l'ordre du jour du sommet européen de Göteborg en juin 2001.

Des programmes européens témoignent d'actions concrètes de développement durable :

- le Programme LIFE ( l'instrument financier pour l'environnement), qui est un soutien financier aux collectivités locales pour intégrer l'environnement et le développement durable dans leurs politiques.
- La mise en place d'un cadre d'actions pour le développement urbain durable.
- Le conditionnement de l'attribution des fonds structurels et le financement des initiatives communautaires au développement durable du territoire.

L'Union Européenne participe directement par des actions concrètes à l'impulsion de politiques de développement durable, notamment à travers des financements. Ces actions se traduisent au niveau des Etats par des politiques nationales comme c'est le cas en France.

### 3) L'historique des politiques françaises

Après la Conférence de Rio<sup>27</sup>, une commission française de développement durable a été mise en place et des assises régionales et nationales du développement durable ont été organisées. Les politiques françaises se multiplient en faveur de ces principes notamment pour encourager l'Agenda 21.

La stratégie nationale en France est née de plusieurs actions :

- 1971 : création du ministère de la nature et de l'environnement.

---

<sup>27</sup> Site du ministère de l'écologie, dossier documentaire, fiche n°1 « historique du développement durable », 30/05/2002

<sup>28</sup> L. Comélieu, N. Holec, JP Piéchaud, « repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.

- 1994 : création de la commission française du développement durable. Il s'agit d'un organisme consultatif chargé de proposer les orientations d'une politique de développement durable.
- 1996 : assises régionales, puis nationales du développement durable qui se sont tenues à l'UNESCO à Paris. Elles ont été l'occasion du lancement d'une stratégie nationale de développement durable.

La France s'est engagée à Rio à lancer une stratégie nationale de développement durable avant juin 2002. aujourd'hui, à l'occasion de Rio+10, les résultats sur le plan international sont plutôt mitigés. Le Premier ministre Français, **Jean-Pierre Raffarin lance un appel<sup>29</sup> à « un nouvel élan pour la Planète »**. La France semble donc regretter le manque d'initiatives internationales en faveur du développement durable, mais la France a-t-elle elle-même lancé une telle stratégie sur le plan national ?

La France dispose « d'un arsenal législatif et réglementaire en faveur du développement durable »<sup>30</sup>. Il s'agit de lois récentes et de mesures qui prennent en compte le développement durable :

- **Loi du 25/06/1999 dite LOADDT** c'est le texte qui initie des démarches locales intégrant les principes de l'Agenda 21 dans l'élaboration des projets d'agglomération et des chartes de Pays.
- **Loi du 12/07/1999 dite loi Chevènement** sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Elle a créé la communauté d'agglomération qui repose sur une solidarité économique et fiscale au niveau intercommunal.
- **Loi du 9/07/1999, loi d'orientation agricole**, qui propose les « contrats territoriaux d'exploitation » qui correspondent à un engagement contractuel des agriculteurs en faveur du développement durable.
- **Loi du 13/12/2000 dite loi SRU**, qui correspond à un ensemble de mesures allant dans le sens du développement durable et qui s'appuie sur un principe de solidarité, de développement de participation en insistant sur la nécessité d'économiser l'espace.
- **Les Contrats de Plan Etat-Région « nouvelle génération »**, le développement durable devient une priorité pour les nouveaux contrats. La circulaire du 31/07/1998 relative aux CPER<sup>31</sup> indique que « nous avons besoin d'un autre type de développement, inscrit dans la durée, qui s'attache à la fois à la création d'emplois ou d'activités nouvelles et à leur caractère durable, c'est-à-dire compatible avec l'efficacité économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement ».
- **Les schémas de services collectifs**, outil de prospective et de planification stratégique qui va dans le sens du développement durable dans une logique des besoins non plus dans une logique de l'offre, l'accent est mis sur les services rendus plus que sur les équipements.
- **Le MATE (Ministère de l'Aménagement du Territoire)**, qui impulse les appels à projets pour la réalisation des Agendas 21 locaux.

## **B/ Le Pays, une politique de développement durable « à la française » qui s'appuie sur l'Agenda 21 local**

<sup>29</sup> Ouest France du 2/07/2002, « développement durable ; Raffarin à Rennes avant le sommet de Johannesburg ».

<sup>30</sup> L. Coméliau, N. Holec, JP Piéchaud, « repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.

<sup>31</sup> Journal Officiel, circulaire du 13/07/1998, n°212.

La France s'est engagée dans le développement durable. Dans ce cadre, la Loi Voynet<sup>32</sup> incite les Pays et agglomérations à élaborer des projets de développement faisant référence aux quatre champs du programme « Action 21 »<sup>33</sup>. L'élaboration d'Agendas 21 locaux est encouragée par la signature des nouveaux CPER. Cette politique encourage grâce, à un cadre législatif, la participation citoyenne et le partenariat entre les acteurs du territoire. **La France applique donc les principes internationaux par une démarche territoriale du développement durable qui s'appuie sur les recommandations des Agendas 21 locaux.** La politique des Pays fait partie de cette démarche et correspond à un développement durable « à la française » qui a été défini, à la fois par le MATE<sup>34</sup>, puis par la circulaire Voynet.

## 1) L'Agenda 21 local, application en France

Dans « Repères pour l'Agenda 21 local »<sup>35</sup> : « l'Agenda 21 de Rio met l'accent sur la place des territoires et sur le rôle extrêmement important des collectivités territoriales et de leurs partenaires économiques et sociaux pour sa mise en œuvre, sa traduction concrète en termes de programmes d'actions. Il suggère que des stratégies d'actions, des « Agendas 21 locaux » soient élaborés dans ce but en y impliquant fortement les habitants, l'ensemble des acteurs locaux et les entreprises ».

La France applique ce principe et adopte l'idée que le développement durable ne peut devenir une réalité qu'à partir du moment où il est approprié par les territoires et surtout par les acteurs de ces territoires. **Cette réalité se traduit par le rôle des villes et agglomérations et également des Pays dans la démarche.**

**Les villes et agglomérations sont considérées comme des lieux stratégiques qui subissent des évolutions risquant de compromettre gravement les équilibres économiques, écologiques et sociaux.** Il s'agit de prendre en compte les villes comme lieux principaux de production et de concentration des populations et de production. Il s'agit également de palier à la croissance urbaine et aux bouleversements économiques et politiques qui entraînent des tensions au sein de l'espace urbain<sup>36</sup>. Par ailleurs, la ville concentre les dysfonctionnements sociaux ( la pauvreté, les inégalités sociales...). Face à ces mutations elles sont devenues des acteurs politiques à part entière comme le prouvent les politiques de décentralisation ( illustrées dans ce cas par les contrats d'agglomérations). D'après « Repères pour l'agenda 21 local », les villes et agglomérations sont des terrains d'application privilégiés du développement durable.

Alors que le milieu rural subit plus fortement que par le passé la pression urbaine et que le mode de vie de ses habitants s'apparente à celui des citadins, **ne peut-on accorder au Pays ce rôle majeur qui lui incombe en tant que lieu stratégique d'application des principes du développement durable ?** C'est ce que la Loi Voynet laisse supposer puisqu'elle indique que la charte de Pays doit suivre les recommandations de l'Agenda 21 local.

En France, les Pays qui se forment montrent qu'aux côtés des villes et agglomérations vivent des zones à dominante rurale qui peuvent être acteur du développement durable. La loi Voynet reconnaît ces territoires caractérisés « par une cohésion géographique, économique,

<sup>32</sup> LOADDT du 25/06/1999, article 25.

<sup>33</sup> Le chapitre 28 du programme action 21, dont les 4 champs sont définis dans le paragraphe A/.

<sup>34</sup> Ministère de l'aménagement du territoire.

<sup>35</sup> L. Comélieu, N. Holec, JP Piéchaud, « repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.

<sup>36</sup> L. Comélieu, N. Holec, JP Piéchaud, « repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.



culturelle ou sociale ». Cette reconnaissance donne à ces territoires la maîtrise de leur devenir alors qu'ils sont de plus en plus influencés par le mode de vie urbain et ses bouleversements. Le Pays est le lieu d'initiative et de partenariat pour l'élaboration de projets dans l'esprit du développement durable.

La LOADDT du 25/06/1999 qui initie la politique des Pays indique que les projets des Pays seront rédigés dans une charte qui devra suivre les recommandations d'un Agenda 21 local<sup>37</sup>. L'Agenda 21 local est défini<sup>38</sup> comme « un document stratégique et opérationnel : c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'actions soumis à une évaluation régulière. Ce projet résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque territoire, notamment à l'échelle de l'Agglomération ou du Pays. C'est un cadre d'actions pour 10-15 ans ».

La Loi demande aux acteurs du territoire d'élaborer un projet dans l'esprit du développement durable. Un repère leur est proposé avec l'Agenda 21 local. Pour les Pays, cela signifie :

- Une démarche portée par les collectivités locales<sup>39</sup>.
- Une démarche conçue dans le long terme ( horizon de 10 à 15 ans).
- La mise en place des politiques faisant converger les politiques de développement économique local, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles.
- Une démarche qui repose sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent<sup>40</sup>.
- Une démarche qui s'appuie sur une nouvelle planification locale qui associe tous les acteurs concernés et les habitants ( la gouvernance).
- Une échelle de territoire pertinente qui permet « la<sup>41</sup> gestion coordonnée des trois champs que sont le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement ».

En 2001, on comptait un peu plus d'une centaine de collectivités territoriales engagées dans un processus d'Agenda 21 local. Cela ne représente que 0.5% des collectivités locales françaises. En Bretagne par exemple, seules les villes de Languueux<sup>42</sup> ( Côtes d'Armor) et Rennes étaient engagées dans la démarche, ce qui offre peu d'expérience et de référence aux autres collectivités souhaitant engager une telle démarche.

## **2) Le Pays une approche française du développement durable défini par le MATE et la circulaire Voynet**

Le rôle du MATE est important, parce qu'on l'a vu, il impulse le lancement des appels à projets pour les Agendas 21 par exemple. Il s'est également attaché à définir d'après les principes de Rio, ceux s'appliquant à l'échelle locale<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Article 25 de la LOADDT du 25/06/1999.

<sup>38</sup> RARE, « Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? », 1<sup>ère</sup> partie, éléments de contenu, 61 p.

<sup>39</sup> L. Comélieu, N. Holec, JP Piéchaud, « Repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.

<sup>40</sup> Pour cela la Loi Voynet a prévu des outils mis à la disposition du Pays qui seront étudiés en seconde partie.

<sup>41</sup> L. Comélieu, N. Holec, JP Piéchaud, « repères pour l'Agenda 21 local », 80 p.

<sup>42</sup> L. Comélieu, N. Holec, JP Piéchaud, « Repères pour l'Agenda 21 local », 80 p. Etat des lieux et perspectives.

<sup>43</sup> Livret des « chartes pour l'environnement programmes partenariaux pour un développement durable des territoires », dispositif encadré par la circulaire du 11 mai 1994.

Pour le développement durable à l'échelon local, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a retenu 8 principes :

- **La participation** : elle exige en amont l'information et la sensibilisation de la population pour obtenir une adhésion de tous aux projets les concernant.
- **La solidarité** : comprise au sens de préservation des ressources pour les générations futures, mais également une solidarité à l'échelle du territoire, c'est-à-dire établir des relations de proximité entre les habitants, développer les relations entre la ville et la campagne, développer les solidarités Nord-Sud et Est-Ouest pour éviter les fractures. Cette notion recouvre également la solidarité entre les hommes et les femmes qui a été évoquée dans la Déclaration de Rio.

Pour le Pays de Brest<sup>44</sup>, le Pays est le « seul niveau territorial de cohésion, régulateur de la divergence croissante entre lieu de travail et lieu de résidence ».

- **Le partenariat** : il s'agit de l'association des acteurs locaux, des acteurs économiques, des associations, des consommateurs (la gouvernance).
- **L'innovation** : cette notion recouvre l'idée d'une nouvelle forme de développement ouverte à de nouvelles formes de production, de nouveaux comportements. L'innovation se retrouve également dans les notions de participation du citoyen, de gouvernance.
- **La précaution et la prévention** : il s'agit de prévoir les incidences à long terme des politiques engagées, de prendre des mesures pour limiter la prise de risque.
- **La subsidiarité** : (qui peut se conjuguer avec le polycentrisme) consiste à délocaliser la prise de décision là où le problème se pose effectivement et où les acteurs sont à même de décider.
- **La transversalité** : le projet participe de différentes approches et se traduit par des effets multiples sur les politiques sectorielles de la collectivité.
- **La pérennité** : implique que le projet s'inscrive dans une perspective de long terme, avec une possibilité d'adaptation et de réversibilité.

La circulaire de mai 1999 sur le développement durable<sup>45</sup> est adressée aux Préfets de Région. Cette circulaire incite à ce que la notion de développement durable soit prise en compte dans les projets retenus au titre des **contrats de plan Etat-Région**, lors de l'élaboration des **schémas de services collectifs** et dans tout autre **projet de territoire** tels que les chartes de pays ou d'agglomération. Ainsi les contrats de plan devront adopter 3 grands axes, à savoir, **l'emploi, la solidarité et le développement durable**. Ces trois axes reposent sur une démarche qui analyse l'intérêt et l'impact de chaque projet ou démarche. **L'impact environnemental** devient un critère de choix et la circulaire demande de mettre en place des

---

<sup>44</sup> La charte du Pays de Brest, 2001.

<sup>45</sup> Circulaire Voynet de mai 1999.

indicateurs de suivi. La circulaire fournit une grille d'analyse du développement durable en partant des axes précités.

Ainsi, dans l'élaboration d'une grille d'analyse pour le développement durable on pourra trouver les critères suivants :

**Tableau 1 : Grille d'analyse du développement durable :**

Critères	Analyse à faire
<b>Le facteur social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lutte contre la pauvreté et l'exclusion</li> <li>- partage du temps de travail et loisirs</li> <li>- les modes de consommation</li> <li>- nombre de logements insalubres</li> <li>- structure de l'emploi</li> <li>- initiatives en faveur des zones fragiles</li> </ul>
<b>La dimension temps</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la viabilité de l'investissement</li> <li>- la pertinence de l'équipement projeté</li> <li>- la stabilité dans le temps de l'investissement et du fonctionnement</li> <li>- les capacités de recyclage et de régénération</li> <li>- les effets cumulatifs ou irréversibles prévisibles</li> </ul>
<b>La dimension territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'environnement et le développement durable dans les projets de pays</li> <li>- l'environnement et le développement durable dans les projets d'agglomération</li> <li>- l'adoption d'Agendas 21 locaux</li> <li>- les initiatives économiques et sociales dans les territoires naturels (PNR...)</li> <li>- les bassins hydrographiques, les massifs de montagne, les façades littorales</li> <li>- la prise en compte des interdépendances avec les territoires voisins</li> </ul>
<b>La dimension économique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impact sur l'emploi et la cohésion sociale des programmes de développement</li> <li>- la valorisation et la préservation des ressources locales</li> <li>- la maîtrise des risques et des rejets dans le milieu naturel</li> <li>- les synergies entre modes de production, produits et attractivité des territoires</li> <li>- le management environnemental (ISO 14000) et les produits labellisés</li> </ul>
<b>La gestion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les coûts des investissements (amortissement, entretien...)</li> <li>- la lutte contre le gaspillage dans une optique de comptabilité patrimoniale</li> </ul>
<b>La concertation et la participation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les structures de concertation ( CRADT, CESR, CDOA...)</li> <li>- l'utilisation de chartes de la concertation</li> <li>- les procédures de concertation sur les schémas de services collectifs</li> <li>- les alternatives aux programmes et projets examinés</li> </ul>
<b>Les mesures et la planification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les méthodes existantes de suivi et d'évaluation des programmes</li> <li>- la prise en compte d'indicateurs nationaux</li> <li>- l'existence de cartographies environnementales (SIG)</li> <li>- la création d'agences régionales de l'environnement</li> <li>- l'existence d'instituts de formation et de recherche sur le développement durable et/ou l'environnement</li> <li>- la mise en place d'observatoires de l'environnement et/ou de développement durable</li> <li>- l'élaboration de tableaux de bord régionaux ou locaux</li> </ul>

Dans la prise en compte des performances environnementales, la circulaire indique qu'il s'agit de maîtriser des phénomènes irréversibles. Dans ce but, elle préconise de connaître différents facteurs :

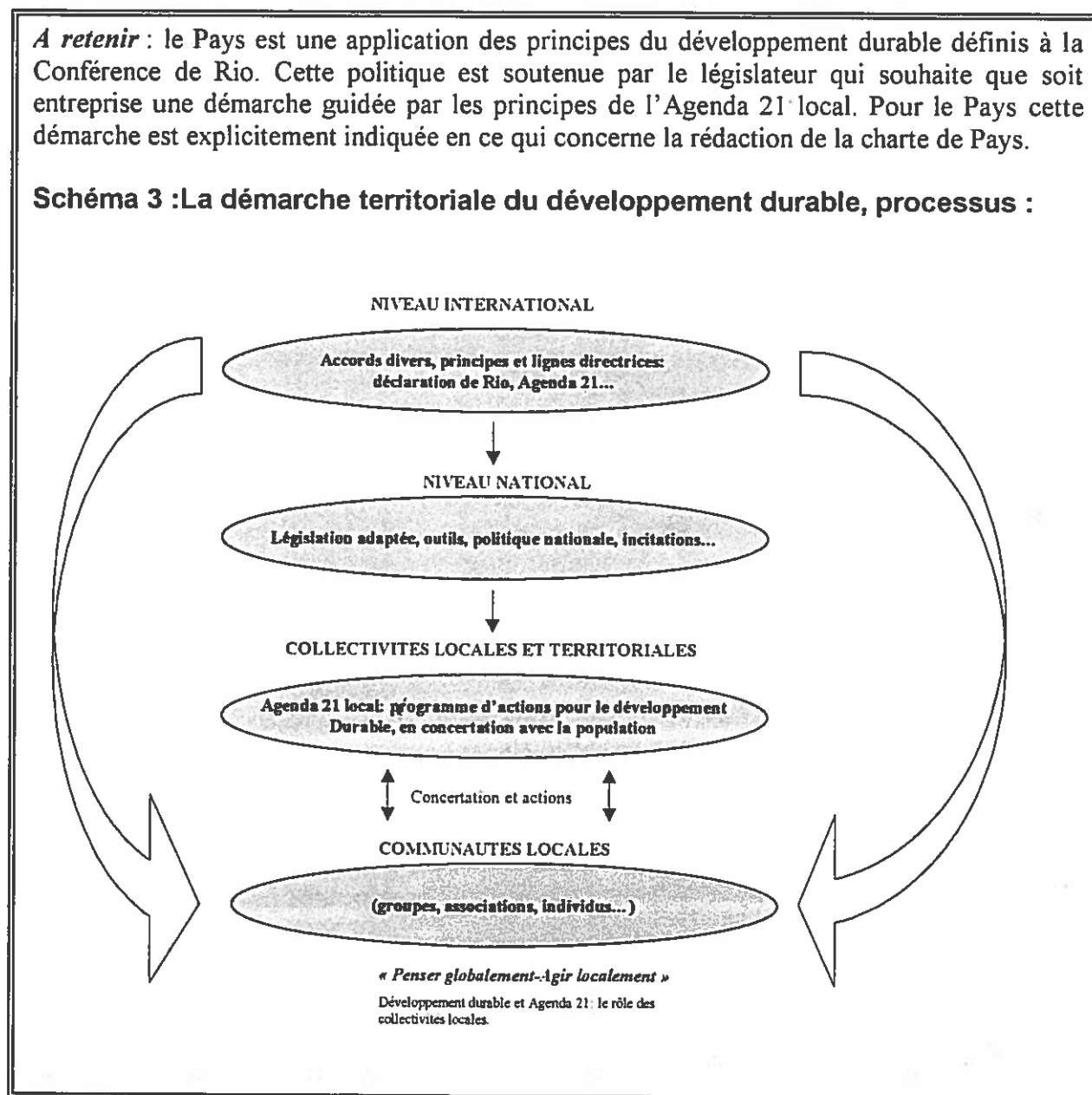
- L'occupation des sols, l'utilisation des sols, les déchets, les risques, l'eau, l'air, le maintien de la biodiversité, les modes de vie. L'analyse de ces différents éléments nécessite des études de suivi et d'évolution.

Enfin, la circulaire donne des indicateurs de **suivi des politiques**. Les indicateurs tendent à mesurer certains effets des politiques pour une analyse des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus.

Plusieurs indicateurs sont à prendre en compte en ce qui concerne l'analyse des transports, des espaces naturels et ruraux, de l'énergie, de l'enseignement et de la recherche.

**A retenir :** le Pays est une application des principes du développement durable définis à la Conférence de Rio. Cette politique est soutenue par le législateur qui souhaite que soit entreprise une démarche guidée par les principes de l'Agenda 21 local. Pour le Pays cette démarche est explicitement indiquée en ce qui concerne la rédaction de la charte de Pays.

### Schéma 3 : La démarche territoriale du développement durable, processus :



Source : « Définition pratique d'un Agenda 21 local », éléments de contenu, 2001, 70 p.

## CONCLUSION

Le Pays peut répondre à des défis majeurs malgré une mise en place qui paraît complexe et les débats qui persistent sur la pertinence de sa mise en place.

Il doit présenter dans sa mise en œuvre, dans l'élaboration ou la mise en œuvre des projets de territoire, une démarche de développement durable.

Le développement durable, pour les Pays, représente des pratiques nouvelles que sont le partenariat, l'innovation ou la subsidiarité<sup>46</sup> selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Si le Pays bénéficie des expériences de l'intercommunalité pour baser la coopération, le partenariat..., les acteurs impliqués dans la démarche sont confrontés à des innovations majeures pour la participation citoyenne, pour le conseil de développement ou encore pour la contractualisation.

Le Pays présente des spécificités qui ajoutent à ses ambitions. Au-delà de la prise en compte du développement durable, il est un espace de solidarité entre l'espace rural et urbain. C'est donc un territoire spécifique reconnu comme outil de cohérence des politiques territoriales, de complémentarité des actions ou de meilleure utilisation des fonds publics.

Cet espace d'animation et de coordination occupe une position intermédiaire qui ne facilite pas la compréhension de ses missions. En effet, il ne s'agit pas d'un échelon administratif supplémentaire, il n'a pas vocation à devenir maître d'ouvrage des projets, il peut chevaucher d'autres intercommunalités ou PNR et il peut revêtir des formes diverses. La notion même de Pays est donc difficile à appréhender, que ce soit par les acteurs participants à la démarche ou par la société civile.

Pour la défense des Pays on peut avancer qu'après les lois de décentralisation, les compétences et pouvoirs accordés aux communes ont pu conduire à des "querelles" et des concurrences que le Pays peut atténuer. Les Pays peuvent alors relancer une dynamique locale que les communes avaient pu perdre. Le territoire du Pays est une échelle plus pertinente ( si l'on écarte les débats sur la pertinence des périmètres des pays) pour l'adoption de projets d'envergure et pour équilibrer et coordonner les actions à l'échelle du territoire. Le Pays est le fruit d'une cohésion géographique, sociale ou culturelle préexistante ce qui peut laisser penser que la coopération est le maître-mot d'une politique fédérative qui écarte la "politique de guichet".

---

<sup>46</sup> Définition de subsidiarité p 24.

**Les atouts et faiblesses du pays:**

<b>Les difficultés de la politique des Pays</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Les chevauchements avec les intercommunalités et parcs naturels régionaux ou difficulté de positionnement face aux départements.</li><li>- Le statut du Pays ( qui n'est pas un échelon administratif).</li><li>- Les missions (animation et coordination mais pas de gestion).</li><li>- Mise en place des nouvelles pratiques de la démocratie locale.</li></ul>
<b>Les avantages de la politique des pays</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Meilleure cohérence des politiques territoriales.</li><li>- Gestion mieux maîtrisée des fonds publics par des politiques évaluées et plus efficaces.</li><li>- La contractualisation et le territoire de projet donnent de l'ampleur à la politique de Pays.</li><li>- L'ambition du développement durable permettra un développement plus respectueux des ressources et des hommes.</li></ul>

## TRANSITION: De la formation du Pays à la rédaction de la charte.

Cette première partie a permis de comprendre les enjeux auxquels les Pays devaient répondre. Ces enjeux doivent donner lieu à des orientations stratégiques pour le territoire que le conseil de développement est chargé de retranscrire à travers les chartes.

La naissance véritable du Pays est conditionnée par l'adoption de la charte élaborée par les acteurs de la société civile et les élus. Ce sera l'objet de la seconde partie. La charte de développement durable détermine la stratégie du Pays en matière de développement économique, social, de protection de l'environnement ou encore d'organisation des services publics.

La charte doit suivre les recommandations d'un agenda 21 local :

- Elle doit ainsi prendre en compte l'équité sociale, l'efficacité économique et l'amélioration de l'environnement.
- Appliquer le principe de subsidiarité et de transversalité.
- Rechercher la participation des citoyens et plus de transparence dans les décisions.
- Répondre au défi de la conciliation du long terme et du court terme.

**L'analyse de cet élément charnière pourrait permettre de comprendre comment a été pris en compte le développement durable. En effet, son élaboration suit des phases où les principes du développement durable doivent être présents.**

La charte du pays de Trégor-Goëlo illustre bien l'esprit qui doit guider la rédaction des chartes:

" La charte de territoire du Trégor-Goëlo résulte d'une étroite concertation entre les élus, les responsables associatifs, les entreprises, les organismes publics et privés locaux. Elle symbolise et dessine l'avenir de ce nouveau territoire : un territoire fondé sur une démarche de projet de développement local, qui suscite des changements dans les pratiques sociales, professionnelles et démocratiques des acteurs du pays: une occasion de vivre une nouvelle citoyenneté active pour la population locale.

Cette démarche collective a abouti à l'élaboration d'un projet commun à l'ensemble des acteurs locaux, basé sur la recherche d'un aménagement cohérent de l'espace et d'une solidarité entre les territoires, qui permettront de mieux valoriser chacun de leurs atouts dans un contexte de mondialisation et de concurrence des territoires.

Projet commun qui va permettre aux élus locaux, forts des projets dont ils sont porteurs, d'accéder à certaines des politiques régionales, étatiques et européennes. Projet commun, élaboré dans le souci de répondre aux exigences de développement durable, concept sous-tendu par trois principes: la démocratie, l'équité sociale et la solidarité écologique."

## **PARTIE II :**

### **L'APPLICATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS L'ELABORATION DE LA CHARTE.**

**( La démarche de Pays est-elle assimilable à  
un Agenda 21 local ?)**



## INTRODUCTION

Le Pays comporte, dans son mode de fonctionnement et ses objectifs, des potentialités pour l'application des principes du développement durable. Ces principes sont identifiés, en ce qui concerne la démarche, comme la gouvernance et la démocratie participative. Cette démarche doit permettre d'aboutir à un projet de développement pérenne du territoire conciliant l'équité sociale, l'économie et l'environnement.

La charte de développement durable est le document qui traduit le projet de développement du territoire, elle est l'expression d'une élaboration qui suit les principes du développement durable. Elle comporte trois éléments : le diagnostic ( qui doit mettre en évidence les atouts et faiblesses du territoire), le territoire de projet ( qui regroupe les orientations fondamentales du Pays pour une période de 10 ans) et des documents cartographiques. La charte doit suivre les recommandations d'un Agenda 21 local qui est la traduction des principes internationaux adoptés lors de la Conférence de Rio.

La référence au développement durable est explicite dans la Loi Voynet, mais comment est-elle mise en pratique ? L'étude de la charte à travers les phases de son élaboration doit permettre de comprendre comment se situe cette référence aux principes du développement durable.

La charte est un engagement qui lie les acteurs du territoire, c'est un projet ambitieux qui doit permettre le développement des Pays sur le long terme. Aussi, représente-t-elle à la fois, la concertation, la participation et la solidarité.

**L'élaboration de la charte est donc une phase déterminante de la démarche des Pays ; son contenu doit être l'illustration d'un mode de développement pérenne.**

Face à ces enjeux, on peut se demander :

- Quels sont les éléments qui permettent de traduire les principes du développement durable dans la rédaction des chartes ?
- Quelles sont les difficultés d'application de ces principes ?

Cette seconde partie s'attachera à montrer les potentialités du Pays en tant que lieu d'exercice des principes du développement durable ( retenus pour l'échelon local). L'étude du conseil de développement et de la charte ( avec des exemples pris dans les Pays de la région Bretagne<sup>47</sup>), amènera quelques résultats sur la mise en place de la gouvernance et de la démocratie participative, piliers de la démarche de développement durable pour les Pays.

---

<sup>47</sup> Annexe II, présentation des Pays bretons.

## **I Les potentialités du Pays pour l'application des principes du développement durable**

Selon le Ministère de l'écologie<sup>48</sup> « Le développement durable impose des changements structurels en profondeur, de nouvelles méthodes de travail dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique, en vue de trouver un équilibre entre objectifs sociaux, économiques et environnementaux, tenant compte des générations futures : il requiert la mise en place d'institutions intersectorielles et participatives et de mécanismes permettant d'associer pouvoirs publics, société civile et secteur privé à l'élaboration et la mise en œuvre de desseins partagés ».

Le Pays est selon la Loi Voynet, un des outils pour appliquer les principes du développement durable. Il s'agit de conduire une démarche en amont des projets pour favoriser l'appropriation de la démarche par les acteurs. En effet, d'après Jacques Ravallaut, directeur de l'action régionale de l'ADEME<sup>49</sup>, « Plus ces exigences seront intégrées en amont, plus l'efficacité de ces projets sera grande ». La politique des Pays est l'occasion de mettre en place des innovations dans le mode de pensée et le mode de décision. Pour cela la Loi a doté les Pays d'outils que sont le conseil de développement et la Charte de développement durable.

### **A/ Les défis de développement durable à relever par les Pays**

Le Pays recouvre différents atouts qui permettent de parler de démarche de développement durable. Selon Jean Glavany, ancien Ministre de l'agriculture<sup>50</sup>, « de nouveaux territoires naissent en France, territoires de solidarité et de projets[...] territoires forts d'une participation citoyenne renouvelée ». Cette notion de solidarité recouvre plusieurs aspects qui passent par le partenariat entre les acteurs, une démarche collective, la transparence... La comparaison des principes de développement durable définis par le MATE montre que le Pays répond, en plusieurs points aux attentes dans ce domaine.

#### **1) Les Pays dans l'esprit du développement durable selon la DATAR**

La DATAR, dans son étude<sup>51</sup> consacrée aux Pays reconnaît implicitement les potentialités du Pays dans l'application des principes de développement durable :

- C'est un outil de **recomposition des territoires** qui fédère les communautés au niveau du bassin d'emploi, stimule le partenariat avec les forces vives socio-économiques et associatives.
- C'est un **espace de partenariat** car le Pays est « un catalyseur » d'énergies et de solidarités nouvelles. C'est un cadre privilégié pour le partenariat institutionnel. Face à la fragilité de certains bassins d'emplois ( plans sociaux, délocalisation d'entreprises), la qualité des organisations territoriales est déterminante pour préserver des avantages compétitifs, innover, anticiper les

<sup>48</sup> Site du Ministère de l'écologie, « Fiche n° 15 : stratégie de développement durable » 30/05/2002.

<sup>49</sup> Site de l'ADEME, « La lettre », le Contrat d'action territoriale pour l'environnement et l'efficacité énergétique, n°84, mai-juin 2002.

<sup>50</sup> Ouest France, 11/10/2001, « Le Pays, un espace de solidarité », compte-rendu des assises de Pays de St Brieuc.

<sup>51</sup> DATAR, La documentation française, « Les Pays », collection territoires en mouvement, octobre 2001 et DATAR, la documentation française, « Le Pays ; nouveau territoire du développement local », 1996, 61 p.

mutations. « Les Pays sont là pour créer un environnement de proximité favorable aux entreprises. Ils organisent la formation professionnelle, offre un service de qualité », d'après JL Guigou, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. En cela, le Pays contribue à maintenir un tissu économique favorable au maintien des populations sur place et au bien-être de la population. Cette démarche est dans l'esprit du développement durable.

- **Solidarité ville-campagne et rééquilibrage des disparités**, cela se traduit en terme de complémentarité entre la ville et l'espace rural, la prise en compte de l'un ne va pas sans une réflexion sur l'autre. L'ambition du rééquilibrage est également une ambition de la politique des Pays. Il s'opère au niveau d'un même bassin de vie mais également grâce à la contractualisation avec les régions pour aider au développement de ces territoires.
- **C'est l'occasion d'une approche globale** des problématiques qui dépassent les « querelles de clocher » pour une vision d'ensemble du territoire mais également à long terme.
- **La transparence et la concertation sont également des atouts du Pays.** La transparence implique l'information des citoyens de l'avancement des projets et la concertation se fait au niveau du conseil de développement qui implique directement les acteurs de la société civile.
- **Un engagement avec la charte** de pays qui donne lieu à la contractualisation pour un projet commun au territoire.

L'initiative du Pays fait émerger sur les territoires volontaires dans la démarche, une réflexion en amont du projet. **Cette réflexion globale, partenariale, autour des problématiques de solidarité, de développement pérenne est un préalable nécessaire à l'établissement d'une démarche de développement durable.** D'après un entretien mené auprès d'un Président de Pays<sup>52</sup>, les élus ont pris conscience que cette réflexion préalable autour du périmètre du Pays, que la notion de solidarité et de pérennité faisaient partie de la démarche de développement durable. **Ce président est plutôt satisfait de l'orientation que la Loi Voynet a souhaité donner à la réflexion que devaient mener préalablement les acteurs du Pays.** Les atouts de la démarche qui ont été cités sont ; le dépassement des limites administratives pour le périmètre, la notion de solidarité qui a permis de dépasser la « logique de guichet » et la recherche de pérennité dans les projets (vision à long terme).

## 2) Le développement durable présent à toutes les étapes

De la reconnaissance du périmètre du Pays à la signature de la charte<sup>53</sup>, la démarche du Pays suit les principes du développement durable dans son application à l'échelle locale. La comparaison des principes de développement durable définis par le MATE pour l'échelon local et des textes fondateurs de la politique des Pays permet de mettre en évidence cette affirmation.

<sup>52</sup> Entretien avec le président du Pays de Trégor-Goëlo le 27/08/2002.

<sup>53</sup> Cf Annexe 7 ; le processus de formation du Pays.

**Tableau 2 : Des principes de développement durable présents tout au long de la démarche des Pays :**

Principes de développement durable établis par le MATE	Mise en oeuvre du principe Par le Pays	Etape du processus correspondant	Référence juridique
<b>La subsidiarité</b>	Les communes ou les groupements initient la démarche.	Définition du périmètre du Pays	Article 25, LOADDT.
	Les acteurs de la société civile sont associés ( membres du conseil de développement).	Elaboration du projet ( charte de Pays)	Art 3, décret du 19/09/2000 <sup>54</sup> .
<b>La solidarité</b>	Entre la ville et l'espace rural.	Dans la définition du périmètre et l'adoption du projet de territoire.	Article 25, LOADDT.
	Avec les générations futures	Dans l'adoption du projet de territoire et sa mise en oeuvre.	Circulaire du 11/05/1999.
<b>La transversalité</b>	Interdépendance entre les domaines d'intervention	Dans l'élaboration du diagnostic et la rédaction du projet de territoire.	Article 25, LOADDT ( charte de développement durable)
	Mise en cohérence des politiques à différents échelons	Contractualisation dans le volet territorial des CPER.	Article 25, LOADDT
<b>L'innovation</b>	Une nouvelle démocratie ; la démocratie participative.	L'élaboration du projet de territoire et sa mise en oeuvre.	Circulaire du 11/05/1999.
	Dans des projets de développement durable ( nouvelles technologies plus économes des ressources...)	Dans l'élaboration du projet de territoire.	Circulaire du 11/05/1999.
<b>La précaution et la prévention</b>	Etude de l'impact des projets	Dans l'élaboration du projet de territoire et sa mise en oeuvre.	Circulaire du 11/05/1999.
	Le réajustement des politiques au contexte.	Dans la révision de la charte et le suivi des politiques.	Article 25, LOADDT
<b>La pérennité</b>	La vision à long terme ( viabilité des projets).	Dans l'élaboration du projet de territoire.	Article 25, LOADDT
<b>La participation</b>	L'information et la sensibilisation du public	Dans la définition du périmètre du Pays et tout au long du processus.	Circulaire du 11/05/1999.
<b>Le partenariat</b>	Entre les acteurs du territoire ; associations, syndicats, société civile, entreprises, organismes privés et publics.	Dans l'élaboration du projet de territoire et sa mise en oeuvre.	Art 3, décret du 19/09/2000.

<sup>54</sup> Journal Officiel n°218 du 20/09/2000, décret n°2000-906 du 19/09/2000 d'application de la LOADDT.

Le tableau récapitulatif du processus d'intégration des principes du développement durable par les Pays n'est pas exhaustif. **Il permet cependant de mettre en évidence l'intégration de ces principes** depuis la définition du périmètre du Pays jusqu'à la contractualisation pour le projet de territoire.

## **B/ Les deux grands défis du Pays, réussir la gouvernance et la démocratie participative**

Le Ministère de l'écologie, le centre de documentation des entreprises, territoires et développement (Etd), la DATAR, et de nombreux auteurs ayant étudié le cas des Pays s'accordent à dire que la politique des Pays est porteuse de deux grands défis que sont la réussite de la pratique de la gouvernance et de la démocratie participative.

L'adjoint au maire de Brest, M Briand interrogé sur les questions autour des territoires, de la gouvernance et de la participation s'exprime ainsi : « A la croisée de la gouvernance des territoires, des démarches participatives, des usages coopératifs des outils de la société de l'information, nous voici avec des chantiers porteurs d'espoir, de bien commun et de sens partagé à explorer ». Le Pays est dans ce cas et se présente comme le vecteur de nouvelles pratiques.

### **1) La gouvernance ou le quatrième pilier du développement durable**

D'après « Entreprises, territoires, développement » (Etd), le **développement durable « c'est la convergence entre différentes composantes du développement : l'environnement, la cohésion sociale, le développement économique et la gouvernance »**<sup>55</sup>. Cette même association s'est attachée à définir la notion et reconnaît que les récentes lois Voynet et Chevènement ainsi que les nouveaux contrats de Plan Etat-Région consacrent la gouvernance. Il s'agit de mener les projets dans le cadre d'un « partenariat donnant lieu à une intelligence collective, le groupe ayant su mobiliser les ressources de toutes les personnes impliquées ». La gouvernance ainsi définie recouvre « une approche intégrée et transversale, une articulation des thématiques, l'articulation des échelles territoriales, la prise en compte de l'échelle temps, l'association, la participation continue des acteurs et de la population, la sensibilisation, la concertation, la formation, un processus et dispositif collectif de suivi et d'évaluation continu, contradictoires, la démocratie, la prise de décisions, la responsabilité, la transparence, l'organisation, le partenariat. »

La gouvernance c'est prendre les décisions au plus près des personnes et territoires concernés avec l'objectif de « construire un projet de développement avec, et pour, tous les acteurs concernés (élus, institutionnels, chefs d'entreprises, associations, habitants » (Etd). C'est bel et bien un des objectifs du Pays que de mettre en place des projets fédérateurs, résultats d'une concertation et d'un assentiment des acteurs intéressés. En effet dans la circulaire du 11/05/1999 sur le développement durable, un guide méthodologique pour l'analyse des projets locaux en regard du développement durable est proposé. Le schéma présenté vise à démontrer qu'« **adopter une démarche durable signifie également adopter une méthode qui intègre rationalité, partenariat, participation citoyenne et équité** ». selon J.Carles, «

---

<sup>55</sup> Site Etd, fiche n°6 « Pays et développement durable », 1) le développement durable et sa traduction à l'échelle locale, 04/01

A l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises d'autonomie dans ses choix stratégiques ».

Le Pays se voit confier, dans une perspective de développement durable, la responsabilité d'une nouvelle gouvernance locale<sup>56</sup> **basée sur la négociation entre collectivités locales, partenaires et citoyens**. Le transfert des ressources de l'Etat, ainsi que la promotion d'un réel pouvoir politique local ( pour le Pays, ce pouvoir est représenté en partie par le conseil de développement ou le bureau<sup>57</sup>) sont nécessaires pour que les collectivités et Pays aient les moyens d'agir. Pour cela il faut réussir à mettre en place de nouvelles structures décisionnelles ou participatives, ouvertes à la population et aux partenaires institutionnels et privés. **Pour le Pays, il s'agit de pouvoir définir la place de chacun dans le débat.**

Alors qu'en France les décisions venaient « d'en haut » avant la décentralisation puis des élus ensuite, la gouvernance impose un « **bouleversement dans les pensées, les modes et les outils d'organisation** », selon Etd. Si le passage à la gouvernance se fait « naturellement » dans les territoires où la coopération ou du moins la consultation des acteurs est une pratique qui existe déjà, le fonctionnement de la gouvernance n'occasionne pas de révolution dans la pratique locale, il n'en est pas de même lorsque « le travailler ensemble » n'est pas encore pratiqué. **La gouvernance impose la transparence de l'information, la mutualisation des pratiques, le partage du pouvoir et l'acceptation des contraintes et objectifs de l'autre<sup>58</sup>.**

La gouvernance est, selon l'Etd, nécessaire au développement local « dans la mesure où un réel changement des règles du jeu, des pratiques, des attitudes et des méthodologies s'opère ». Le développement des territoires repose sur « une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'une zone géographique autour d'un projet d'ensemble, économique, social et culturel, visant à créer une dynamique durable du territoire ».

Au sein des territoires des formes de gouvernance sont déjà décelables<sup>59</sup> :

- Solutions d'ordre économique : coopération inter-entreprises avec les groupements d'employeurs, les Systèmes Productifs Locaux...
- Solutions d'ordre social : repérage et accompagnement des porteurs de projets, dispositifs inter-institutionnel de formation...
- Solution d'ordre politique : conseil de développement des Pays ou Agglomérations, implication des citoyens dans les projets de développement...
- Mais aussi d'ordre organisationnel avec les NTIC<sup>60</sup>, culturel ou environnemental.

Ces changements passent aussi par l'organisation de lieux d'échanges, et le croisement des différentes pensées. Ce défi est en réflexion dans les clubs « Partenaires pour Agir ». Au cours des cinquièmes Rencontres, trois angles d'attaque ont permis d'orienter les débats ( Etd) : **recomposition des territoires et nouveaux jeux des acteurs, projets de développement et nouveaux partenariats, acteurs et nouvelles pratiques**. Ce sont sous ces

<sup>56</sup> Le site du Ministère de l'environnement, « défis de la gouvernance urbaine et de la gestion urbaine : l'insuffisance de partenariats établis ».

<sup>57</sup> Son fonctionnement fera l'objet du second chapitre (II, A) de cette partie.

<sup>58</sup> Selon l'association Etd.

<sup>59</sup> Etd, ressources documentaires, déc 1999.

<sup>60</sup> Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

trois angles, que le Pays doit organiser le débat. Sans cette organisation, selon M Briand, maire adjoint à la mairie de Brest, « la multiplication des échelons ne sera pas synonyme de proximité et d'efficacité ».

## 2) Une difficile mise en place de la démocratie participative

L'idée de la gouvernance c'est également de mettre en place la démocratie participative. Alors que ce processus semble avoir été la base de la rédaction des chartes de Pays, on peut se demander comment elle s'est établie et a fonctionné. **L'importance de la réussite de la démocratie participative est de taille car l'organe décisionnel du Pays n'est pas élu au suffrage universel direct.** Il n'y a bien que l'exercice effectif de la démocratie participative qui puisse arriver à donner la légitimité nécessaire au projet de territoire. Le projet doit, en effet, recouvrir l'assentiment de tous. Pour cela, il faut avoir suffisamment informé en amont, donné la parole à chacun.

La démocratie participative est loin d'être évidente à mettre en place ; alors que le citoyen ne se déplace plus pour voter, comment le faire participer sur la durée à la conduite du projet de Pays ? Dans la perspective du développement durable, l'exercice de la **démocratie participative est dans l'esprit du principe 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement qui insiste sur le fait que « Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture, et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable ».**

Pour Jean Monteix<sup>61</sup>, chargé de mission au PNR du Livradois-Forez : « la concertation doit être large, mais sans excès. Sinon on risque de s'enterrer à force de vouloir concilier les intérêts de tout le monde. Le projet pourrait être vidé de son originalité. »

Le développement durable recouvre des notions très vastes qui peuvent également passer par une évolution dans la prise de décision. **Une prise de décision qui se veut « au plus proche » du citoyen.** L'exercice de la démocratie participative au sein des Pays sert aux choix stratégiques qui seront faits dans les chartes de pays.

Selon l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir, personnellement ou par leurs représentants, à sa formation ».

**La loi Voynet incite à un nouveau mode de décision : celui qui associe les habitants, les associations, les acteurs locaux et les élus.**

Cette forme de prise de décision ne s'exprime pas seulement par la composition des conseils de développement. Ainsi, la décision est prise en commun après que chacun ait pu exprimer sa volonté. Mais concrètement comment les Pays ont-ils réussi ce pari de l'information de la base pour remplir la condition de participation citoyenne ?

---

<sup>61</sup> Volet territorial du contrat de plan Etat-région (2000-2006), « Premières indications sur le financement, les objectifs et cadre thématique pouvant être proposés à la contractualisation avec les pays », novembre 1999.

L'exemple des Pays de la région Bretagne nous montre les possibilités de concertation et d'information des citoyens. **Pour les Pays bretons<sup>62</sup>, mais comme c'est le cas aussi dans d'autres régions, l'outil Internet est vecteur d'information.** 11 Pays sur 21 ont choisi de diffuser l'information par un site internet. Ce chiffre moyen s'explique en partie parce que tous les Pays ne sont pas au même stade d'avancement et cette liste pourrait bien être complétée dans quelques mois. La plupart renseignent sur l'historique de la formation du Pays, donnent les résultats du diagnostic, informent sur les missions du Pays. Certains d'entre eux, comme le site du Pays de Trégor-Goëlo donnent la parole dans une rubrique interactive qui rassemble les questions qui reviennent le plus souvent et les responsables du Pays peuvent répondre aux questions ainsi posées. Un chargé de mission du Pays de Trégor-Goëlo interrogé met en avant l'importance des demandes d'information sur les pays aussi bien par téléphone, courrier ou encore par l'intermédiaire du site.

**La presse** est également un relais entre la mise en place du Pays et les citoyens puisqu'elle informe sur les projets. La presse écrite peut également laisser une place au débat par les tribunes libres, comme ça a pu être le cas pour le « Ouest France » lors de la mise en place du pays de Trégor-Goëlo en Bretagne. Un « quatre pages » de l'hebdomadaire le « Trégor » commandé par le Pays de Trégor-Goëlo a informé les lecteurs de la démarche et a donné la parole aux porteurs de projets grâce à un coupon-réponse. La mise en place des moyens d'informations semble donc établie.

**La prise en compte des aspirations de chacun, est en fait, difficilement transposable dans le projet de Pays** car il s'agit le plus souvent de la défense d'intérêts particuliers. Néanmoins, le Pays du Trégor-Goëlo est satisfait du taux de participation à cet appel à projet ( 25 réponses effectives pour une diffusion au mois d'août).

**La démocratie participative, si elle bénéficie de moyens de diffusion et de lieux d'expression est, en fait, peu efficace.** En effet, prendre en compte les aspirations de chacun suppose des compromis et consensus qui ralentissent les prises de décision. Cela suppose de **confronter l'intérêt général face à la somme des intérêts particuliers : quelles sont les priorités, peut-on prendre en compte les avis de chacun ?**

Le choix d'orientations à long terme pour le Pays n'est pas forcément compatible avec cette forme de démocratie pour 2 raisons :

- La première, c'est que les acteurs et élus faisant partie intégrante du Pays éprouvent des **difficultés quant aux choix stratégiques du Pays au regard du développement durable** qu'ils ont parfois du mal à définir (d'après un entretien téléphonique du 15/01/02 auprès des pays bretons).
- La seconde est que la majorité des **habitants d'un Pays avouent ne pas connaître le Pays et ses finalités**. Les personnes interrogées ( 24 personnes interrogées<sup>63</sup> dans les Pays de Morlaix et de Trégor-Goëlo, dans la rue ou par des questionnaires déposés en bibliothèque) ne se sentent, pour la plupart, pas impliquées par la démarche des Pays (dont ils ont du mal à saisir la finalité) et n'ont pas le sentiment d'y participer ( par la consultation ...). Cela confirme la phrase de F.Rouxel et D. Rist dans : « Le développement durable »<sup>64</sup>, « **90% de la population ignore la notion de développement durable et d'Agenda 21 local** » ( en France).

<sup>62</sup> Voir Annexe 2, le choix des Pays bretons.

<sup>63</sup> Questionnaire réalisé en mars-avril 2002.

<sup>64</sup> F.Rouxel, D. Rist, „Le développement durable“, *approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux*, collection CERTU, dossier 105, sept 2000, 140 p.



De plus, comme l'a souligné le Président du Pays interrogé lors d'un entretien le 27/08/2002, la consultation des citoyens existait déjà sous forme d'atelier de citoyens ( par exemple les conseils municipaux de jeunes) dans certaines communes. La démocratie participative n'est donc pas tout à fait une innovation et est difficile à mettre en place.

La loi Voynet a doté le Pays d'outils pour mettre en place une démarche de développement durable, c'est tout d'abord le cas avec le conseil de développement qui fait partie du processus de gouvernance et de démocratie participative, c'est ensuite le cas de la procédure de rédaction de la charte ayant pour finalité un projet de développement durable pour le Pays.

***A retenir :***

- Le Pays est un lieu d'innovation tant en ce qui concerne la recherche de l'adhésion de chacun que dans l'objectif final ; penser autrement, produire différemment pour économiser les ressources et créer un mode de développement plus équitable pour tous.
- Les débats sur le rôle du Pays dans le processus de développement durable sont nombreux, il s'agit le plus souvent de la question de l'exercice de la gouvernance et de l'efficacité de la démocratie participative.

## ***II Deux instruments de l'application des principes du développement durable : le conseil de développement et la charte de développement durable***

Le conseil de développement est l'organe délibérant du Pays et participe à la rédaction de la charte.

### ***A/ Le conseil de développement, un partage des pouvoirs pas toujours évident***

Le conseil de développement est l'outil mis en place par la Loi Voynet pour rassembler, dans une même instance l'ensemble des personnes et acteurs impliqués dans une démarche d'élaboration du projet de territoire. Cet organe a pour objectif de s'appuyer sur la démocratie participative pour assurer le développement du Pays. Sa composition est innovante, elle doit palier à l'absence d'élection au suffrage universel et repose donc sur une représentation dite au troisième degré. Le conseil de développement est une nouvelle pratique qui vise à être au plus proche du citoyen pour répondre à de nouvelles aspirations.

#### ***1) Le rôle essentiel du conseil de développement, une composition innovante***

La LOADDT, dans son article 25 précise les missions et la composition des conseils de développement : « un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Il est associé à l'élaboration de la charte de Pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du Pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions ».

Le conseil de développement **permet l'expression de la démocratie participative** car sa composition doit être représentative des diversités de la population et des minorités présentes.

« La coopération<sup>65</sup> entre acteurs locaux devient, dans un tel contexte, un des enjeux majeurs pour la réussite des actions sur lesquelles reposent ces politiques (de développement local). Cette coopération se manifeste par des **formes nouvelles de partenariat** entre acteurs institutionnels et individuels qui n'avaient pas, jusqu'alors, l'occasion et l'habitude de coopérer, soit parce qu'ils travaillaient dans des secteurs d'activités cloisonnés, soit parce qu'ils se voyaient en situation de concurrence ».

Le législateur a défini les missions du conseil de développement :

- Il est **associé à l'élaboration de la charte** : le terme d'association implique une participation active du conseil de développement qui va au-delà de la consultation.
- Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays : il peut s'autosaisir pour apporter son avis sur un dossier.
- Il est informé au moins une fois par an de l'état d'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage. Mais selon le choix du Pays, le conseil peut participer plus étroitement au déroulement des programmes d'actions.
- Il est associé ( de la même manière que lors de l'élaboration) à l'évaluation de la portée des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du Pays.

L'article 3 du décret n° 2000-909 du 19/09/2000 relatif aux Pays précise que la composition du conseil de développement est soumise à l'accord de l'ensemble des communes et de leurs groupements inclus dans le périmètre d'étude du Pays.

Son fonctionnement peut reposer sur des groupes de travail dont le but est de mettre en avant les problématiques, les enjeux et les expériences issus du « terrain », de proposer des orientations et de formuler des avis.

**Le conseil de développement est donc le cadre de la mobilisation des différents partenaires et acteurs du développement dans la perspective de l'élaboration d'un véritable projet de Pays.** Sa composition librement choisie doit refléter la réalité de la composition du territoire en intégrant toutes les familles d'acteurs impliquées dans le

---

<sup>65</sup> TEISSERENC Pierre « Les collectivités territoriales acteurs des politiques de développement » p 91.

développement du territoire. Elle doit également comprendre la représentation des secteurs d'activités, les associations...

Selon l'Etd<sup>66</sup>, « l'un des enjeux majeurs dans la constitution des conseils de développement réside dans la capacité à impliquer davantage, et de façon pérenne, la représentativité associative ( familiale, sociale, sportive, soicoculturelle...). »

La question de la place des élus, a été dans le choix de la composition des conseils de développement, une des questions majeures. La Loi ne fait aucune objection dans ce domaine, toutefois, selon l'ETD ils ne doivent pas être surreprésentés au risque de dénaturer l'esprit de la Loi.

## 2) La place de la société civile dans les conseils de développement des Pays bretons

Le conseil de développement doit être la représentation de la population et des activités économiques, culturelles présentes. Face à l'absence d'élection au suffrage universel, c'est la condition de réussite du principe de démocratie participative qui doit fonder l'élaboration du projet de territoire. L'étude de la composition du conseil de développement de plusieurs Pays bretons permet de mettre en évidence quelques résultats sur la place accordée aux élus dans cette instance, la diversité de composition existante.

**Tableau 3 ; La place des élus dans le Conseil de Développement :**

Le Pays	Les collèges	Observations
Auray	50 membres répartis en 4 collèges : - Collège des représentants d'activités économiques et des professionnels.  Collège des représentants des salariés.  Collège des représentants d'activités culturelles, sociales ou sportives.  Collège des personnes qualifiées.	
Brest	71 membres répartis en 5 collèges - Collège des entreprises, des activités professionnelles non salariées. - Collège du service public et des établissements publics. - Collège des syndicats de salariés. - Collège de la vie collective. - Collège des personnes qualifiées.	
Brocéliande	107 membres répartis en 3 collèges : Collège d'élus. Collège socio-professionnel. Collège associatif.	Un collège spécifique pour la représentation des élus
Centre Bretagne	63 membres répartis en 4 collèges : Collège des activités économiques et sociales. Collège des organismes à caractère familial, éducatif, culturel et sportif. Collège des personnes qualifiées. Collège des élus.	Un collège spécifique pour la représentation des élus
Centre Ouest Bretagne	Composition : 250 membres.  Travaux organisés en 7 commissions : Agriculture. Environnement. Culture. Formation. PME/PMI. Tourisme.	Absence de renseignement sur les collèges dans la fiche.  Comporte le nombre de membres le plus important

<sup>66</sup> Site Etd, fiche n°3, « conseil de développement », avril 2002.

	Prospective et développement	important.
<b>Centre Est Bretagne</b>		Absence de renseignement
<b>Cornouaille</b>	Composition : 35 membres répartis en 4 collèges :  Collège des entreprises.  Collège des organisations syndicales.  Collège de la vie associative.  Collège des personnes qualifiées	Peu de membres pour représenter un Pays.
<b>Dinan</b>	80 membres répartis en 4 collèges :  Collège des élus.  Collège des entreprises.  Collège des associatifs.  Collège des personnes qualifiées.	Un collège spécifique pour la représentation des élus
<b>Fougères</b>	78 membres répartis en 4 collèges :  Collège des élus.  Collège des socio-professionnels.  Collège des associatifs.  Collège des personnes qualifiées.	Un collège spécifique pour la représentation des élus
<b>Guingamp</b>	50 membres (présence minoritaire d'élus). Travaux organisés en 5 groupes de travail : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuration du territoire (communication, NTIC, infrastructures, transports, habitat, service public).</li> <li>• Développement économique (industrie, IAA, commerce, artisanat, emploi, formation, recherche).</li> <li>• Aménagement de l'espace et valorisation des ressources naturelles (agriculture, aquaculture et environnement).</li> <li>• Services à la population (santé, action sociale, enfance, jeunes, personnes âgées et personnes handicapées).</li> <li>• Cadre de vie et patrimoine (tourisme, patrimoine, sport et culture).</li> </ul>	Absence de renseignement sur les collèges dans la fiche.  Présence d'élus
<b>Lorient</b>		Absence de renseignement
<b>Morlaix</b>	Composition : 77 membres répartis en 3 collèges : -collèges économie collège qualité de vie ( social, environnement, habitat, cadre de vie) collège enseignement-formation-culture-patrimoine	
<b>Pontivy</b>		Absence de renseignement
<b>Redon et Vilaine</b>	Composition : 110 membres (dont 50 élus) répartis en 5 collèges : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Collège des élus.</li> <li>• Collège du monde économique.</li> <li>• Collège de la vie associative.</li> <li>• Collège des services au public.</li> <li>• Collège des personnes qualifiées.</li> </ul>	Un collège spécifique pour la représentation des élus.  Représentation pour monde d'élus, ce qui on ne retrouve pas ailleurs.
<b>Rennes</b>	Composition : 90 membres répartis en 3 collèges : Collège des entreprises et activités. Collège des organisations syndicales de salariés.	

	Collège des acteurs associatifs.	
St Brieuc	<p>Composition :</p> <p>61 membres répartis en 4 collèges :</p> <p>Collège des entreprises, des activités professionnelles et des organismes de développement.</p> <p>Collège du service public et des établissements publics.</p> <p>Collège des syndicats de salariés.</p> <p>Collège de la vie collective.</p> <p>Travaux organisés en 3 commissions (stratégie, fonctionnement, cohésion sociale) et 2 groupes de travail (déchets, tourisme).</p>	
St Malo	<p>Composition : 116 membres (présence d'élus).</p> <p>Travaux organisés en 4 commissions :</p> <p>Economie et infrastructures.</p> <p>Social, santé, habitat et transports.</p> <p>Tourisme, culture, environnement et sports.</p> <p>Emploi, formation, enseignement supérieur, TIC, international</p>	Présence d'élus
Trégor-Gôlo	<p>Composition : 70 membres</p> <p>Collège activités économiques et organismes de développement</p> <p>Collège formation/recherche</p> <p>Collège vie associative</p> <p>Collège syndicats professionnels et salariés</p> <p>Personnes qualifiées</p>	
Vallons de Vilaine	<p>Composition : 60 membres, dont 52 socio-professionnels et 8 élus</p> <p>Travaux organisés en 5 collèges :</p> <p>Collège " services aux personnes ",</p> <p>Collège " eau, paysage, environnement et agriculture ",</p> <p>Collège " économie, formation ",</p> <p>Collège " tourisme et patrimoine ",</p> <p>Collège " sports, loisirs et culture ".</p>	Présence d'élus
Vannes	<p>Composition : 65 membres répartis en 4 collèges :</p> <p>Collège des acteurs économiques.</p> <p>Collège des acteurs sociaux.</p> <p>Collège des acteurs associatifs.</p> <p>Collège des personnes qualifiées.</p>	
Vitré-Porte de Bretagne	<p>Composition : 103 membres répartis en 4 Collèges :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Collège des activités économiques et sociales.</li> <li>• Collège des autres secteurs de la vie collective.</li> <li>• Collège des organismes à caractère familial, éducatif, culturel et sportif.</li> <li>• Collège des élus et des personnes qualifiées.</li> </ul> <p>Travaux organisés en 4 commissions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emploi et conditions de travail.</li> <li>• Accueil pour les personnes âgées: bien vieillir au pays</li> <li>• Une qualité des services.</li> <li>• La dynamique jeune</li> </ul>	Un collège spécifique pour la représentation des élus

Sur les 21 Pays existants, 15 ont été analysés. Pour les autres, les renseignements manquaient ou ne parlaient pas de « collèges » et se référaient plutôt à des ateliers de travail ou commissions, ce qui ne recouvre pas forcément la même réalité.

Sur ces Pays, les collèges que l'on retrouve le plus souvent sont ceux des « personnes qualifiées » ( 7) et des « activités économiques » ( au nombre de 11 si l'on regroupe les collèges des entreprises avec ceux intitulés activités économiques) puis les collèges des « associations » (7), enfin les collèges consacrés aux « activités culturelles, sportives, sociales » (6). Des collèges font exception comme le collège « eau, paysage, environnement et agriculture » ou le collège des « services aux personnes » mais en l'absence de données sur leur composition réelle, cela n'amène à aucune conclusion, tout dépend de l'organisation des ateliers de travail où se répartissent les membres des collèges.

Dans l'ensemble, même si les élus prennent souvent part aux débats, ils ne sont pas majoritaires dans le conseil de développement. Le choix d'un collège spécifique d'élus ne paraît pas suivre l'esprit de la Loi car le législateur attendait plutôt un lieu de réflexion des acteurs de la société civile. En l'absence de collège d'élus, ceux-ci peuvent néanmoins être associés aux débats ( quelques Pays précisent leur présence minoritaire), ils ne sont pas exclus du débat puisqu'ils composent, par exemple, le conseil communautaire<sup>67</sup> qui regroupe les représentants des regroupements communaux.

Le Pays de Trégor-Goëlo, de Morlaix, de St Brieuc ou Rennes ont choisi de ne pas intégrer d'élus au sein du conseil de développement. Cet organe est, dans ce cas, le lieu de débat de la société civile uniquement.

Pour le Pays de Trégor-Goëlo pris en exemple ici, chaque bureau est spécialisé, le conseil de développement fonctionne uniquement avec des représentants de la société civile, les élus composant le conseil communautaire.

D'après le Président du Pays, le fonctionnement du conseil de développement est satisfaisant, les membres participent activement aux réflexions portant sur les projets de Pays. La difficulté résulte dans la mobilisation à long terme des participants, le choix de partenaires sensibles à la démarche solidaire des Pays. Néanmoins, il faut noter que la composition du conseil de développement par des personnes quelquefois peu informées ( connaissance des textes juridiques, des financements possibles...) fait que l'influence des professionnels du Pays est forte dans le choix définitif de telle ou telle orientation pour le projet de territoire<sup>68</sup>. Le conseil de développement reste néanmoins l'outil mis en avant dans la politique des pays comme un des aspects innovants de la Loi, comme facteur de réussite d'un développement pérenne du territoire.

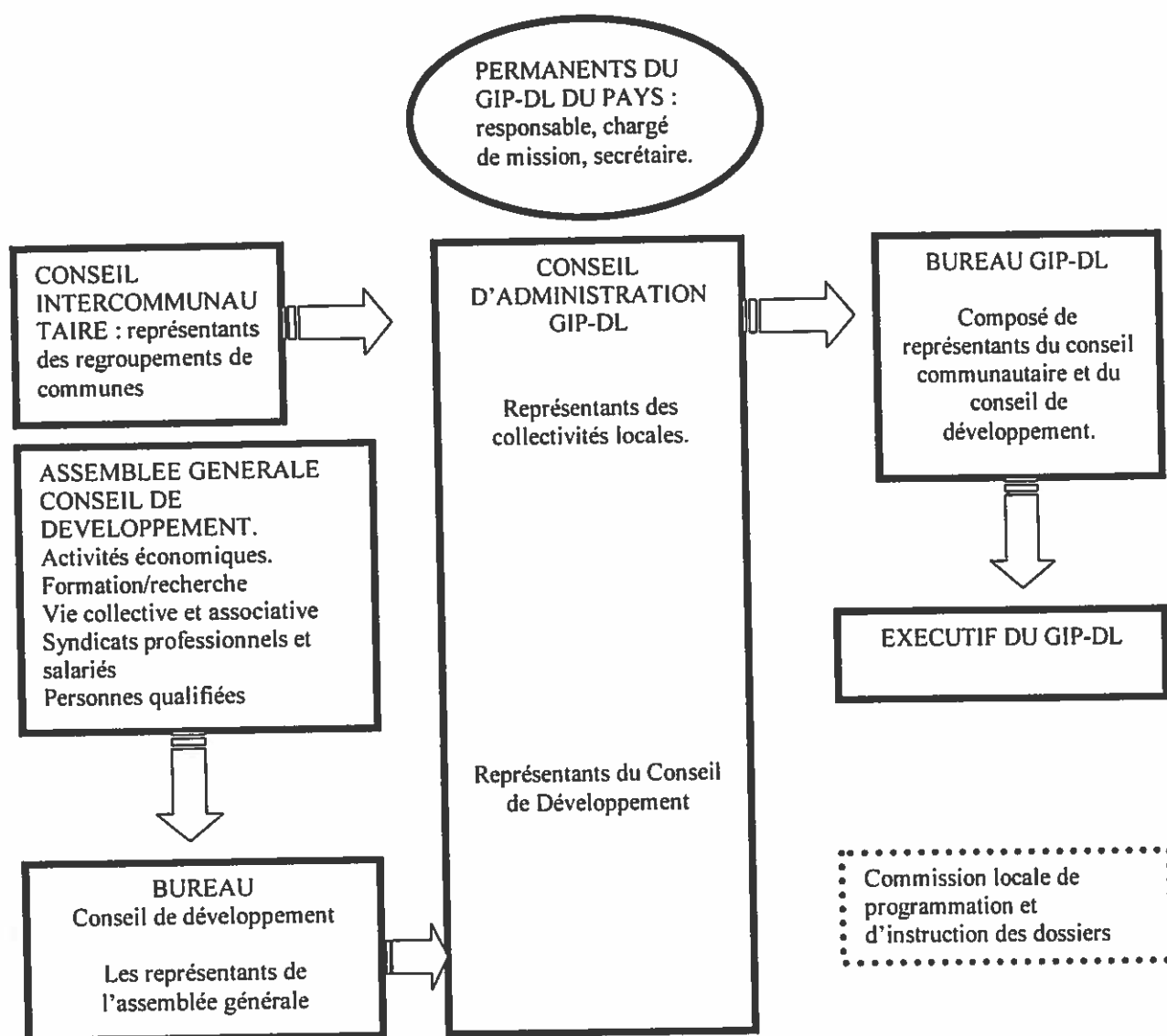
L'organigramme du Pays de Trégor-Goëlo est un exemple de fonctionnement de la démocratie participative avec, chacun dans leur domaine de compétence, un partage de la décision entre élus et membres de la société civile :

---

<sup>67</sup> Son rôle est étudié dans l'exemple du Pays de Trégor-Goëlo (organigramme).

<sup>68</sup> Aveu d'un chargé de mission.

**Schéma 4 : L'organigramme du Pays de Trégor-Goëlo :**



Source ; Pays de Trégor-Goëlo.

Pour ce Pays, la participation de la société civile a été bien acceptée par les élus et cela semble fonctionner. Mais ailleurs ce n'est pas toujours le cas et l'articulation entre membres de la société civile et élus n'est pas toujours aisée.

## **B/ La Charte de développement durable, l'absence de suivi des recommandations de l'Agenda 21 local clairement identifié**

**L'élaboration de la charte doit être menée dans la perspective du développement durable.** Au sens de la LOADDT, la charte sera, dans les Contrats de Plan Etat-Région, « le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de Rio de Janeiro... ». Il est intéressant de voir comment la charte a été rédigée, si les acteurs du Pays ont réussi à suivre ces recommandations.

## 1) La rédaction de la charte, ce qui est attendu par le législateur

L'élaboration de la charte est conduite par les **communes et groupements de communes en association avec le conseil de développement, le département et la région**. La charte est approuvée par les communes ou groupements compétents. Cette approbation conditionne la reconnaissance du périmètre définitif du Pays.

La charte de Pays définit les **orientations fondamentales du territoire à un horizon minimal de 10 ans**. Elle est l'expression d'un **projet commun entre acteurs de la société locale et les élus**, base d'une contractualisation avec l'Etat et la région. La charte est l'aboutissement d'une démarche **de concertation et de recherche de consensus**, c'est un document d'intention, auquel les acteurs du territoire feront référence lors de la mise en œuvre de leurs actions.

La charte de territoire s'affirme comme la pièce maîtresse de la constitution du territoire.

L'article 4 du décret n°2000-909 du 19/09/2000 précise les éléments constitutifs de la charte de développement durable. Celle-ci doit contenir :

- Un rapport établissant un **diagnostic** de l'état actuel du territoire du Pays et présentant son évolution démographique, sociale, culturelle et environnementale sur 20 ans.
- Un document définissant, au moins à 10 ans, **les orientations fondamentales du Pays**, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du Pays.
- Des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

La charte est un document **de portée indicative et de nature contractuelle** puisqu'elle sert de base à la **négociation de la contractualisation** dans le cadre des CPER.

Dans un **délai de 10 ans** suivant la reconnaissance du Pays, les communes et groupements qui ont adopté la charte pourront décider, soit du **maintien pour une nouvelle période de 10 ans, soit de sa révision** (ce qui est plus probable étant donné la rapidité des changements de situation économique, sociale sur un territoire).

Dans le cas d'une révision, **une évaluation des actions** doit être faite. Avant ce délai, la Loi stipule que « le conseil de développement est informé une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions ».

## 2) Le diagnostic ; un élément charnière

La première phase de l'élaboration de la charte est le diagnostic de territoire. La Loi lui **accorde une importance primordiale en tant qu'état des lieux des tendances du territoire, et indicateur des enjeux**. Celui-ci doit **permettre de définir les actions adaptées** au territoire. Pour le Pays, les orientations sont déterminées en fonction d'un objectif à long terme (à 10 ans au moins) et de développement durable, le diagnostic doit être suffisamment complet pour répondre à ces 2 objectifs.



Selon le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement qui a publié «Le développement durable : une autre politique pour les territoires »<sup>69</sup> et qui a pour objet l'étude des Agendas 21 locaux, « **le diagnostic est pour ainsi dire l'élément central de la démarche d'Agenda 21 local, car il sert de support de discussion tout au long des processus de consultation et de prise de décision** ».

**Le diagnostic est l'élément déterminant dans le choix des actions à mener.** Celui-ci doit être le plus complet possible pour aborder les différentes thématiques intéressant le pays de la manière la plus exhaustive possible.

La prise en compte du développement durable dans la rédaction de la charte (dans ses orientations) dépend directement de la façon dont aura été abordé le diagnostic de territoire.

Les enquêtes publiques, les consultations et les diagnostics sont autant de préalables à une **prise de décision « éclairée »** car prise en prenant en compte les aspirations de chacun, les besoins du territoire dont les **atouts et faiblesses** auront été mis en évidence. Un diagnostic est donc une étape importante pour connaître la décision à prendre à un moment donné sur un territoire donné. Le diagnostic qui met en évidence les réels atouts et faiblesses du territoire facilite la **prévision et la prévention des probables impacts négatifs** que peut avoir une politique ou un projet sur l'environnement par exemple.

**Face aux enjeux du diagnostic, des méthodes ont été proposées. C'est le cas du diagnostic « partagé » qui est un exemple d'élaboration prenant en compte le partenariat des acteurs du territoire.** Cette démarche « intégrée » a fait l'objet d'un rapport au Ministère de l'Aménagement du Territoire et à la direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Statistique<sup>70</sup> qui apporte les résultats suivants :

- Le diagnostic de territoire est la clef de voûte de la pertinence d'une charte de territoire.
- Il doit prendre en compte l'environnement et l'intégrer dans le développement économique et social.
- La phase d'élaboration doit laisser la place à l'expression de la population.
- Il doit prendre en compte l'économie et les acteurs du monde économique.
- Il doit faire un état des lieux des équipements, des services et de l'organisation territoriale.

**Le diagnostic partagé est la description de mécanismes transversaux** qui vont au-delà de la compilation de chiffres avec une élaboration « en commun » par les différents acteurs du territoire.

« Le processus de diagnostic partagé<sup>71</sup> peut s'appuyer sur des groupes de travail du conseil de développement, en organisant sur des groupes de travail des allers-retours entre l'équipe technique chargée de conduire la démarche et les dits groupes de travail ».

Le diagnostic comporte deux phases :

<sup>69</sup> RARE, « le développement durable, une autre politique pour les territoires ? », 2001, 61p.

<sup>70</sup> F CHANTE, M DEPOIX, « Pays et développement durable », Contribution à l'élaboration d'un diagnostic intégré, 2001, 107 p.

<sup>71</sup> Fiches sur le diagnostic de territoire, DATAR et etd.

Phase 1 : traitement des données jusqu'au projet de diagnostic par l'équipe technique, en faisant participer aux tâches conceptuelles des représentants des différents groupes de travail.

Phase 2 : retour aux groupes de travail pour présentation et validation des résultats et des conclusions. Le conseil de développement donne son avis et le diagnostic est arrêté.

Pour l'élaboration du diagnostic, les méthodes sont diverses. Le décret « Voynet »<sup>72</sup> sur le développement durable de mai 1999 développe les critères qui peuvent être pris en compte dans le diagnostic de territoire.

**Cette étude ne porte pas sur la réalisation des diagnostics des Pays, néanmoins les entretiens auprès des Pays de Morlaix et du Trégor-Goëlo, ont permis d'aborder la question du diagnostic. Pour ces deux Pays, le diagnostic a bien été réalisé dans une démarche « intégrée », dite diagnostic « partagé ».**

Pour le Pays de Trégor-Goëlo, l'élaboration du diagnostic s'est appuyée sur les ateliers de travail du conseil de développement. Le chargé de mission pour le conseil de développement souligne que **« chaque atelier ouvert à tous, a dégagé des axes prioritaires pour le développement de son activité. La charte de développement a été rédigée avec les préconisations et les idées des ateliers »**. Il s'agit donc bien d'un diagnostic qui a fait participer les acteurs du pays en leur donnant la parole et en les intégrant à son élaboration.

Le Pays de Morlaix offre également un exemple de diagnostic « partagé » dans le sens où son contenu suit les principes du développement durable. Trois thèmes sont donc retenus pour guider le diagnostic :

Les thèmes retenus	Les éléments du diagnostic
L'efficacité économique	Une vocation agricole affirmée. Des activités industrielles et des secteurs spécialisés en consolidation. Des potentialités touristiques sous-exploitées. Un tissu commercial et artisanal dense. L'enseignement supérieur et la recherche : une vocation récente à confirmer.
L'équité sociale	Une croissance globale de l'emploi altérée par des qualifications et des revenus faibles. Une offre de formation insuffisamment développée. Une offre de services dense et harmonieusement répartie sur le territoire mais potentiellement menacée par l'évolution démographique. Un tissu associatif très représenté ayant un poids économique et social certain. Des carences en matière d'habitat malgré une amélioration récente de l'offre de logements.
La protection de l'environnement	Une grande richesse patrimoniale d'ensemble mais certaines composantes insuffisamment valorisées. Des sites et des paysages diversifiés et de grande qualité. Une situation qui reste préoccupante en matière de qualité de l'eau. Une collecte des déchets bien organisée mais des solutions inadaptées pour le traitement. Un cadre de vie culturel et de loisirs variés mais insuffisamment structuré.

<sup>72</sup> Dont on retrouve l'analyse en Partie I.

**En réponse à ce diagnostic, des axes prioritaires ont été déterminés par les membres du conseil de développement pour répondre aux résultats mis en évidence précédemment.**  
Le Pays de Morlaix a 5 objectifs :

- Assurer l'efficacité économique du Pays de Morlaix en appuyant le développement sur l'exploitation raisonnée des ressources locales.
- Favoriser l'équité sociale, facteur d'un meilleur équilibre socio-économique.
- Améliorer la qualité de l'environnement et valoriser le patrimoine.
- Contribuer à un aménagement de l'espace plus cohérent.
- Doter le Pays d'une nouvelle gouvernance territoriale.

### **3) L'Agenda 21 local, une notion floue pour l' élu local**

Comme l'affirme le rapport « Pays et développement durable »<sup>73</sup> dans son paragraphe consacré à la charte de Pays, « **A l'heure actuelle, aucun Pays n'a véritablement mis en place d'Agenda 21 local [...]** Actuellement les projets de Pays rencontrés ne correspondent que partiellement à des Agendas 21 locaux. En effet les démarches de Pays n'intègrent pas assez certains objectifs ».

Cette affirmation a pu être vérifiée par des entretiens téléphoniques<sup>74</sup> auprès de 18 Pays sur les 21 présents en Bretagne<sup>75</sup>. Cet entretien a été réalisé, pour la majorité des Pays le 17/11/01 et portait sur l'état d'avancement des Pays et sur la définition de la démarche d'Agenda 21 local. Si la plupart des personnes contactées ( responsable de pays ou chargé de mission) ont pu donner une définition de la démarche, **la plupart d'entre eux ont avoué que le texte de la Loi n'avait pas été appliqué en tant que tel. Les « techniciens » du Pays éprouvent des difficultés à expliquer la démarche et son utilité aux élus locaux.** De plus, plusieurs d'entre eux soulignent que l'Agenda 21 local reste « flou ». Les élus, acteurs de la société civile qui participent à la démarche de Pays semblent donc loin d'avoir intégré cette notion « de suivi des recommandations d'un Agenda 21 local ». De ces entretiens il ressort également une forte disparité entre les Pays. Quelques-unes des personnes interrogées ont souligné le bon engagement des élus dans une démarche volontaire et d'intégration de l'exercice du mode de gouvernance du Pays. D'autres regrettent que certains élus restent encore trop proche d'une « gestion quotidienne à l'échelle communale ».

**Il est intéressant de noter que malgré les déclarations des acteurs de Pays interrogés, la charte de Pays est belle et bien un Agenda 21 local. L'Agenda 21 local doit comporter un diagnostic, le partenariat, la mise en place de la démocratie participative et l'évaluation et le suivi des politiques. Tous ces éléments se retrouvent dans le processus d'élaboration des chartes et l'évaluation des politiques est prévue par la Loi, on peut donc assimiler la charte de Pays à un agenda 21 local par ses éléments constitutifs et par son objectif de développement durable.**

<sup>73</sup> F CHANTE, M DEPOIX, « Pays et développement durable », Contribution à l'élaboration d'un diagnostic intégré, 2001, 107 p. (p 25)

<sup>74</sup> Entretien téléphonique réalisé, pour la majorité des pays le 17/11/01 et qui portait sur l'état d'avancement du pays et sur la définition de la démarche d'agenda 21 local.

<sup>75</sup> Annexe 3 et 4 : le questionnaire et l'annuaire des pays bretons.

***A retenir :***

- Le Pays est dépositaire de changements dans le mode de pensée et dans la prise de décision.
- La Loi a donné aux Pays le conseil de développement et la charte de développement durable ( dans le processus d'élaboration) comme principal outil pour parvenir à un projet de développement durable
- Les Pays mettent en place l'information et la consultation des citoyens mais la population connaît peu la démarche des Pays.
- Le conseil de développement est le lieu d'exercice de la démocratie participative, de partage des pouvoirs. Leur composition semble montrer une bonne représentation de la société civile même si dans quelques Pays les élus sont fortement représentés.
- La charte de Pays est composée du diagnostic et du projet de territoire. La réalisation d'un diagnostic dit « partagé » permet la prise en compte des principes du développement durable qui conduiront les choix dans le projet de territoire.
- L'Agenda 21 local est encore trop peu pris en compte dans l'élaboration de la charte même si plusieurs techniciens, élus et membres du conseil de développement poursuivent une démarche solidaire, une réflexion à long terme et ont la volonté de préserver l'environnement.
- La démarche de Pays suit les recommandations d'un Agenda 21 local. Les chartes comportent, en effet, un diagnostic, le partenariat entre les acteurs dans la démarche et la mise en place de la démocratie participative.

## CONCLUSION :

Pour les Pays étudiés, les différents acteurs impliqués ( société civile, élus et professionnels) rencontrent des difficultés face à des principes de développement durable dont la traduction reste floue pour certains. La notion de « suivi des recommandations d'un Agenda 21 local »<sup>76</sup> est particulièrement peu suivie pourtant elle devait fonder la démarche des Pays. Il semble, après l'étude de plusieurs Pays bretons, que l'enjeu actuel des Pays est la mise en place et le bon fonctionnement de la démocratie participative, aussi bien dans les décisions du conseil de développement et plus largement dans tous les décisions concernant le Pays que pour tout ce qui concerne la rédaction de la charte.

La région Bretagne, qui était déjà fortement engagées dans la démarche d'intercommunalité, profite de son expérience pour lancer la politique des Pays. Certes, la démarche pose des difficultés et la conscience que le Pays est un acteur du développement durable n'est pas acquise par tous, mais la région peut être citée comme un exemple de réussite de la politique des Pays. D'une part, parce que la **démarche a été initiée par la « base »**, c'est-à-dire par des élus ayant l'**habitude du partenariat**, ce qui n'est pas le cas partout ( En Dordogne c'est le Conseil Général et la Préfecture qui ont souhaité un découpage en 4 Pays, le périmètre n'est pas le résultat de la volonté des élus locaux), d'autre part parce que l'enthousiasme dont fait preuve les acteurs des Pays démontre leur **volontariat pour l'adoption du projet de territoire**. Ainsi, en Bretagne, plus rapidement qu'ailleurs<sup>77</sup> les Pays ont recouvert le territoire et les démarches aboutissent rapidement ce qui démontre la **mobilisation des moyens pour la réussite des Pays**.

Les Pays se sont peu appropriés les principes de l'Agenda 21 local dans la démarche, mais cela a-t-il des conséquences sur le contenu du projet de territoire, les projets de territoires témoignent-ils d'une préoccupation de développement durable ?

Cette seconde partie a permis de mettre en évidence quelques résultats :

- Le **diagnostic doit être conduit dans un souci de développement durable**, son contenu détermine la prise en compte des principes du développement durable dans la rédaction des chartes.
- Le **conseil de développement, par sa composition, doit être représentatif des forces vives présentes sur le territoire** afin de prendre en compte les aspirations de chacun pour l'élaboration du projet commun du territoire.
- Le **partenariat est essentiel**. Ainsi, la composition des conseils de développement participe à l'exercice de la démocratie participative. Celle-ci doit également être conduite auprès de la population pour une bonne information et pour permettre l'expression de tous afin de garantir l'adhésion au projet.
- **L'évaluation et le suivi des politiques** favorisent le réajustement des politiques, une meilleure utilisation des fonds publics, une meilleure adéquation des réponses aux problèmes.

<sup>76</sup> LOADDT, 25/06/1999, article 25.

<sup>77</sup> Annexe 2, paragraphe B : la Bretagne pionnière.

Ce que l'on peut retenir de cette seconde partie, c'est que pour **une charte de développement durable, on doit pouvoir trouver lors de son élaboration :**

- 1) Un conseil de développement à la composition représentative du territoire.
- 2) Un diagnostic « partagé » qui met en évidence les atouts et les faiblesses d'un territoire et qui fait ressortir ses spécificités.
- 3) L'exercice de la démocratie participative sous plusieurs formes.
- 4) La mise en place des outils d'évaluation et de suivi effectif des politiques.
- 5) Un choix pour le long terme afin de permettre un développement harmonieux du territoire dans le respect des équilibres naturels.
- 6) Le suivi des recommandations d'un Agenda 21 local.

## **TRANSITION : le projet de territoire, un objectif de développement pérenne.**

L'objectif des Pays est la signature du contrat de Pays qui va permettre le lancement des projets. Actuellement, seul le pays du Centre Ouest Bretagne a signé son contrat de Pays, pour les autres ce contrat est en préparation.

Le contrat de pays se basera sur le projet de territoire des chartes. Le projet de territoire doit permettre l'émergence d'un développement durable, c'est-à-dire que les orientations retenues doivent l'être au regard du développement durable. Le contenu des projets de territoire dépend de la volonté des acteurs du Pays de suivre ces principes.

Alors que la démarche qui a conduit à sa rédaction aurait dû suivre les principes du développement durable, pour plusieurs Pays, cette recommandation a été peu suivie. Il serait alors intéressant de comparer les projets de territoires pour connaître l'influence qu'a eu l'objectif de développement durable dans le choix des orientations de chaque Pays.

Actuellement, vu l'état d'avancement des Pays, c'est le projet de territoire qui traduit les objectifs du territoire. Son analyse fera l'objet de la troisième partie.

**PARTIE III :**

**L'EVALUATION DE L'IMPACT DES  
PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE  
DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE.**



## INTRODUCTION

D'après F.Rouxel et D.Rist<sup>78</sup> : « Les acteurs du territoire ont un rôle à jouer pour connaître la réalité du territoire et les potentialités locales, c'est-à-dire sociales, économiques et écologiques, promouvoir les valeurs historiques, culturelles locales, proposer un cadre d'actions original et pertinent adapté au contexte c'est-à-dire satisfaire au mieux dans la durée aux besoins fondamentaux des populations résidentes ou de passage, présentes ou à venir. **Il s'agit d'anticiper et d'innover avec pragmatisme dans des domaines comme la cohésion sociale, le rapprochement urbain/rural, la production énergétique, la ressource en eau... ».**

C'est cette notion d'anticipation, d'innovation et de pragmatisme qui est à retenir ici. Ces préoccupations doivent être présentes dans la rédaction du **projet de territoire qui doit traduire les objectifs de développement durable, du moins une avancée des politiques locales dans les problématiques du développement durable.**

L'étude du contenu des projets de territoires disponibles va permettre d'éclaircir la question. Cette analyse arrive sans doute un peu tôt car le recul manque sur les actions effectives des Pays ; elle ne porte que sur le contenu des projets de territoire qui sont des déclarations d'intention. Néanmoins, le projet de territoire est à la base du contrat de Pays qui va guider les actions du Pays pour les années à venir. **La réussite de la politique des Pays repose, pour partie, sur la réussite de la transposition des principes du développement durable dans les orientations des projets de Pays.**

Il serait intéressant, dans l'esprit de l'évaluation et du suivi des politiques voulu par la Loi fondatrice des Pays, de connaître l'orientation choisie par les Pays pour guider leurs actions et de voir si chaque Pays a su proposer des projets innovants au regard du développement durable.

Il s'agira, dans un premier temps de mettre en évidence les enjeux et finalités du projet de territoire au regard du développement durable, de déterminer la méthode d'analyse du contenu des chartes puis d'apporter les conclusions concernant les orientations générales des chartes et leurs particularités.

---

<sup>78</sup> F.ROUXEL, D.RIST, « développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux », collection CERTU, dossier, Lyon, sept 2000, 105 p.

## **I Enjeux et finalités du projet de territoire**

Le projet de territoire doit traduire l'objectif de développement durable pour le Pays. Son étude doit permettre d'évaluer l'intégration des préoccupations du développement durable par les Pays. Il s'agit de déterminer si ces principes sont restés sans effets sur les politiques territoriales des Pays ou si, au contraire, ils ont permis d'apporter des solutions innovantes, mieux coordonnées ou plus adaptées au territoire.

### **1) Le projet de Pays ; une finalité de développement durable**

Les chartes ne doivent pas être un catalogue d'actions. Certains territoires ont déjà une expérience en la matière comme les Parc Naturels Régionaux, territoires contractualisant sous l'impulsion de politiques menées par les régions, pays « tests » issus de la loi du 4/02/1995.

**Il s'agit de bâtir et de formuler un projet sur le long terme.** D'après Mairie-Conseils, le projet de territoire est « la formulation d'une stratégie permettant la réalisation d'un projet politique de développement pour un territoire ». Il s'agit de répondre aux besoins des populations et à la nécessité du développement à un « horizon à long terme de 10 ans », qui « implique le dépassement du cadre des échéances électorales [...] le temps suffisant pour conduire des actions structurantes et d'imprimer des changements perceptibles ».

**Si on peut parler de démarche de développement durable pour le Pays c'est parce que la Loi Voynet qui les a initiés, leur a donné cet objectif.** La charte de pays fait partie des politiques territoriales de développement durable.

Le Ministère de l'environnement a donné aux politiques de territoires des objectifs de développement durable<sup>79</sup> au nombre de 7 identifiés à partir des 27 principes de la Déclaration de Rio. Ces principes sont-ils intégrés dans les projets de territoire ?

Le projet de Pays doit mettre en place une politique économe. Il favorise l'économie de la ressource, la mise en place d'un mode de consommation modéré et rationnel de l'espace. Il faut également préserver le milieu naturel, réduire les émissions polluantes.

Selon l'association ETD, les projets de territoire comportent « des manques ». Elle met en évidence les « lacunes » de certains projets de pays qui n'ont pas suffisamment traduit les ambitions du Pays en termes d'enjeux et de finalités.

Certains projets (d'après l'étude qui a été faite), s'ils détaillent les actions à mettre en place, sont en fait plus discrets en ce qui concerne les finalités réelles de ces projets.

D'après l'analyse qui a été menée sur plusieurs projets de Pays, une majorité d'entre eux n'ont pas de projet finalisé. Cela s'explique, en partie, parce que les porteurs de projets de Pays « ont essentiellement une culture de la gestion communale-urbaine ».

**La vision stratégique à long terme qui est demandée dans la rédaction des chartes semble donc manquer.** Les projets de territoire « se contentent » souvent de « créer ou d'améliorer des équipements et services publics, à en optimiser la gestion [...] le tout

---

<sup>79</sup> Extrait du livre des « chartes pour l'environnement programmes partenariaux pour un développement durable du territoire », dispositif encadré par la circulaire du 11/05/1994.

programme par programme, action par action ». Toutefois, il peut y avoir certains projets globaux urbains dans le long terme, mais cela reste rare.

**Pour le Pays, donc, le pas à faire est grand. Il s'agit de rompre avec le contexte communal pour définir une « image du futur ».** Le contenu des chartes doit pouvoir répondre aux problèmes spécifiques du Pays en agissant sur les changements économiques et sociaux.

« C'est le projet et donc sa finalité qui justifient le Pays ». « Il n'y a pas de bon chemin pour quelqu'un qui ne sait où aller » : **les Pays doivent donc opter pour une véritable stratégie qui permette un changement.** Pour cela, il faut sortir de la logique de l'action ponctuelle pour des actions transversales et des visions à long terme.

Partant de ce constat, il est apparu intéressant d'analyser le contenu des projets de territoire des chartes de Pays de la région Bretagne ( du moins les 17 qui ont pu être rassemblées).

## **2) L'intérêt d'étudier le contenu des projets de territoires.**

**L'évaluation va permettre d'avoir une idée sur les futures actions des Pays au regard du développement durable.** En effet, si les projets de territoires ne présentent pas d'innovation au regard du développement durable, comment pourra-t-on parler de développement pérenne programmé pour les Pays ?

L'analyse se base sur les **quatre piliers du développement durable** identifiés par beaucoup d'auteurs mais également lors des Conférences internationales sur le sujet et qui ont été définies par l'association ETD<sup>80</sup> comme suit :

**Le développement durable, convergence entre différentes composantes du développement :**

- **Composante sociale : lutte contre la pauvreté et l'exclusion, cohésion sociale.**  
Adéquation des services collectifs, accessibilité, lutte contre la discrimination sociale et géographique, mixité sociale, culture, modification des modes de consommation ; dynamique démographique et durabilité ; protection et amélioration de la santé ; modèle viable d'établissements humains...
- **Composante environnementale : protection et amélioration de l'environnement et du cadre de vie.** Prise en compte des impacts sur l'environnement, prévention et lutte contre les nuisances, les pollutions, améliorations, valorisations d'un potentiel environnemental, protection, aménagement équitable du territoire, solidarité écologique locale et planétaire, qualité du management environnemental, gestion économe des ressources et organisation rationnelle de l'espace, recherche de qualité par la création d'aménités environnementales...
- **Composante économique : création d'activités répondant à une demande sociale,** dynamique économique, attractivité du territoire, conditions de production socialement responsables et respectueuses de l'environnement, recherche-développement, transfert de technologie, promotion de l'éducation et de la formation, ressources et mécanismes financiers, partenariats publics-privés, développement économique solidaire, échanges équitables, coopération internationale...
- **Gouvernance,** notion qui a été définie précédemment ( Partie II, I, A).

<sup>80</sup> Site ETD, « pays et développement durable », fiche n°6, 04/01.

D'autres définitions du développement durable existent « car<sup>81</sup> le terme est moins un concept qu'un mot d'ordre ou une prise de conscience qui précède la construction d'un contenu, d'un corpus de référence ».

Pour les acteurs du Pays, les problèmes d'application des principes du développement durable viennent d'une notion considérée comme vague, une démarche qui doit rapidement aboutir, des problèmes complexes à résoudre (articulation, positionnement face aux collectivités, échelons administratifs existants), la logique de territoire plutôt axée sur le règlement des problèmes quotidiens qui sont, pour des territoires comme les Pays, la conservation des entreprises sur place, la survie des agriculteurs, le développement du tissu économique grâce à de meilleures infrastructures de communication...

L'enjeu du développement durable est donc ambitieux pour l'échelon du Pays : « refondation des politiques d'urbanisme<sup>82</sup> et d'aménagement dans le sens d'une vision et d'une gestion plus économe, plus équitable et plus intégrée du territoire ».

L'orientation prise et les solutions mise en œuvre dépendent :

- Des capacités de chaque Pays à mettre en place les moyens de faire l'inventaire des potentialités et menaces pesant sur le territoire,
- De l'application des solutions de développement durable adéquates.

Le contenu des chartes dépend des priorités des Pays concernés.

## ***II : Les grandes tendances des chartes au regard des quatre principes du développement durable***

L'analyse des axes des projets de territoire devrait permettre de mettre en évidence les Pays qui revendiquent un projet de développement durable. Dans la démarche d'élaboration de la charte, on a vu les difficultés d'appliquer les recommandations de l'Agenda 21 local préconisé par la Loi. Ce chapitre a permis de montrer que les éléments constitutifs de l'Agenda 21 local étaient présents dans la démarche de Pays, sans toutefois, que les acteurs du Pays aient conscience d'appliquer cette démarche.

Il s'agit ici, de démontrer que malgré tout, le développement durable est « entré dans les mœurs », c'est pourquoi dans certaines priorités d'actions des Pays on pourra retrouver, en plus ou moins grande proportion, une référence explicite au développement durable.

Pour cette analyse, 17 chartes ont pu être étudiées. L'analyse comporte :

- La constatation des Pays qui revendiquent, pour la charte, une démarche d'Agenda 21 local.
- Le classement des Pays dont les axes font explicitement référence au développement durable (selon la définition de l'ETD).
- Une représentation cartographique des tendances.

---

<sup>81</sup> F.ROUXEL, D.RIST, « développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux », collection CERTU, dossier, Lyon, sept 2000, 105 p.

<sup>82</sup> F.ROUXEL, D.RIST, « développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux », collection CERTU, dossier, Lyon, sept 2000, 105 p.

Le résultat recherché est de mettre en évidence que malgré le « manque d'intérêt » déclaré envers les préoccupations de l'agenda 21 local et du développement durable ( vu comme des notions floues), on retrouve plusieurs Pays qui basent leur projet sur un objectif de développement durable explicitement revendiqué.

***1) Les Pays qui revendiquent une démarche de développement durable ou d'agenda 21 local :***

- **Le Pays de Morlaix.** Dans sa page de couverture on retrouve les éléments suivants : « Démarche Agenda 21 local », « Charte de développement durable du Pays de Morlaix », « Renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ».
- Aucun autre Pays ( pour lesquels la charte a pu être étudiée) ne revendique aussi clairement cette démarche de développement durable. La charte prend souvent le nom de « Charte de Pays », par exemple.

***2) Les Pays dont les axes font une référence explicite au développement durable :***

L'analyse se base sur l'identification du « vocabulaire » du développement durable. Les mots et expressions ont été retenus d'après la définition de l'ETD et du MATE. Le vocabulaire retenu comme faisant explicitement référence au développement durable :

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| - Durable/ pérenne.             | - Exploitation raisonnée des ressources/ préservation. |
| - Solidaire.                    | - Gouvernance/démocratie participative/information.    |
| - Qualité de vie/ cadre de vie. | - Environnement.                                       |
| - Equité sociale.               |  |
| - Innovation.                   |  |

Tab 4 : La référence au développement durable dans les axes prioritaires des chartes de Pays :

PAYS	Nombre d'axes faisant explicitement référence au développement durable (sur le total)	Intitulé des axes
Brest	1/2	Développement de pôles d'excellence pour renforcer sur le long terme la compétitivité d'un pays innovant
Brocéliande	1/4	Tourisme durable.
Centre Bretagne	0/3	
Centre Ouest Bretagne	0/3	
Cornouaille	0/8	
Dinan	2/10	Reconquérir la qualité de l'eau, réhabiliter, protéger et gérer l'environnement de manière durable. Assurer un cadre de vie harmonieux [...] développer les services au public et la solidarité.
Fougères	1/2	Consolider la socle du développement durable.
Guingamp	1/5	Préserver et valoriser le cadre de vie et la patrimoine.
Morlaix	5/5	Assurer l'efficacité économique [...] en appuyant le développement sur l'exploitation raisonnée des ressources locales. Favoriser l'équité sociale, facteur d'un meilleur équilibre socio-économique. Améliorer la qualité de l'environnement et valoriser le patrimoine. Contribuer à un aménagement de l'espace plus cohérent. Doter le Pays d'une nouvelle gouvernance territoriale.
Redon	2/5	Bien maîtriser la communication pour favoriser un partenariat et le développement du pays. Un territoire accueillant mobilisé pour développer une économie durable.
St Brieuc	1/4	Vivre en harmonie : mettre l'environnement au service de la qualité de vie.
St Malo	2/3	Les bases économiques pour créer l'emploi durable. Fédérer un territoire, améliorer le cadre de vie et l'environnement.
Trégor-Goëlo	1/3	Protéger, aménager, valoriser durablement le territoire.
Vallon de Vilaine	3/5	Agir en faveur de l'environnement. Améliorer la qualité et le cadre de vie. Communiquer pour faire adhérer à l'ambition du projet.
Vannes	3/4	La carte de la compétitivité et de l'innovation dans le respect d'un développement équilibré. La préservation des ressources du pays pour un cadre de vie de qualité. Ambition de répondre aux enjeux de société pour un pays plus solidaire.
Vitré	2/4	Un enjeu de qualité de du cadre de vie. La qualité des services des communautés plus solidaires.

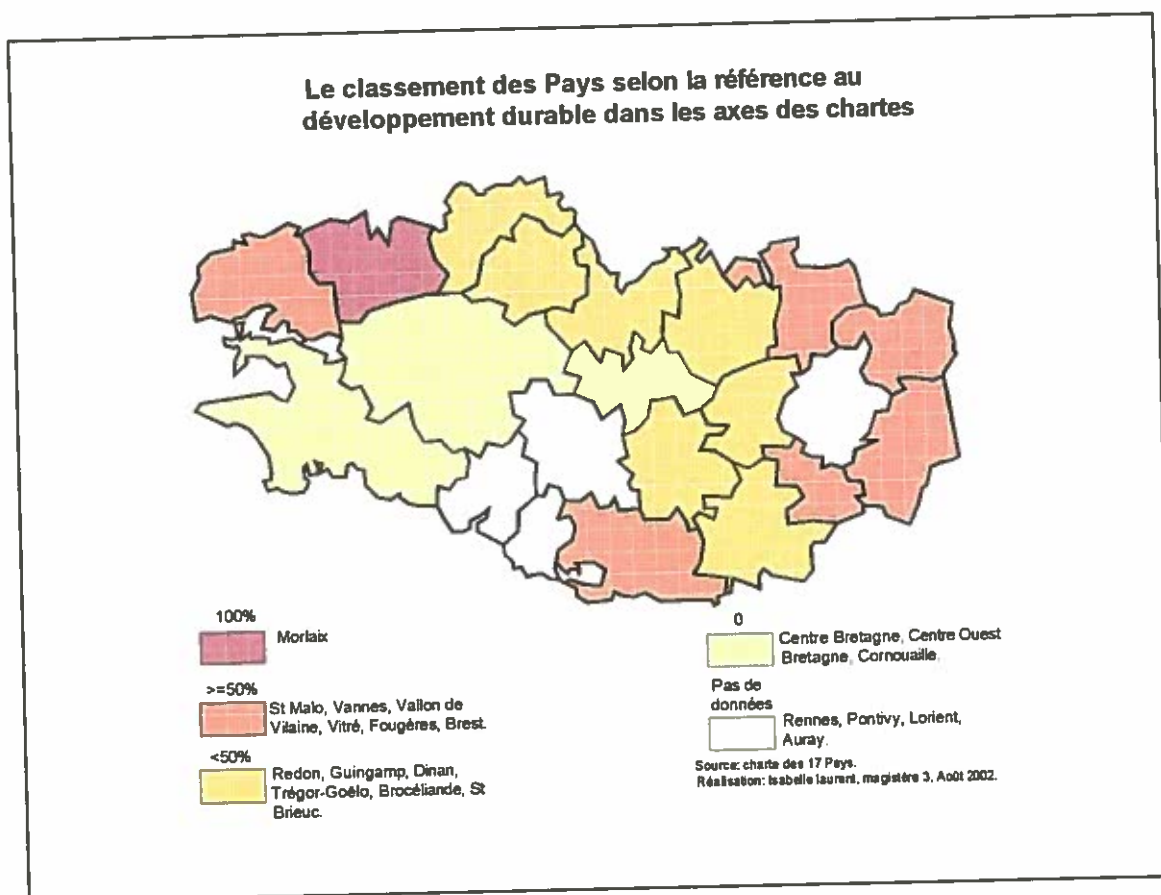
Analyse personnelle

L'analyse écarte les axes pour lesquels la référence au développement durable est implicite, c'est le cas pour le Pays de Cornouaille avec une référence sous-entendue à l'équité sociale : « Créer les conditions favorables à un développement territorialement homogène de l'emploi et des entreprises. » ou du pays de Centre Bretagne, avec la même référence sous entendue : « permettre à chacun de trouver sa place ».

### 3) La représentation cartographique des résultats obtenus :

Il s'agit de calculer le pourcentage de référence au développement durable dans les axes sur le nombre total. Les résultats devraient permettre de mettre en évidence les Pays qui revendiquent le plus un projet de développement durable.

Carte 2 :



Le Pays de Morlaix se démarque des autres. **Le développement durable est un mode de développement clairement mis en avant par la majorité des Pays étudiés à savoir 14 sur 17.** Pour les trois Pays qui n'affichent pas clairement des actions en faveur du développement durable, cette notion n'est pas absente, elle est sous-entendue dans les axes ou présentes dans les actions. L'étude des actions fera l'objet du paragraphe suivant.

### III : L'étude du contenu des projets de territoire

Des méthodes existent pour évaluer l'intégration du développement durable dans les politiques locales. Leur application directe au cas d'étude n'était pas adéquate. Les définitions du développement durable qui ont été citées dans les deux premières parties du mémoire ont permis d'établir une grille d'analyse ayant pour but l'évaluation du développement durable dans les projets de territoire. L'analyse a porté sur 15 pays de la Région Bretagne.

## A/ La détermination d'une méthode d'analyse, établissement d'une grille

L'évaluation des politiques est un des objectifs de plusieurs lois récentes. Ces évaluations ont pour but de rendre compte des réponses apportées et de l'efficacité des politiques dans les objectifs qu'on leur a assignés. Pour les Pays, l'objectif général est le développement durable. Des méthodes d'évaluation existent et montre l'intérêt porté à l'évaluation de ces objectifs. **La définition des méthodes d'évaluation existantes permet de retenir les éléments pour définir la méthode retenue pour l'évaluation des projets** car celles-ci ne sont pas forcément applicables directement au cas d'étude. **Il s'agit alors de pouvoir déterminer une méthode simple applicable à l'analyse du contenu des projets et qui permette de déterminer l'impact du développement durable.**

### *1) Les outils de l'évaluation existants ; des éléments à retenir pour l'analyse des projets de territoire*

Plusieurs méthodes d'évaluation existent pour mesurer la pertinence des projets au regard du développement durable. Celles-ci sont proposées par le MATE, la circulaire Voynet sur le développement durable ou encore par la commission française du développement durable et sont décrites dans « Repères pour l'Agenda 21 local ».

L'utilité de l'évaluation du développement durable peut être trouvée dans la **circulaire Voynet du 11 mai 1999 qui définit les objectifs du développement durable** et qui met l'accent sur l'importance de l'évaluation des politiques. Dans la circulaire la Ministre qui s'adresse aux Préfets souligne que « l'évaluation a priori et a posteriori des projets et de leur de leur réalisation fait partie de cette démarche », elle souligne également qu'il faut associer les citoyens aux prises de décisions. La grille d'analyse proposée par la circulaire<sup>83</sup> se compose de 36 indicateurs dans 4 groupes ; le transport, les espaces naturels et ruraux, l'énergie, l'enseignement et la recherche.

- La grille d'analyse de la circulaire demande des informations complètes sur plusieurs domaines. Aussi l'ensemble des 36 indicateurs ne peuvent être renseignés dans cette étude.

Dans « Repères pour l'Agenda 21 local »<sup>84</sup> on trouve une proposition d'évaluation démocratique. Elle est présente dans le rapport Viveret<sup>85</sup> et préconise un « jugement évaluatif sur l'action » fondée sur « les exigences d'interdépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence ».

- Cette méthode fait appel à la participation citoyenne et ne peut donc être appliquée ici.

Une grille d'analyse a été proposée par le MATE lors des appels à projet lancés en 1997 et 2000<sup>86</sup>. Il s'agit « d'une fiche d'évaluation des projets des collectivités locales ». Cette grille est considérée comme un instrument pertinent pour aider les collectivités locales « désireuses de concevoir une politique relevant du développement durable ». L'évaluation est basée sur le

<sup>83</sup> Cf Partie I.

<sup>84</sup> L. COMELIAU, N. HOLEC, JP PIECHAUD, « Repères pour l'Agenda 21 local », 136 p, 2000.

<sup>85</sup> P VIVERET, « évaluation des politiques et des actions publiques », rapport au 1<sup>er</sup> ministre, la documentation française, juin 1989.

<sup>86</sup> MATE, « Dossier de présentation des Lauréats 2000, 2<sup>e</sup> appel à projet : « Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », déc 2000, 88p.



degré d'intégration de la protection et de l'amélioration de l'environnement, le développement économique, l'amélioration de la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités, l'organisation en terme de gouvernance ».

- Les thèmes cités correspondent aux objectifs des Pays mais l'analyse proposée est complexe et demande d'importants renseignements sur tous les domaines intéressants la vie du territoire. Il est intéressant de retenir les grands thèmes.

Christian Brodhag de la commission française du développement durable, Laurent Cogérino de Rhônalpénergie-Environnement, Renate Hussein et Florent Breuil de l'Ecole nationale supérieure des Mines de St Etienne ont mis au point « une méthode d'évaluation des politiques territoriales françaises en matière de développement durable »<sup>87</sup>. Cette évaluation se base sur 4 grands domaines : l'environnement, l'économie, le social et la gouvernance et leurs interfaces : environnement/social, environnement/économie, social/économie et services urbains. A chaque thème correspondent des actions notées de A à E qui font l'objet d'une représentation graphique.

- Les projets de territoire ne sont que des déclarations d'intention et non des projets effectivement réalisés, c'est pourquoi il est difficile de les « noter ». Mais les 4 grands thèmes retenus auparavant sont également présents.

Outre les grilles d'analyse, on trouve également des indicateurs du développement durable et des tableaux de bord. Ainsi, les indicateurs nationaux du développement durable sont proposés par l'IFEN. L'institut a défini des « indicateurs globaux, au niveau national, axés sur l'entrée environnement du développement durable ». Cette grille de lecture et d'évaluation est structurée autour de 4 grands thèmes :

- Intégration de l'environnement aux secteurs économiques.
- Gestion des ressources naturelles.
- Emissions polluantes, c'est-à-dire performances des systèmes de production.
- Modes de vie ( consommation, éducation à l'environnement, accès à la nature).

Cette méthode n'est pas terminée et « le travail est en cours » d'après « Repères pour l'Agenda 21 local ».

- L'environnement n'est sans doute pas la première préoccupation des Pays et il importe, dans l'évaluation des projets, de tenir compte des 4 thèmes retenus précédemment. Toutefois, les éléments de la grille de lecture sont à retenir.

Le programme RESPECT ( Référentiel d'évaluation et de suivi des politiques des collectivités territoriales) a élaboré une évaluation basée sur les préoccupations environnementales. Cette méthode est basée sur 73 indicateurs classés par grands thèmes : milieux physiques, pollution et nuisances ( déchets, pollutions liées aux transports, bruit), protection de l'individu ( santé, risques...), les économies des ressources naturelles ( énergie, espaces naturels...), le cadre de vie ( urbanisme, paysages...) particulièrement des habitants.

- Les thèmes cités sont à retenir.

Enfin, 10 indicateurs « pour la durabilité locale » ont été présentés par le groupe d'experts sur l'environnement urbain en février 2000. Ceux-ci ont été testés sur 82 collectivités locales dont Dunkerque en France et se présentent ainsi :

- Le degré de satisfaction du citoyen à l'égard de la collectivité locale.

<sup>87</sup> Cf, MATE, in journée d'échanges du 20/04/98, atelier n°1, « Les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », Août 1998 : classement des villes pour le développement durable.

- Les effets de l'activité humaine au niveau local sur les évolutions climatiques globales.
- La mobilité locale et les modes de transports.
- La proximité des espaces verts, des espaces publics et des services quotidiens ...

➤ Ces indicateurs correspondent plus à un état des lieux qu'à des objectifs, c'est pourquoi la méthode n'appuie pas l'étude menée ici.

**Finale**ment aucune méthode n'est applicable directement au cas d'étude soit parce qu'elles demandent la mobilisation de moyens trop importants, soit parce qu'elles sont axées sur les préoccupations environnementales, ce qui est insuffisant. Néanmoins, elles servent de base à la réflexion autour de l'élaboration d'une grille d'analyse adaptée.

## *2) La définition des thèmes de la grille d'analyse et les limites de l'évaluation*

Grâce à la prise en compte des méthodes existantes, 4 grands thèmes ont été retenus pour guider l'analyse des projets de territoires, il s'agit du domaine économique, social, environnemental et de la gouvernance.

L'analyse se basera sur la déclinaison des grands thèmes en indicateurs. Ces indicateurs ont été retenus à partir des définitions du développement durable qui ont pu être données dans les deux premières parties de l'étude. Ainsi, les indicateurs retenus sont les suivants :

- P 18 : les 4 champs de l'agenda 21 local, à savoir : 1) la lutte contre la pauvreté, l'évolution des modes de consommation, 2) la **préservation des ressources** aux fins de développement, 3) la participation des groupes majeurs à l'élaboration et à la mise en œuvre du développement dans une dynamique de **partenariat**, de coopération, 4) des moyens d'action transversaux pour un développement pérenne ; **transfert de technologie**, création de capacités humaines et institutionnelles.
- P 19 : les trois sphères du développement durable : l'économie, le social et l'environnement.
- P 20 : la stratégie européenne qui souhaite une **économie plus compétitive basée sur la connaissance plutôt que sur la consommation de matières premières**.  
Le traité de Maastricht qui veut l'**intégration de l'environnement** dans toute politique.  
Le livre Blanc 93 : où l'Union Européenne préconise un développement basé sur **l'amélioration conjointe de l'emploi, de la qualité et du cadre de vie**.
- P 21 : dans le développement durable à la française, on peut retenir les schémas de services collectifs qui vont dans le sens du développement durable non plus dans une logique de l'offre mais de réponse à des besoins.
- P 23 : dans la LOADDT, on peut retenir une démarche portée par la collectivité locale, la prise en compte du long terme, **la convergence du développement économique local, du développement social et de la lutte contre les inégalités et aussi la protection de l'environnement ou la gestion économe des ressources**.  
A propos des Agendas 21 locaux, on peut retenir, une démarche qui repose sur **l'observation des besoins, l'information des acteurs et la participation du public** (une démarche qui s'appuie sur la gouvernance).

- P 24 : il s'agit des 7 principes du développement durable retenus par le MATE pour l'échelon local : **participation, solidarité, partenariat, innovation, précaution/prévention, transversalité et pérennité.**
- P 25 : la circulaire de mai 1999 sur le développement durable qui incite à mesurer les impacts des politiques sur l'environnement, qui insiste sur le facteur social ( lutte contre la pauvreté, **logements**), sur la dimension temps ( viabilité de l'investissement, **capacité de recyclage**), sur la dimension économique ( **valorisation et préservation des ressources locales**, maîtrise des risques et rejets dans le milieu naturel), sur le management environnemental ( produits labellisés, ISO 14000), sur la planification ( **évaluation des programmes, observatoires, tableaux de bord**), sur les performances environnementales : **l'occupation des sols, leur utilisation, le maintien de la biodiversité.**
- P 32 : le Pays espace de partenariat d'après la DATAR.
- P 33 : la solidarité entre la ville et l'espace rural et le **rééquilibrage des disparités, la transparence et la concertation** (d'après la DATAR et la LOADDT).
- P 34 : **l'innovation avec les nouvelles technologies**, la participation ( information, sensibilisation du public), la transversalité ( mise en cohérence des politiques à différents échelons), le partenariat ( entre associations, syndicats, société civile, entreprises, organismes privés/publics) et pérennité ( viabilité des réponses).
- P 35 : la **gouvernance** ( partenariat, participation citoyenne, partage du pouvoir, démocratie participative.
- P 57 : la composante sociale ( adéquation des **services collectifs, accessibilité, mixité sociale**), la composante environnementale ( **protection de l'environnement, cadre de vie, prévention et lutte contre les nuisances, gestion économe des ressources, recherche de qualité**), la composante économique ( **création d'activités répondant à une demande sociale, productions respectueuses de l'environnement, partenariat public/privé, développement économique solidaire**) et la gouvernance ( **participation citoyenne, information, transparence**).

Toutes ces notions ont servi à la sélection d'indicateurs dans chacun des thèmes retenus. La définition des indicateurs devrait permettre de guider l'analyse.

L'analyse est limitée aux actions des **projets de territoires**, car ce sont des éléments qui ont pu être obtenus. Il s'agit d'une **grille qui définit en termes simples les composantes du développement durable que les Pays devraient prendre en compte dans la définition des politiques et le choix des projets.** La grille se propose d'apporter des **éléments de réponses** sur les orientations choisies par les Pays, **elle n'est pas exhaustive** face aux problématiques existantes. La portée de l'analyse est donc limitée aux déclarations d'intention que sont les projets de territoire, mais la grille permet de mettre en évidence les tendances des Pays bretons et d'identifier **les réponses que les Pays ont souhaité apporter aux préoccupations du territoire** ; les réponses sont-elles semblables ou hétéroclites, vers quelles orientations se dirigent la politique des Pays en Bretagne ?

## **B/ Le classement des actions dans une grille d'analyse ; une disparité entre les Pays dans la prise en compte du développement durable**

La grille d'analyse comporte, pour chaque thème, une série d'objectifs considérés comme de développement durable. Le contenu des projets de territoire a donné lieu à une

représentation graphique. L'analyse a porté sur le nombre d'actions contenues dans les projets qui répondaient à la définition donnée à chaque objectif. Ces objectifs ont été sélectionnés en fonction de leur compatibilité avec l'esprit de la Loi Voynet, avec les principes de la Déclaration de Rio ou avec les 7 finalités reconnues aux politiques de territoire par le MATE. La liste des objectifs n'est pas exhaustive mais propose un éventail des objectifs possibles de développement durable.

## 1) La définition des objectifs contenus dans la grille d'analyse :

La définition des objectifs se décline ainsi :

### ➤ Pour les actions économiques, les objectifs de développement durable sont :

- L'économie durable : cet objectif comprend les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), la prise en compte de l'environnement dans le mode de production, la volonté d'une activité viable.
- Innovation/ créativité : Développement et accès aux NTIC, transfert des connaissances.
- Garantir la qualité de production : cet objectif recouvre l'idée de transparence et de traçabilité des modes de production, l'utilisation de matières premières mieux contrôlées ou moins polluantes pour plus de sécurité alimentaire. Cet objectif est dans l'esprit de la Déclaration de Rio puisqu'il concourt à améliorer la santé, à plus de transparence et à une meilleure utilisation des ressources.
- Partenariat : le partenariat entre les acteurs économiques, élus, salariés doit être encouragé pour favoriser un développement plus solidaire, de nouvelles solutions de développement adaptées au territoire. Cet objectif comprend les groupements d'employeurs, l'incitation à former des Systèmes Productifs Locaux (SPL),...
- Gestion cohérente des sols : cela vise à anticiper, prévoir l'utilisation des sols, à une répartition harmonieuse des activités, à favoriser les études et réflexion autour des programmes d'aménagement. Cet objectif comprend le suivi des schémas départementaux, les études, la mise en cohérence des actions, les documents d'urbanisme.
- Valorisation de l'identité locale : c'est donner une valeur au patrimoine et à la culture locale pour baser le développement économique sur des solutions favorables à la préservation des identités locales et mieux adaptées aux particularités du territoire.

### ➤ Les actions environnementales :

- Préservation : cela comprend la reconquête de la qualité de l'eau, la lutte contre les algues vertes, la réhabilitation de sites naturels, des mesures de protection.
- Gestion : cela comprend les plans de gestion des bassins versants, les chartes pour l'environnement, la gestion des sites ouverts au public ou non.

- La valorisation des déchets : il s'agit d'actions en faveur de la diminution des rejets, la valorisation des déchets par le tri sélectif ou leur utilisation dans le cycle de production, l'amélioration du tri sélectif.
- Les énergies renouvelables et économie d'énergies : ce sont des actions en faveur du développement des énergies non polluantes ; éoliennes, solaires et des économies d'énergies.
- Diversité des paysages : actions en faveur de la préservation des paysages urbains ou ruraux ( entrée de villes, rénovation des façades, lutte contre les panneaux publicitaires), conservation du paysage bocager, intégration paysagère des aménagements ( lotissement, zones d'activités).
- Biodiversité, préservation des espèces : actions en faveur de la préservation de la faune et de la flore, Natura 2000.
- Transport : favoriser les modes de transports moins polluants, en général les transports en commun.
- Sensibilisation du public : information du public sur l'environnement, campagne pédagogiques auprès des jeunes.

➤ **Les actions sociales :**

- Améliorer les services à la population : toute amélioration des services proposés à la population ou leur accessibilité pour améliorer le bien-être de la population ou compléter les services du milieu rural.
- Prise en compte des personnes en difficulté : réflexion sur l'accessibilité des équipements et services pour les personnes âgées ou handicapées.
- Insertion/formation : actions en faveur de la réintégration du monde du travail, mesures de prévention auprès des jeunes, formation pour tous ( tous niveaux, tous âges).
- Rôle des femmes et prise en compte des minorités : ces actions se retrouvent dans le même thème car très rarement prises en compte, pourtant elles sont dans l'esprit de la Déclaration de Rio. Il s'agit par exemple de faciliter le travail des femmes ou d'améliorer les conditions d'accueil des gens du voyage et minorités présentes sur le territoire.
- Améliorer la santé : il s'agit d'aider les familles, d'améliorer les conditions d'accueil des malades.
- Améliorer les conditions de logement : cela implique de faciliter l'accès à la propriété pour les ménages à faible revenu, d'améliorer les conditions générales des logements et de compléter l'offre en logements sociaux.

➤ **La gouvernance :**

- Démocratie participative : favoriser cette forme de citoyenneté, impliquer la population dans le fonctionnement du Pays.
- Concertation/ participation : par des campagnes d'information, des appels à projet.
- Transparence/information : large information sur les projets en cours.

## **2) Les actions économiques en faveur du développement durable :**

Les actions économiques sont, pour la majorité des Pays, majoritaires. L'analyse consiste à répertorier celles qui, en favorisant le développement économique, encouragent un mode de développement dit « pérenne ».

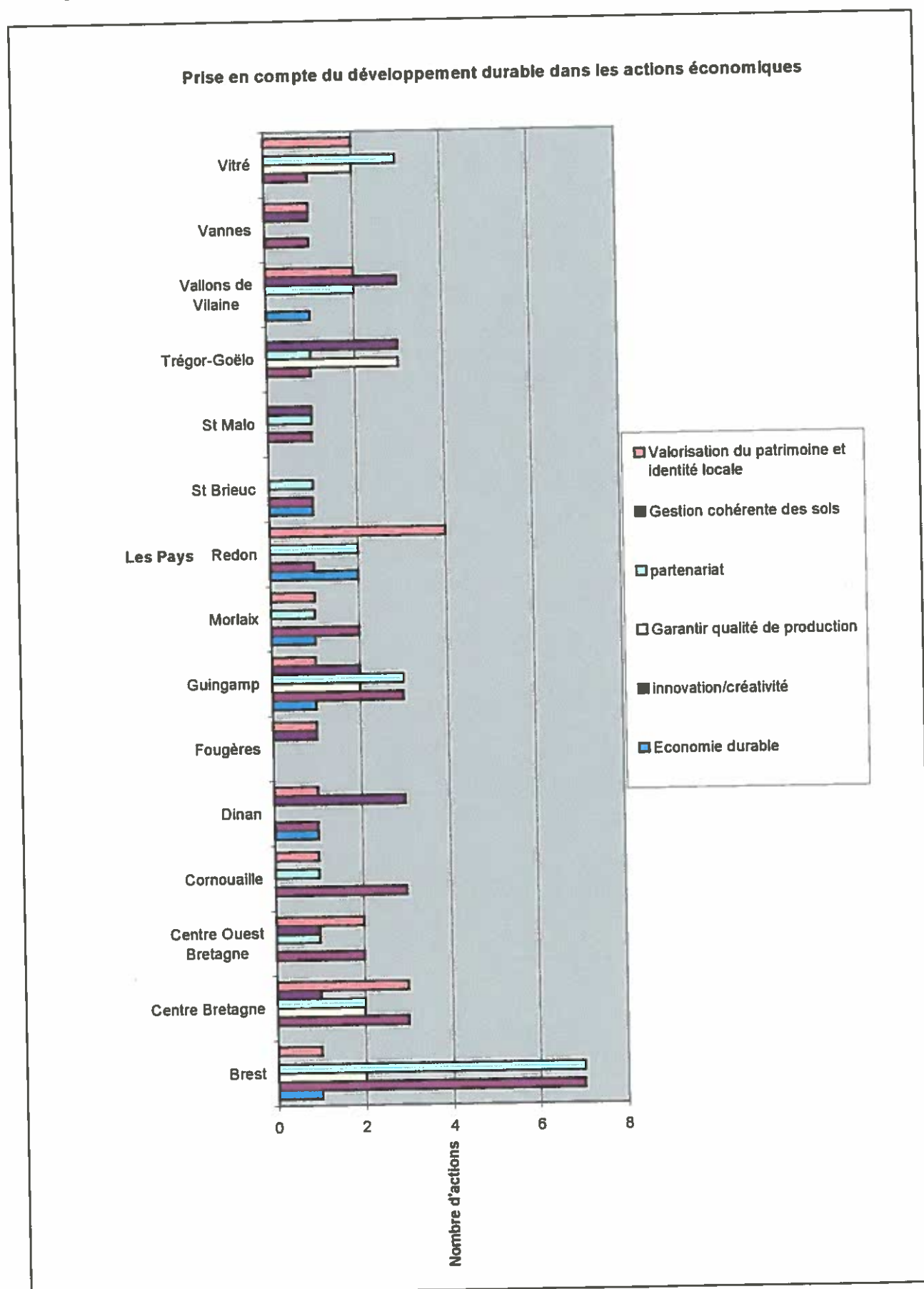
- Le nombre de Pays qui prennent en compte plus de quatre objectifs sont au nombre de 3 ; Pays de Brest, Centre Bretagne et Guingamp. Les actions économiques proposées par les Pays sont, le plus souvent axées sur le développement économique strict, à savoir, l'accueil des entreprises, les services aux entreprises, l'amélioration de la logistique et le transport des marchandises...
- Les Pays pour lesquels la prise en compte du développement durable dans le secteur économique est la moins forte sont les Pays de Cornouaille, Fougères, St Brieuc, St Malo et Vannes car on ne compte que deux ou trois objectifs pris en compte sur le total.
- L'innovation et la créativité sont majoritaires, ces actions sont surtout axées sur le développement et l'accès du plus grand nombre aux NTIC.
- Le partenariat revient également fréquemment avec un développement économique basé sur la coopération des chefs d'entreprises et élus locaux par exemple. Le développement basé sur l'économie locale fait l'objet de plusieurs actions avec, le plus souvent, des solutions de développement de l'activité touristique valorisant la culture traditionnelle et le patrimoine.

Les Pays ont surtout pris l'option du développement économique<sup>88</sup> ; l'accueil des entreprises, les services aux entreprises, l'équipement en NTIC. On ne retrouve pas d'actions en faveur du développement de modes de productions plus économes des ressources par exemple.

---

<sup>88</sup> Cf, carte ???représentant les tendances des projets de territoire.

Graphe 1



Source : les projets de territoire, réalisation personnelle.

### **3) Les actions sociales :**

Certains Pays ont basé leurs actions sur l'amélioration des services à la population ce qui explique un grand nombre d'actions dans ce domaine. Le pays est reconnu par la Loi et l'Etat comme une échelle pertinente pour la réorganisation et l'amélioration des services publics notamment, ce qui peut expliquer le nombre important d'actions.

Le thème lui-même fait partie des objectifs du développement durable car il contribue au bien-être de la population et répond ainsi au principe 1 de la Déclaration de Rio : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable ».

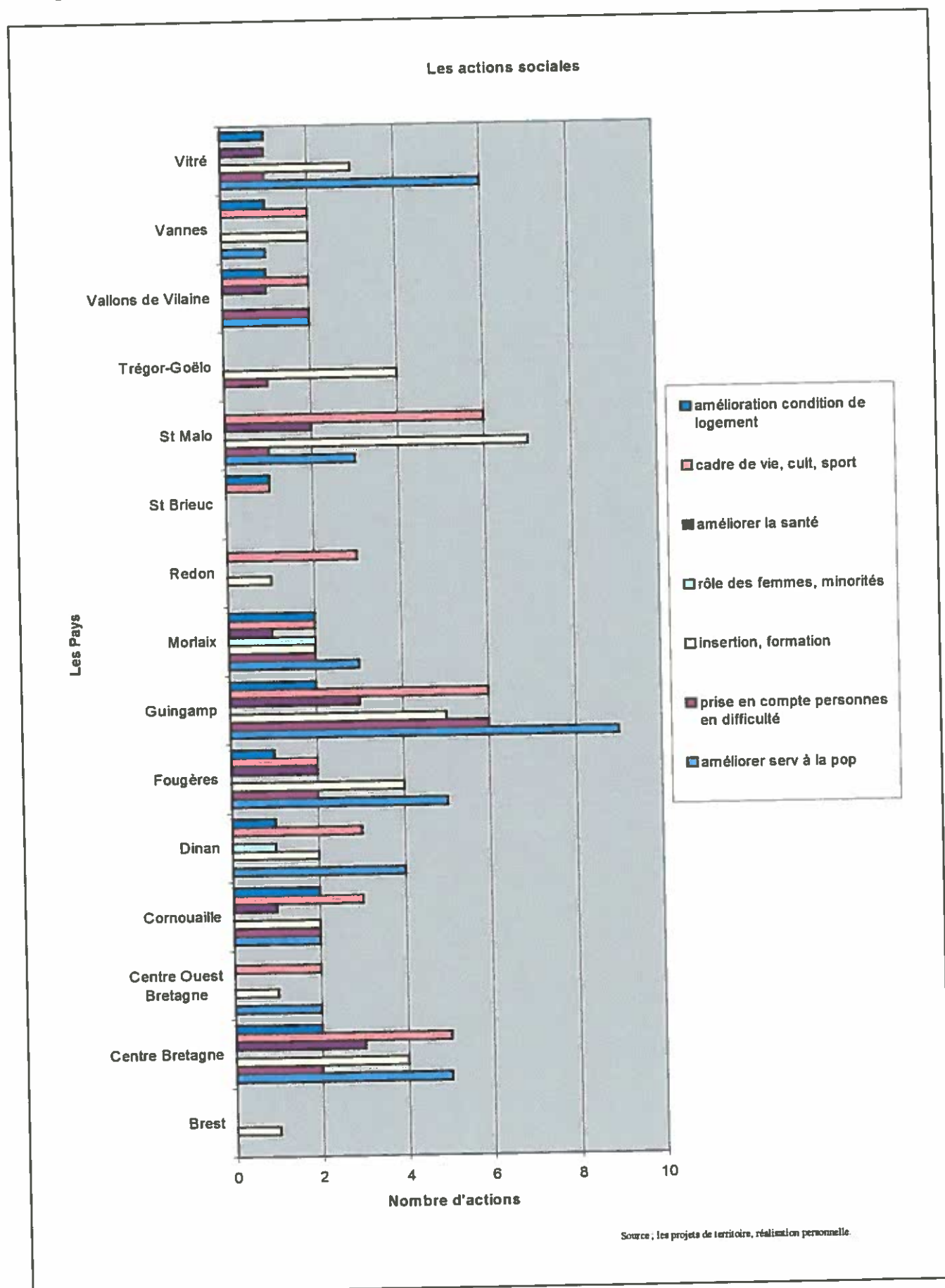
Ces actions visent à lutter contre l'exclusion par la réinsertion et la formation.

- Le nombre de Pays qui prennent en compte plus de 5 actions sont le Pays du Centre Bretagne, de Cornouaille, de Fougères, de Guingamp, de Morlaix et de St Malo.
- Le rôle des femmes et l'intégration des minorités ne sont pas au centre des préoccupations. Sans doute que les Pays de la Région Bretagne sont moins concernés que d'autres sur ces thèmes, pourtant des efforts restent à faire pour faciliter le travail des femmes ou améliorer les conditions d'accueil des gens du voyage.
- Les Pays proposent, le plus souvent, des actions en faveur de l'amélioration des services à la population ( leur nombre et leur accessibilité). L'insertion et la formation sont au cœur des préoccupations. Ces actions vont de paire avec l'objectif de développement économique que se sont assigné une majorité de Pays.

Les projets de territoire sont majoritairement axés sur l'amélioration des services publics, de santé, de formation. Ce constat semble démontrer que le Pays est perçu comme une échelle pertinente pour le rééquilibrage des services offerts entre la ville et l'espace rural, pour réfléchir à l'accessibilité du plus grand nombre aux services ou encore pour une réorganisation des services publics.



Graph 2



#### 4) Les actions en faveur de l'environnement :

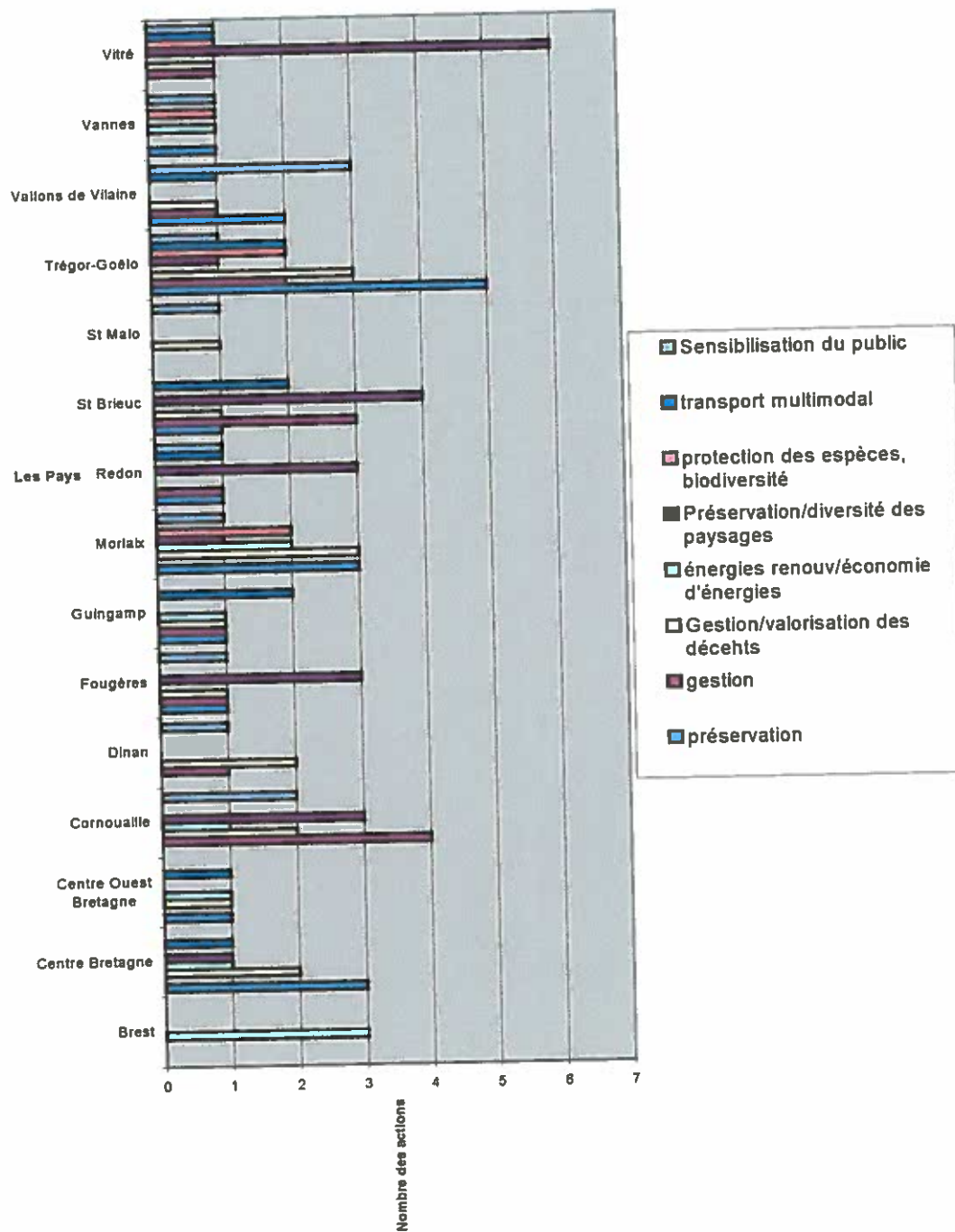
L'environnement était au cœur des préoccupations de la Conférence de Rio de 1992. Il devait être pris en compte dans tout projet, c'est-à-dire englober l'ensemble des préoccupations que ce soit dans le mode de production, le mode de consommation ou la préservation du milieu naturel de façon générale. L'analyse du contenu des projets de territoire **montre des actions présentes, certes, mais « timides »** se contentant de rappeler la nécessité de préserver l'environnement, de sensibiliser les populations. Le développement des énergies renouvelables, est, par exemple, rarement l'objet d'actions.

- Le nombre des Pays qui répondent à plus de 5 objectifs est de 3 sur 16. Il s'agit des Pays de Morlaix, Trégor-Goëlo, Vitré. On compte 3 Pays dont les solutions en faveur de l'environnement sont faibles ; le pays de Brest, de St Malo et de Dinan particulièrement.
- Les actions qui reviennent le plus souvent sont celles en faveur du paysage, c'est-à-dire la partie « visible » de l'environnement mais également celles en faveur d'une sensibilisation du public.
- La valorisation des déchets est prise en compte dans la plupart des cas mais n'est pas associée à une utilisation dans la production d'énergie ou pour la production de biens de consommation.

On peut regretter des actions peu nombreuses qui restent cantonnées à des réflexions pour améliorer l'environnement même si la préservation du paysage est souvent présente, de même que l'amélioration du tri sélectif des déchets. On trouve encore trop peu de solutions pour des modes de transports moins polluants ( ce qui peut s'expliquer par des territoires ruraux en général peu favorables au développement du transport en commun) et de très rares actions en faveur de l'amélioration de la qualité de l'eau ( CTE avec les exploitants agricoles), problème important pour la Région Bretagne mais qui ne mobilise pas encore les acteurs du pays pour adopter des solutions urgentes.

Graphe 3

### La place des actions environnementales



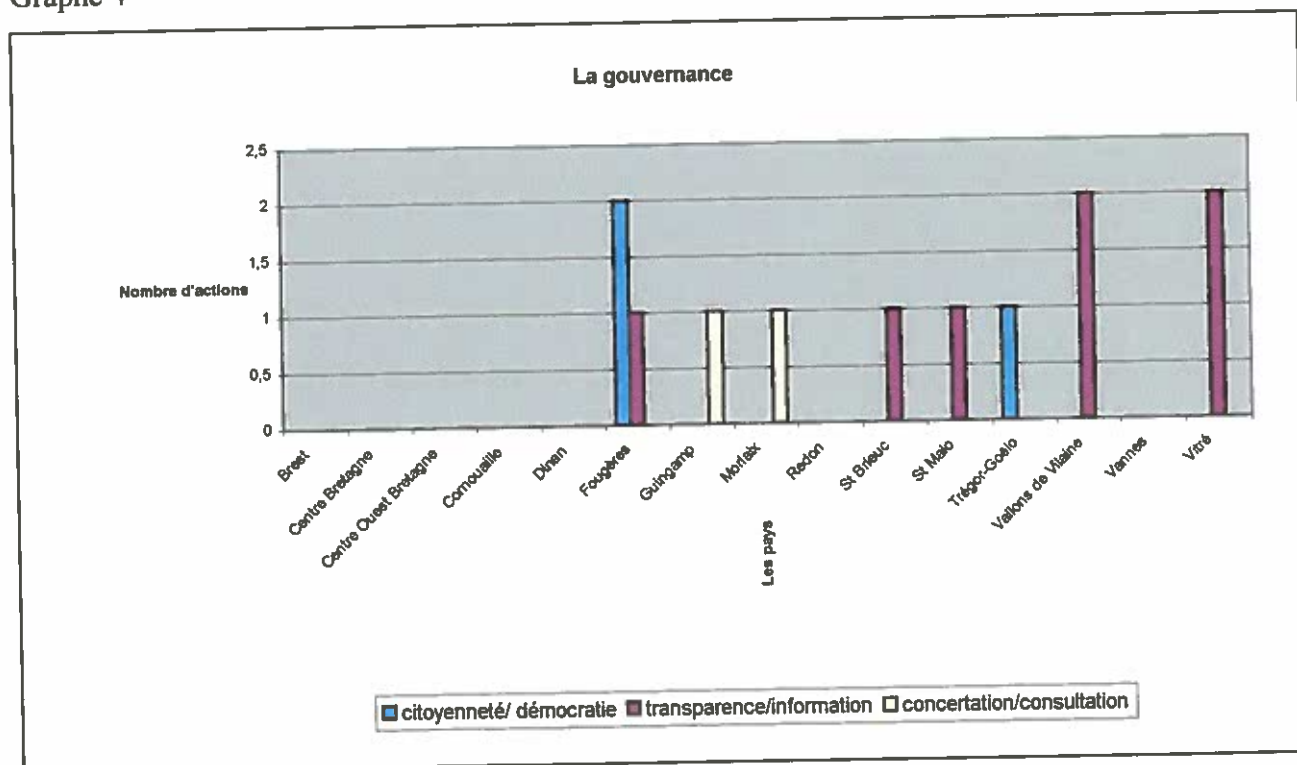
Source : les projets de territoire, réalisation personnelle.

## 5) La gouvernance

C'est le quatrième pilier du développement durable pour les Pays. L'exercice de la gouvernance a fait l'objet de très peu d'actions dans les projets de territoire. Les actions qui ont été identifiées dans l'étude consistent à favoriser la participation des citoyens à la prise de décisions, à les intégrer à la réflexion autour des actions des Pays. Il s'agit également d'informer la population sur la démarche de Pays.

La moitié des Pays n'ont pas intégré les préoccupations de la gouvernance dans les actions. En fait, la gouvernance semble trouver un terrain d'exercice dans la mise en place du Pays puis la rédaction de la charte, elle est moins évidente à intégrer dans les projets de territoire. Pourtant, ces principes pourraient être pris en compte pour faire adhérer la population aux projets qui naîtront des actions présentes dans les projets de territoire. Il faut noter que son absence relative dans l'intitulé des actions n'exclut pas pour autant l'appel à la population, la consultation et l'information des habitants des Pays. On a pu constater que le Pays de Trégor-Goëlo menait des campagnes d'informations et avait lancé un appel à projet auprès de la population, pourtant, il n'y a qu'une action qui en fait clairement état.

Graphe 4



Seuls les Pays de Guingamp, Fougères, Redon, St Brieuc, St Malo, Trégor-Goëlo, Vallons de Vilaine et Vitré font explicitement référence à l'un des objectifs retenus. Ce chiffre est néanmoins satisfaisant quand on tient compte du fait que la gouvernance et l'appel à la démocratie participative est une notion récente en France.

## **6) Résultats ; le classement des Pays selon leur réponse au développement durable**

Le but du classement n'est pas de porter un jugement sur l'action des pays mais de mettre en évidence la disparité des réponses apportées, montrer que tous les pays n'ont pas apporté de réponse à l'objectif de développement durable. **Il faut noter que tous les pays apportent des solutions de développement durable, ce mode de développement est donc présent à la fois dans la démarche de pays et dans les projets de territoire qui seront la base des actions. En cela, la politique des Pays qui se donnait des objectifs de développement durable est plutôt réussie.**

### ***a) Le classement des pays suivant le nombre de critères remplis***

Au regard de la grille d'analyse retenue, les Pays qui répondent le plus complètement à l'ensemble des objectifs définis sont : le Pays de Trégor-Goëlo, le Pays de Morlaix et le Pays de Guingamp. Le Pays de Morlaix qui affichait le plus clairement une démarche de développement durable semble avoir répondu, par ses actions, aux objectifs du développement durable.

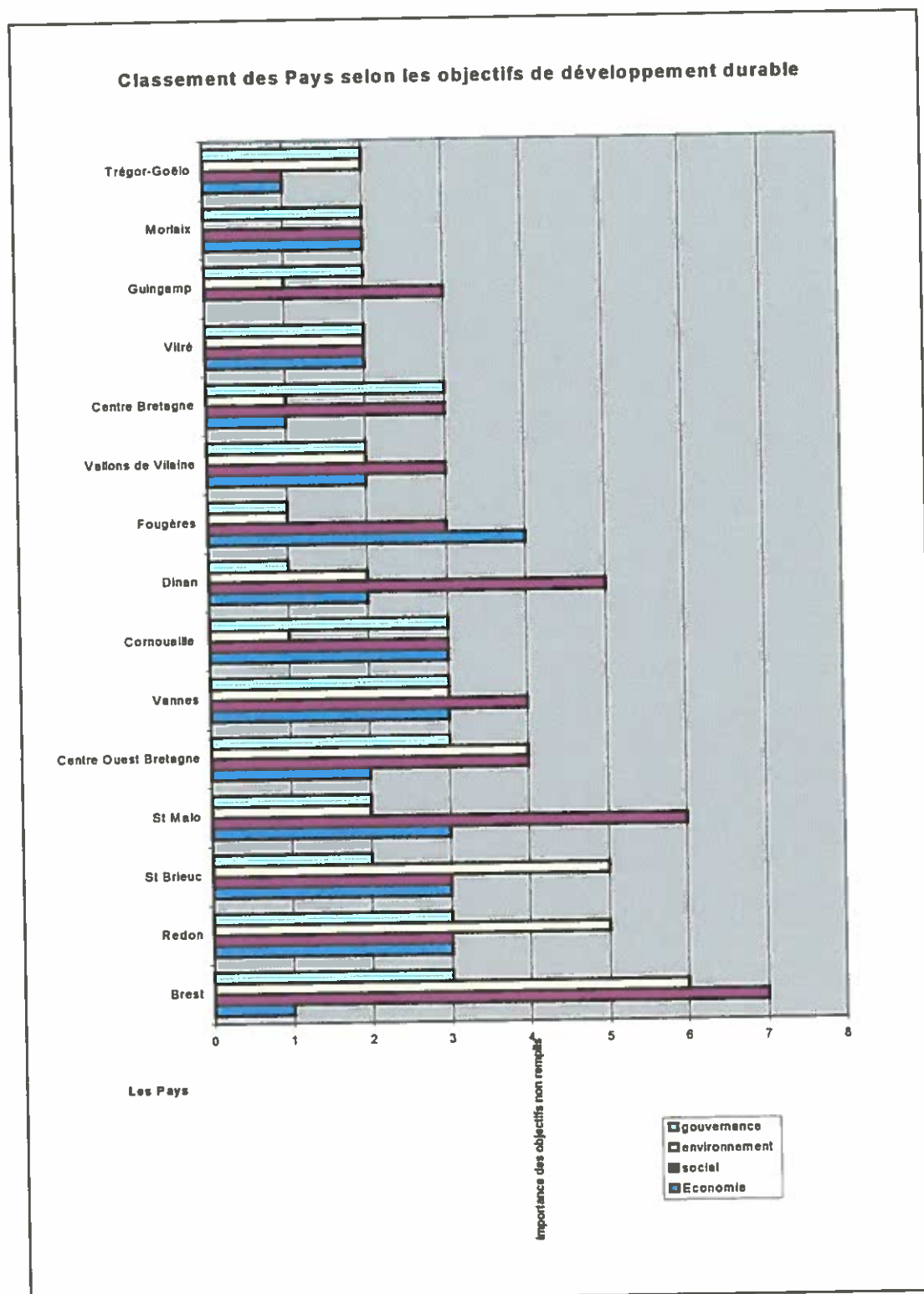
La comparaison entre les déclarations d'intention<sup>89</sup> des Pays au regard du développement durable ( analyse portant sur les références explicites au développement durable dans les axes prioritaires) et le contenu des projets au regard de la grille d'analyse apporte quelques résultats :

- **Le pays de Morlaix affichait une démarche de développement durable et le contenu de son projet de territoire ne le dément pas.**
- **Le pays de Vitré faisait partie du deuxième groupe des pays faisant explicitement référence au développement durable dans les axes de la charte et répond bien aux objectifs de développement durable.**
- **Le projet de territoire du pays de Brest est plutôt « une coquille vide » au regard du développement durable alors qu'il faisait partie du deuxième groupe.**
- **Le Pays de Guingamp et de Trégor-Goëlo qui ne faisant pourtant partie que du troisième groupe dans l'étude des pays affichant une démarche de développement durable mais le contenu des projets montre que les objectifs de développement ont trouvé des réponses variées dans les quatre domaines.**

---

<sup>89</sup> Cf page 61 le titre II ( Pays qui revendiquent une démarche d'agenda 21 local), 1), 2), 3).

**Grphe 5 :**



Source ; les projets de territoire, réalisation personnelle.

## b) La disparité dans les orientations des projets

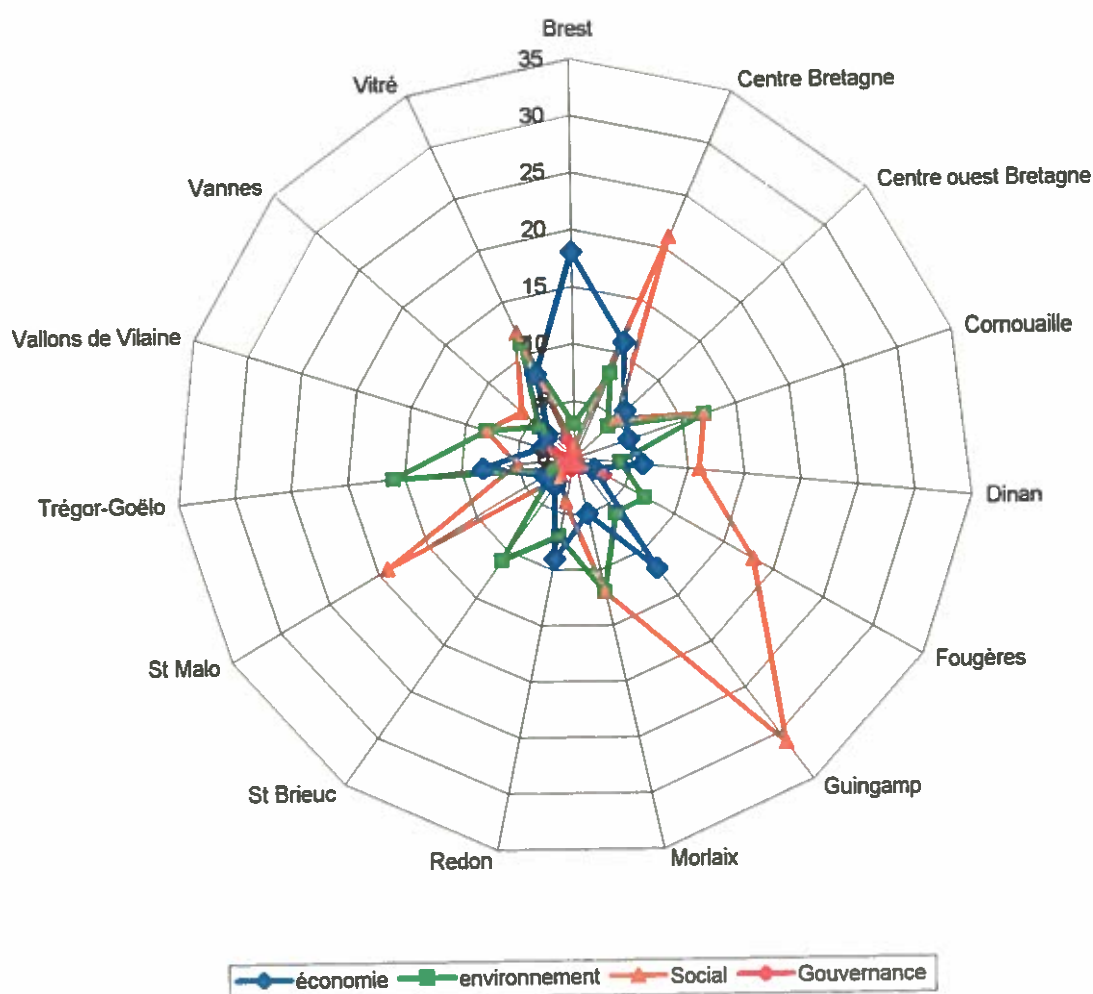
La somme des actions dans chacun des 4 piliers du développement durable (il ne s'agit pas de la somme des actions totales mais de celles répondant aux objectifs du développement durable<sup>90</sup> permet de mettre en évidence l'orientation prise par chaque Pays dans leur projet de territoire.

Enfin, le « radar » qui suit permet de mettre en évidence la disparité des réponses des Pays. Certains ont des projets très orientés, c'est le cas du pays de Guingamp qui appui son projet sur l'amélioration des services à la population, c'est aussi le cas du Pays de Brest qui a axé ses actions sur le développement des nouvelles technologies ou encore du Pays de Trégor-Goëlo qui a plutôt agit en faveur de l'environnement.

Le « radar » confirme que ce sont les actions sociales qui font l'objet du plus grand nombre d'actions et que la gouvernance est très minoritaire.

Graph 6 :

Orientation des projets au regard des 4 piliers du développement durable





## CONCLUSION

Les projets de territoire étudiés répondent surtout à des préoccupations économiques et sociales. Ce résultat semble démontrer que **le Pays est un territoire reconnu comme pertinent pour le développement économique** (attirer les entreprises, conserver les emplois sur place...), **la valorisation du territoire et l'amélioration des services aux populations.**

**Plusieurs Pays revendiquent clairement un projet de développement durable ; ce mode de développement fait donc partie des préoccupations des Pays.**

L'analyse du contenu des projets grâce à la définition de critères met en évidence des actions qui **proposent des solutions de développement durable. Néanmoins, on peut regretter que celles-ci ne soient pas assez innovantes et fortes.**

- **Dans le secteur économique**, les Pays semblent peu enclins à pousser les responsables d'entreprises dans la voie d'une production plus économe des ressources, de la valorisation des déchets pour la production d'énergie ou de biens de consommation.
- **Dans le secteur social**, par contre, même si tous les projets ne sont pas équivalents, on remarque pour plusieurs Pays des actions fortes pour l'amélioration des services, pour la prise en compte des personnes âgées et personnes handicapées ou encore pour la réinsertion. Toutefois, le développement durable va plus loin et on pourrait trouver plus de propositions en faveur du rôle des femmes et de l'intégration et l'accueil des minorités.
- **L'environnement n'est pas une priorité**, sauf pour le Pays de Trégor-Goëlo qui propose plusieurs actions dans ce domaine. La région Bretagne a besoin de solutions urgentes, de mobiliser des moyens importants, de collaborer avec la population et les agriculteurs pour reconquérir la qualité de l'eau qui est un des problèmes majeurs de la région. Les projets de Pays ne proposent pas encore d'action forte pour répondre à ce problème.
- **La gouvernance et la démocratie participative**, pourtant existantes dans le processus d'élaboration des chartes, sont peu présentes dans les projets. En effet, peu d'actions incitent à la consultation de la population, à l'évaluation des besoins, à la mise en place d'observatoires permanents.

Dans l'ensemble, **la mobilisation des élus, techniciens ou membres du conseil de développement a permis l'adoption de solutions de développement durable.** Les disparités dans les réponses apportées tendent à démontrer que **chaque Pays a tenté de répondre à ses propres préoccupations** pour des solutions adaptées aux circonstances locales, et c'est bien l'esprit de la Loi.

L'analyse du contenu des projets de territoire apporte donc quelques éléments de réponses sur la prise en compte du développement durable dans la politique des Pays. Néanmoins, **l'analyse pourra être complétée par l'évaluation des projets que les Pays mettront en place après la signature des contrats de Pays.** L'analyse conduite ici n'est qu'une première approche de la question du développement durable dans la politiques des Pays qui devrait faire l'objet d'une évaluation lors de la réalisation des projets.



## CONCLUSION GENERALE

« Notion encore très floue aux yeux de la population, le Pays a pourtant largement tracé son sillon en France », *Le Trégor du 7/02/02*. A l'initiative de près de 200 démarches actuellement, le Pays doit permettre la collaboration et la concertation entre les élus et la population pour construire un projet de développement durable, innovant et accepté par tous.

Au niveau mondial, le développement durable est souvent défini ainsi : « Le développement durable est celui qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité des générations futures à répondre aux leurs », *Rapport Brundtland, 1997*.

En France, le Pays doit être un des outils du développement durable à l'échelle territoriale. La charte de Pays doit, selon la LOADDT, correspondre à un Agenda 21 local, transposition des principes internationaux en la matière. La charte est un Agenda 21 local si le projet de territoire qu'elle exprime allie développement économique, progrès social, amélioration de l'environnement dans une démarche de participation, de partenariat et de transparence.

Le Pays exprime, à travers sa charte, l'innovation dans le mode de décision et de réflexion. Les acteurs du Pays doivent donc répondre aux ambitions du Pays en matière de développement durable. Dans ce but, la charte de Pays doit représenter le projet de territoire constitué à partir de la consultation et de la concertation des élus, professionnels, associations et l'ensemble des forces vives du territoire.

Le projet de développement durable pour le Pays suppose une démarche de développement durable tout au long du processus de formation du Pays et de la rédaction de la charte. Cette dernière doit être le fruit de l'assentiment du plus grand nombre, du compromis entre les acteurs. Le diagnostic est le premier élément de la charte et doit être le plus complet possible pour une prise de décision éclairée. Pendant le processus de rédaction de la charte, le Pays doit pouvoir être le lieu d'exercice de la démocratie participative et de la gouvernance. Pour garantir la démarche de développement durable, la LOADDT a mis en place une procédure et des instruments garantissant la prise en compte de ces éléments.

Cette démarche pose des difficultés notamment parce que la notion de Pays et de développement durable restent encore floues pour la grande majorité, ensuite, parce que l'exercice de la démocratie participative requiert l'accord des élus pour le partage de prise de décision avec la société civile ( c'est-à-dire des « non professionnels », une démarche qui nécessite la mobilisation de nombreux acteurs, une démarche qui prend du temps aux élus déjà très pris par les questions communales et intercommunales). Enfin, parce que l'Agenda 21 local n'est pas reconnu comme le fil conducteur de la démarche.

La démarche d'élaboration des chartes est donc l'occasion de mettre en place les principes de développement durable définis par la Loi. Le projet de territoire doit exprimer le choix du Pays pour un développement pérenne. L'étude de leur contenu a mis en évidence que les Pays, ont dans l'ensemble, intégré des principes de développement durable dans leurs actions. Les Pays ont des réponses diverses dans leurs projets mais leur tronc commun est : l'amélioration des performances économiques, l'emploi, la formation et l'amélioration des services offerts à la population.

Ces projets proposent peu d'actions pour améliorer l'environnement et l'exercice de la gouvernance, mais la principale critique du contenu de ces projets repose sur le constat que les actions ne vont pas assez loin pour engager un processus de changement et manquent de forces de conviction pour mobiliser ou faire réagir. Les projets de territoire marquent un pas dans le sens du développement durable mais pas une révolution dans le mode de développement.

La prise en compte du développement durable dans les projets de Pays s'explique, en partie, par un texte de loi exigeant, en matière de procédure, et qui guide les Pays dans les principes de développement durable, mais également par des professionnels dans les structures de Pays et quelques élus qui ont assimilé la notion et qui l'intègre dans les projets.

Les limites du développement durable dans les Pays sont nombreuses. Tout d'abord, le projet de développement durable doit reposer sur la concertation et l'assentiment de tous, hors le développement durable et le Pays sont quasiment ignorés de la très grande majorité de la population. Ensuite, parce que la mise en place est complexe ; elle nécessite des interventions transversales dans tous les domaines de la vie du territoire. Une telle démarche demande du temps, hors les contrats de Pays doivent être signés pour 2003, elle demande également l'accord des acteurs économiques pour ne plus produire dans la seule logique de rentabilité mais en intégrant un mode de production économe des ressources, l'insertion des exclus par l'emploi, l'utilisation des énergies renouvelables ou moins polluantes. Le développement durable est source de changements importants pour une société qui n'est pas encore prête. Les solutions innovantes doivent faire leurs preuves ; les projets adoptés par les Pays devront montrer leurs avantages ou équivalence ( face aux solutions déjà pratiquées) en permettant, par exemple, le maintien des entreprises et des emplois sur place ou de répondre aux demandes des populations...

Le développement durable dans les projets des pays est une avancée car le Pays a permis de mobiliser autour d'un projet commun les forces vives du territoire pour réfléchir de façon globale et pérenne, au développement de celui-ci. Néanmoins la démarche n'a pas été assimilée par l'ensemble des personnes concernées.

La mise en place du développement durable à l'échelon local pose quelques interrogations qui sont quelquefois la base des réticences :

- La question de la pertinence des Pays ( la détermination d'un périmètre, la superposition entre les intercommunalités, cantons, départements, communes, parcs naturels régionaux... et les chevauchements).
- La question de la disponibilité et de la mobilisation des acteurs participants à la démarche ( mobilisation sur le long terme, participations de la société civile, et les emplois du temps des élus parfois très chargés).
- La question de la capacité de l'échelon local à appliquer le développement durable alors que les Etats n'ont pas avancé dans ce domaine ( constat de la conférence internationale de Johannesburg en septembre 2002).
- La question de savoir si le développement durable n'est pas resté aux mains des ministères et des assemblées parlementaires.

## BIBLIOGRAPHIE

### Articles

B. LEURQUIN, Préfet honoraire, délégué général de l'association pour la fondation des pays, Tribune Libre « LOADT 95-LOADDT 99, l'une et l'autre ».

D. BUFFIER, Le Monde, « Les pays réussissent à s'imposer comme outils d'aménagement du territoire », 11/10/01.

DECLARATION, de Rio pour l'environnement et le développement durable, 1992.

### Documents juridiques

ETD, « la nécessité de la gouvernance pour réussir le développement local », 25/05/00, 4 p.

J. BIRGOGNE, Ouest France « Hier Yves Cochet a conclu les assises nationales à St Brieuc », « Les pays, Une vraie révolution », 12/10/01

JOURNAL OFFICIEL, « décret d'application de la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire », n° 218, décret n°2000-906 du 19/09/2000.

LE TREGOR, « Le conseil de développement du Trégor-Goëlo attend vos idées », juin 2002.

LE TREGOR, « « Un pays, un territoire », 4 pages sur la présentation du pays de Trégor-Goëlo, 7/02/02.

OUEST FRANCE, « La France a du mal à mettre en œuvre son agenda 21 », p 8, 24/06/01.

OUEST FRANCE, « Le pays, un espace de solidarité », 11/10/01, p9.

POUVOIRS LOCAUX, « Développement durable », les cahiers de la décentralisation, trimestriel n°43, 1999, 118 p.

### Etudes / rapports

A.BESNIER, « Le pays du Trégor-Goëlo, lieu d'exercice d'une citoyenneté intercommunale », mémoire de maîtrise, 1999, 98 p.

F.CHANTE, M.DEPOIX, « Pays et développement durable, contribution à la réalisation d'un diagnostic intégré », 2001, 107 p.

K. DESCHAMPS, « L'Agenda 21 local, un outil au service du développement durable », l'agenda 21 local, renouveau de la politique locale française ?, mémoire de recherche, magistère 3<sup>ème</sup> année, 1999, 74 p.

### Œuvres/ documents

ARIC, les lettres de l'ARIC, « les pays en Bretagne », n°167, sept/oct 2001.

CONSEIL REGIONAL de BRETAGNE, « Contrat de Plan Etat-Région », 8<sup>e</sup> programme, accompagner la dynamique de projet de territoire, 2000, p 35-40.

DATAR, « Guide de la charte de développement », 2000, 14 p.

DATAR, « guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays », sept 2001, 48 p.

DATAR, la documentation française, « Le pays, nouveau territoire du développement local », 1996, 61 p.

DATAR, la documentation française, « Les pays », collection territoires en mouvement, oct 2001.

DATAR, la lettre de la DATAR, « Pays et agglomération, vers une recomposition du territoire », supplément au n° 172, oct 2001, 23 p.

ETD, « Enjeux et finalités du projet de pays », fiche n°2, 4 p.

ETD, « conseil de développement », document, fiche n°3, 4/01, 5 p.

ETD, « Stratégie de développement durable », fiche n°15, 30/05/02.

ETD, « Pays et développement durable », le développement durable et sa traduction à l'échelle territoriale, fiche n°6, 4/01.

F.ROUXEL, D.RIST, « le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux », collection CERTU, dossier, Lyon, sept 2000, 105 p.

INTERCOMMUNALITES, Cahier spécial Pays, « La Carte 2000 des 160 pays », « le jeu de la loi du pays 95-99, quoi de neuf ? », n° 40, p 9-13, nov 2000.

L. COMELIAU, N. HOLEC, JP PIECHAUD, « Repères pour l'Agenda 21 local », 136 p, 2000.

ENTREPRISES, TERRITOIRES, DEVELOPPEMENT ( ETD), « Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg 2002 », dossier documentaire, fiche n°1, « Histoire du développement durable », 30/05/02.

LA DOCUMENTATION FRANCAISE, « La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable », Paris, 1997, 310 p.

MATE, Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, Journal Officiel du 29/06/1999.

MATE ( ministère de l'aménagement du territoire), Circulaire Voynet sur le développement durable du 11/05/1999.

OUEST FRANCE, « le pays oblige à repenser les structures locales », 1/03/02.

OUEST FRANCE « JP Raffarin à Rennes avant le Sommet de Johannesburg , appel à un nouvel élan pour la Planète », 2/07/02.

OUEST FRANCE, le Conseil régional, enjeux Bretagne, « Les 21 pays bretons sont prêts », 16/04/02.

P. J BONTE, Président du Conseil Général du Puy de Dôme, Intercommunalité, « Politique de pays », n° 48, juil-Août 2001, p 4.

RARE (réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement), « Le développement durable, un autre politique pour les territoires ? », 201, 61 p.

## ANNEXES

### ANNEXE 1 :La taille des Pays

Le tableau précédent – qui n'intègre que les régions pour lesquelles le nombre de pays reconnus est significatif – montre ainsi des situations avec une discordance importante entre la taille moyenne du pays et la densité régionale de population. L'écart le plus net concerne la Haute Normandie avec une taille de pays bien inférieure à la moyenne alors que la densité est l'une des plus élevée ; les pays s'y constituent en effet sur une base essentiellement rurale. A l'inverse, des régions comme la Bretagne ont décidé sans attendre la LOADDT de bâtir des pays intégrant les agglomérations, s'appuyant sur un bon maillage urbain.

#### La taille des pays par région :

REGION	Population moyenne des pays	Densité régionale
LIMOUSIN	33 000	42
POITOU-CHARENTES	38 000	64
CHAMPAGNE-ARDENNE	39 000	52
HAUTE-NORMANDIE	54 000	145
CENTRE	58 000	62
MIDI-PYRENEES	59 000	56
FRANCHE-COMTE	60 000	69
BOURGOGNE	60 000	51
AUVERGNE	62 000	50
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	63 000	143
LORRAINE	72 000	98
PAYS DE LA LOIRE	88 000	100
PICARDIE	91 000	96
RHONE-ALPES	103 000	129
AQUITAINE	110 000	70
BASSE-NORMANDIE	116 000	81
ALSACE	125 000	210
BRETAGNE	141 000	107

Source ; ETD, 2001.

## ANNEXE 2 : Présentation des Pays de la Région Bretagne

### A/ L'historique du découpage en pays :

Dans la région Bretagne, sur les 21 pays prévus, 19 sont considérés en périmètre d'étude, ce sont les pays de Auray, Brest, Brocéliande, Centre Ouest Bretagne, Cornouaille, Dinan, Fougères, Guingamp, Morlaix, Redon et Vilaine, Rennes, St Brieuc, St Malo, Trégor-Goëlo, Vallons de Vilaine, Vannes et Vitré. Lorient et Pontivy devraient prochainement compléter la liste.

Le découpage actuel en 21 pays est, en fait, similaire à un découpage plus ancien de la Région en 17 « zones d'études démographiques et d'emplois » (ZEDE) réalisée avec la collaboration de l'INSEE en 1964 dans le cadre de la préparation du V<sup>e</sup> plan qui a préfiguré le découpage en 1984 en 18 « zones d'emplois » décidé en 1984 et repris en 1994.

**Peu de différences sont à constater avec le découpage actuel des pays.** On peut toutefois citer la zone de Rennes qui recouvrait en 1964 et 1984 un territoire plus vaste englobant les pays de Rennes, Brocéliande, Vallons de Vilaine, la moitié sud des pays de Vitré et de St Malo ainsi que le sud ouest du pays de Fougères. Ceci s'explique par une logique de projet qui a prévalu sur la logique de « territoire socio-économique » car les pays pré-cités sont pourtant dans l'aire d'influence de l'agglomération rennaise. D'autres différences existent mais elles sont de moindre importance.

**Il y a donc une certaine permanence des découpages entre 1964 et 2001, cette relative ancienneté et l'histoire de ces territoires expliquent la forte identité locale qui accompagne plusieurs pays.**

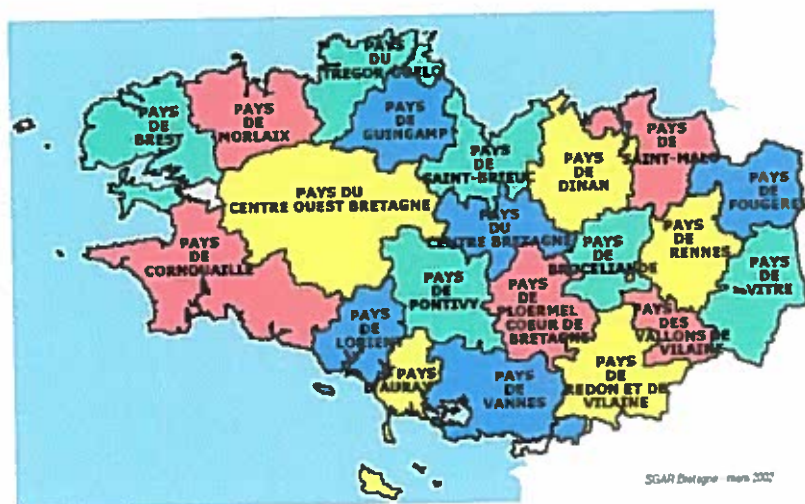
### B / Les types de pays :

On peut distinguer quatre types de pays :

#### **1/ Les pays polarisés autour des grandes agglomérations :**

Il s'agit des pays de Brest et de Rennes, de Vallons de Vilaine et de Brocéliande (note : 42% des actifs résidents de Brocéliande et 51% de ceux de Vallons de Vilaine travaillent dans le Pays de Rennes). Les deux agglomérations de Brest et de Rennes regroupent des pays de type urbain ou périurbain.

Les Pays en Bretagne



Carte des périmètres des  
pays ( Région Bretagne)

SGAR Bretagne - mars 2002

## **2/ Les Pays polarisés par une agglomération centrale :**

Ces agglomérations, qui font toutes plus de 50 000 habitants (sauf Lannion/Perros-Guirec mais qui ont une croissance rapide), structurent les pays de **Lorient**, **Cornouaille** pour le littoral sud et ceux du **Trégor-Goëlo**, de **St Briec**, de **St Malo** pour la côte nord. Ici, le caractère urbain est présent mais la situation littorale joue également un rôle important dans leur développement, notamment sur le plan démographique. Dans ces pays, une partie du territoire intérieur demeure très rurale.

Le pays de St Malo est spécifique avec une partie du territoire qui conserve un caractère rural qui échappe à l'influence de la ville de St Malo et le sud qui est contigu à l'aire urbaine de Rennes et qui est en partie sous son influence.

Le pays de Cornouaille est multipolaire car l'influence de Quimper est tempérée par Douarnenez, Concarneau et Pont L'Abbé.

Auray a une forte vocation touristique et est liée à Vannes. Morlaix, Guingamp et Dinan sont des espaces plus autonomes et se caractérisent par une identité forte s'expliquant par l'ancienneté des contours conservés depuis 1964.

## **3/ Les Pays formés autour d'une agglomération centrale de taille moyenne :**

Ces pays sont formés autour d'une agglomération comprise entre 15 000 et 30 000 habitants autour desquelles l'espace rural est important, souvent composé de communes peu équipées et peu peuplées.

**Vitré et Fougères**, proches de l'espace urbain rennais sont soumis à l'influence éloignée de la capitale régionale.

## **4/ Les Pays à dominante rurale :**

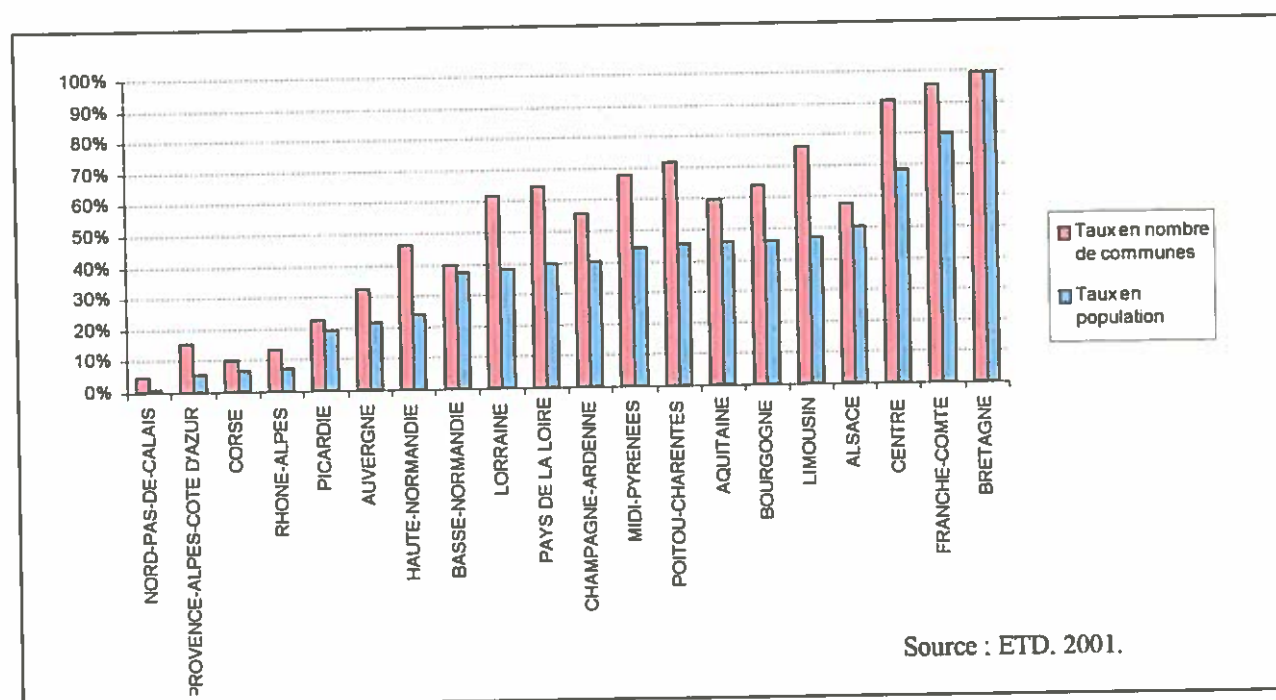
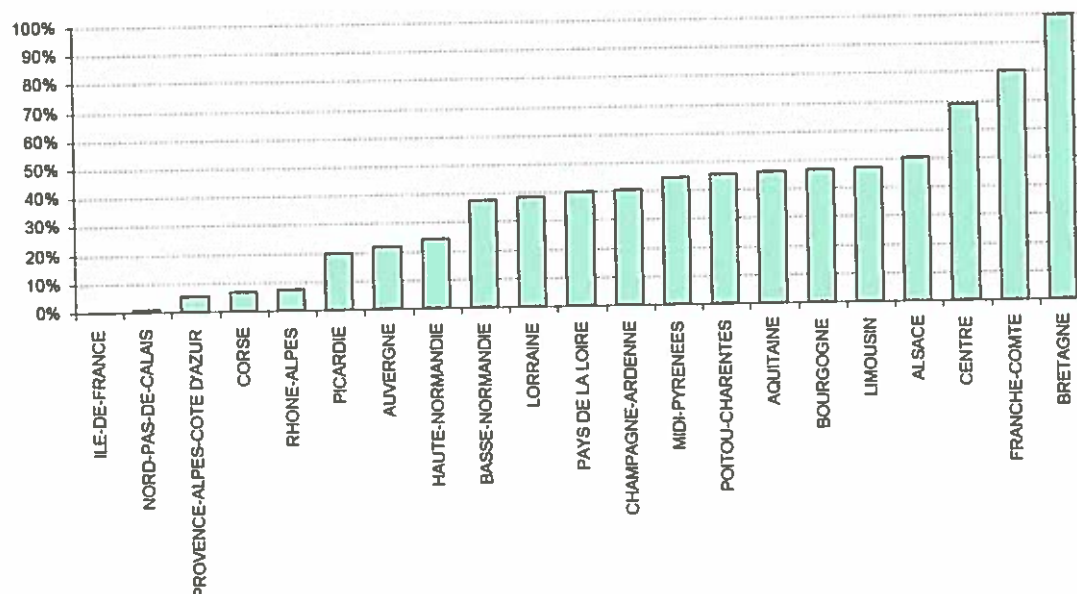
Il s'agit de la Bretagne centrale avec les pays de **Centre Bretagne**, **Centre Est Bretagne**, **Centre Ouest Bretagne**, **Pontivy et Redon** et **Vilaine**. Ceux-ci sont faiblement polarisés par leur agglomération centrale qui compte souvent moins de 15 000 habitants.

## **C/ La Bretagne pionnière dans la politique des Pays**

D'après le quotidien « Ouest France » du 5/04/02, dans une page consacrée aux Pays, « En Bretagne on connaît depuis longtemps le sens du mot solidarité entre communes, qu'elles soient urbaines ou rurales. A tel point que la carte actuelle des 21 pays bretons, consacrée par la récente loi d'aménagement du territoire (LOADDT, 25/06/1999), a été esquissée dès les années 1970. sur le terrain de l'intercommunalité, la Bretagne a toujours eu une longueur d'avance. Le Conseil régional y a fortement contribué par sa politique des PRAT (Programmes régionaux d'aménagement du territoire), à laquelle s'ajoutent les crédits du Contrat de plan, qui lui permettent de soutenir les initiatives locales de développement choisi par les pays. »

Un bon indice de l'état d'avancement de la LOADDT dans les régions est apporté par le taux de couverture régional en pays, c'est à dire la part de la population de chaque région résidant dans un pays reconnu en périmètre d'étude ou en périmètre définitif (en Languedoc Roussillon, 16 pays ont été reconnus le 18/03/02 mais les données de périmétrage n'étant pas disponibles, la région n'est pas représentée).

## Taux de couverture des Pays par région



### D/ La démographie :

Les pays de Bretagne ont une **démographie très variable** comprise entre 40 000 et 420 000 habitants.

Entre les deux recensements de 1990 et 1999, les évolutions ont été variables. Au regard des grandes tendances, la variation de **population la plus forte caractérise Rennes, Vannes et vallons de Vilaine** avec plus de 1% de croissance annuelle moyenne.



Cinq pays enregistrent une diminution de leur population sur cette même période. Le **déficit naturel** est, pour ces pays, supérieur à l'excédent migratoire et explique cette situation pour **Dinan, Morlaix, et le Centre Ouest Bretagne**. Seul le pays du Centre Bretagne cumule déficit naturel et migratoire.

Entre ces deux situations extrêmes on trouve neuf autres pays .

Quelques caractéristiques :

**Tableau ; l'évolution de la population**

Evolution de la population :	Les pays concernés :
Evolution positive	1- Rennes, Vannes, Vallons de Vilaine. 2- Brocéliande, Vitré, Auray et St Malo.
Evolution négative	1- Dinan, Morlaix, Centre Ouest Bretagne (déficit naturel). 2- Ploërmel (pays ?), (déficit migratoire) 3- Centre Bretagne (cumul des deux)
Evolution moyenne	1- Concerne 9 autres pays (lesquels) (croissance due à un solde migratoire positif). 2- Fougères (Solde migratoire positif mais inférieur à l'évolution observée sur le reste du territoire). 3- Lorient (solde migratoire négatif mais excédent naturel).

**Tableau (source : INSEE), les moyennes d'âge dans les pays**

Les tendances :	Les pays concernés
Les pays qualifiés de « jeunes » La part des moins de 20 ans dans l'ensemble de la population est la plus élevée et la part des plus de 60 la plus faible).	Vallons de Vilaine, Brocéliande, Brest, Rennes, Vannes, Lorient : pays situés autour de grandes villes ou périurbains d'une grande ville.
Les pays « vieux ». La part des 60 ans et plus est supérieure à celle des moins de 20 ans dans les 2/3 des pays bretons.	Centre Ouest Bretagne où la part des plus de 60 ans atteint le 1/3 de la population de la ville de Carhaix. Trégor-Goëlo où cette part représente 30% pour la ville de Lannion.

## **F/ L'emploi :**

La majorité des pays ont enregistré une **croissance de l'emploi entre 1990 et 1999**. Seuls les pays de Dinan et du Centre Ouest Bretagne offrent moins d'emplois au dernier recensement qu'en 1990.

La progression est limitée sur Fougères et Lorient à 1% en 9 ans, mais elle dépasse 15% pour le pays de Vitré. Une forte progression a été enregistrée pour les pays de Rennes, Vannes, Vallons de Vilaine et Redon avec une croissance supérieure à 10%.

**Dans 19 pays plus de 70% des actifs travaillent dans leur pays de résidence**, ce chiffre atteint 90% dans les pays ayant un pôle d'emplois majeur, c'est le cas des pays de Rennes, Brest ou de Cornouaille (plusieurs pôles).

Le taux de chômage régional à la date du recensement était de 10,2% atteignant un maximum pour Lorient avec 14,5%.

Certains pays connaissent un taux de chômage également élevé alors que la croissance de l'emploi dépasse la moyenne régionale : c'est le cas des pays touristiques comme le Trégor-Goëlo, Auray ou St Malo. Le taux de chômage est le plus faible là où le taux d'activités des 15-59 ans est élevé, en particulier le taux d'activité féminine pour Vallons de Vilaine et Vitré.

## **G/ Les activités :**

Les résultats ne sont pas détaillés par secteur selon les pays, on peut toutefois remarquer que pour les **pays urbains** avec une ville importante, en particulier les Préfectures, c'est le secteur **tertiaire qui offre le plus d'emplois**. Les **pays plus ruraux** disposent encore d'un **secteur agricole** important mais en constante diminution.

**L'industrie bretonne a créé des emplois** ces dernières années dans l'industrie agro-alimentaire et l'automobile, ainsi que dans l'électronique et la construction navale.

La croissance de **l'industrie agro-alimentaire** a permis de limiter l'émigration des pays ruraux : l'emploi a fortement augmenté dans les grands établissements spécialisés dans l'abattage et la transformation de viande, dans la fabrication d'aliments pour animaux et dans quelques usines de traitement des produits de la mer entre 1990 et 1999.

### **ANNEXE 3 :Le questionnaire sur les chartes envoyé aux Pays ( via Internet).**

- 1) Pour les Pays d'Auray, Brest, Centre Est Bretagne, Centre Ouest Bretagne, Cornouailles, Guingamp, Lorient, Redon et Vilaine, St Brieuc, St Malo, Vallons de Vilaine et Vannes, pourriez-vous me communiquer la carte d'identité du Pays ou ses principales caractéristiques ( menaces et potentialités) ?
- 2) Quelle est la date de signature de la Charte par les EPCI ? La Charte sera-t-elle présentée à la CRADT de février ?
- 3) Qu'entendez-vous par la notion de développement durable pour le Pays ?
- 4) Dans quelles mesures les agendas 21 locaux ont pesé dans l'élaboration de la charte ?
- 5) A quels enjeux répondent les objectifs de la Charte ?
- 6) En quoi la Charte de Pays est un OUTIL de développement durable ( est-ce un outil efficace à priori) ?

# ANNEXE 4 : L'annuaire des Pays de la région Bretagne

Pays	Président(e)	Secrétariat administratif	E-Mail de la structure	Adresse	Tél.	Site
Auray	Paul BAUDIC	Thierry LE FLOCH	<a href="mailto:lelech-pays-auray@wanadoo.fr">lelech-pays-auray@wanadoo.fr</a>	19 place Joffre - BP 20335 56403 AURAY Cedex	02 97 56 41 74	non
Brest	René TREGUER	Michael LE BARS	<a href="mailto:michael.le-bars@club-brest.fr">michael.le-bars@club-brest.fr</a>	24, rue Coat-ar-Gueven - 29200 BREST	02 98 33 51 43	non
Brocéliande	Bernard PAVOT	Fabrice KALUZY	<a href="mailto:pays-broceland@wanadoo.fr">pays-broceland@wanadoo.fr</a>	27 rue du Général de Gaulle - BP 56 35360 MONTAUBAN DE BRETAGNE	02 99 06 32 45	<a href="http://www.pays-broceland.com">www.pays-broceland.com</a>
Centre Bretagne	Didier CHOUAT	Régine BOUDARD	<a href="mailto:Centre.Bretagne.Developpement@wanadoo.fr">Centre.Bretagne.Developpement@wanadoo.fr</a>	5 rue Le Têno B. 12 - 22210 PLEMET	02 96 66 32 22	<a href="http://www.centrebretagne.com">www.centrebretagne.com</a>
Centre Est Bretagne	Maurice MELOIS	Emmanuel MARTIN	<a href="mailto:centrest-bretagne@wanadoo.fr">centrest-bretagne@wanadoo.fr</a>	Centre d'activités de Rensouze 56800 PLOERHEL	02 97 74 04 37	non
Centre Ouest Bretagne	Richard FERRAND	Thierry CANH	<a href="mailto:caoh@wanadoo.fr">caoh@wanadoo.fr</a>	6 rue Joseph Pennec 22110 ROSTREVEN	02 96 29 26 53	<a href="http://www.centre-ouest-bretagne.fr">www.centre-ouest-bretagne.fr</a>
Comquille	Alain GERARD	Pierre-Yves LEGRAND	<a href="mailto:contact@pays-de-comquille.com">contact@pays-de-comquille.com</a>	140, boulevard Grac'h Gwen 29561 QUIMPER Cedex 09	02 98 82 87 84	<a href="http://www.pays-de-comquille.com">www.pays-de-comquille.com</a>
Dinan	Jean CAUBERT	Marc FRAVAL	non	Rue Auguste Pavie 22100 OUEVERT	02 96 87 41 97	non
Fougères	Bernard MARBOEUF	Marc TUTTINO	<a href="mailto:marc.tuttino@paysdefougeres.com">marc.tuttino@paysdefougeres.com</a>	Association "Fougères, Pays en Marche" 50 rue Nationale - 35300 FOUGERES	02 99 94 75 84	<a href="http://www.pays-fougeres.com">www.pays-fougeres.com</a>
Guingamp	Noël LE GRAËT	Thierry CONNAN Côtes d'Armor Développement	<a href="mailto:h@guingamp@wanadoo.fr">h@guingamp@wanadoo.fr</a>	Mairie - 1 Place du Champ au Roy BP 50543 - 22205 GUINGAMP Cedex	02 96 40 64 59	non
Lorient	pas de président, structure informelle	Albert GIOVANNELLI	<a href="mailto:agorapays@wanadoo.fr">agorapays@wanadoo.fr</a>	Mairie - 2 boulevard du Général Leclerc 56325 LORIENT Cedex	02 97 02 29 10	<a href="http://www.cadlorient.com">www.cadlorient.com</a>
Morbhax	Danièle JOLIVET et Adrien KERVELLA	Olivier GIRY	<a href="mailto:association-pays-de-morbhax@wanadoo.fr">association-pays-de-morbhax@wanadoo.fr</a>	Chambre de Commerce et d'Industrie Aéroport - BP 6 - 29200 MORLAIX Cedex	02 98 62 39 57	<a href="http://www.paysdemorbhax.org">www.paysdemorbhax.org</a>
Pontivy	pas encore décidé	Pierre LE DEVIAT	<a href="mailto:ledeviat@pays-pontivy.com">ledeviat@pays-pontivy.com</a>	2, place Bisson - BP 96 56300 PONTIVY Cedex	02 97 25 01 70	<a href="http://www.pays-pontivy.com">www.pays-pontivy.com</a>
Redon el Viane	Yvette ANNEE	Christophe BIDAUD	<a href="mailto:pays-redon@wanadoo.fr">pays-redon@wanadoo.fr</a>	1, quai Amiral de la Grandière - BP 70519 35605 REDON Cedex	02 99 70 38 49	non
Rennes	Philippe TOURTELIER	Scathie FOUXEL	<a href="mailto:scathie@pays-rennes.fr">scathie@pays-rennes.fr</a>	39, rue du Capitaine Maignant - CS 46911 35069 RENNES Cedex	02 99 01 86 40	<a href="http://www.audat.org">www.audat.org</a>
Saint Brieuc	pas de président, structure informelle	Béatrice JOSSE	<a href="mailto:bjosse@wanadoo.fr">bjosse@wanadoo.fr</a>	3 place de la Résistance - BP 4403 22044 SAINT BRIEUC Cedex 2	02 96 77 20 46	non
Saint Malo	René COUHAU	Michael MARJOT	<a href="mailto:m@stmalo@wanadoo.fr">m@stmalo@wanadoo.fr</a>	BP 147 - 35408 SAINT MALO Cedex	02 99 40 71 67	non
Trégor Goleo	Denis MER	Anne BESNIER	<a href="mailto:info@pays-tregor-goleo.com">info@pays-tregor-goleo.com</a>	Cdc Lannion-Trégor - Rue de la Maine BP 232 - 22303 LANNHON Cedex	02 96 46 16 09	<a href="http://www.pays-tregor-goleo.com">www.pays-tregor-goleo.com</a>
Vallons de Viane	Joël SIELLER	Estelle YGER	<a href="mailto:acs@pays-vallons-de-viane.fr">acs@pays-vallons-de-viane.fr</a>	Maison Intercommunale, 2A de la Lande Rose - BP 51 35580 GUICHEN	02 99 57 08 73	non
Vannes	François GOULARD	Laetitia LEMERT	<a href="mailto:laetitia.lemert@bretagne.fr">laetitia.lemert@bretagne.fr</a>	Hôtel de Ville de Vannes - BP 509 56019 VANNES Cedex	02 97 01 81 14	non
Vitré	pas de président, structure informelle	recrutement en cours	<a href="mailto:contact@paysdevitre.org">contact@paysdevitre.org</a>	61, rue Notre Dame - BP 20613 35000 VITRE Cedex	02 23 55 15 75	<a href="http://www.paysdevitre.org">www.paysdevitre.org</a>

## **ANNEXE 5 :Questionnaire sur l'information de la démarche de pays**

« La notion de Pays et de développement durable ».

- 1) Connaissez-vous l'existence du Pays de ... ( Morlaix, Trégor-Goëlo) ?
- 2) Pouvez-vous en définir les fonctions, la structure, les finalités ?
- 3) Avez-vous été informé de la démarche par :
  - Les journaux, médias.
  - Des brochures.
  - Un journal de pays ou un bulletin communal.
  - Un site Internet
  - Autre...
- 4) Pouvez-vous donner une définition du développement durable ?
- 5) Qu'est ce que la démocratie participative évoque pour vous, avez-vous le sentiment de participer aux décisions prises à propos du Pays ?

Sexe :

Tranche d'âge :

Profession :

Commune :

**ANNEXE 6 : Le classement des projets de Pays selon le nombre des actions dans le domaine économique, social et environnemental**

<b>Orientation principale du projet</b>	<b>Les pays</b>
<b>ENVIRONNEMENT</b>	
<b>ECONOMIE</b>	St Brieuc Cornouaille Brest
<b>SOCIAL ( services à la population...)</b>	Fougères Guingamp Vallons de Vilaine
<b>ENVIRONNEMENT/ SOCIAL</b>	
<b>ENVIRONNEMENT/ECONOMIE</b>	Trégor-Goëlo
<b>SOCIAL/ECONOMIE</b>	Dinan Morlaix St Malo Vitré Centre Ouest Bretagne Centre Bretagne
<b>ECO/SOCIAL/ENVIRONNEMENT</b>	Vannes Redon

Analyse personnelle

## ANNEXE 7 : Le processus de formation du Pays :

<b>1. Présentation du projet</b>	
Initiative	⇒ Communes ou groupements de communes
Dossier adressé	⇒ Au(x) préfet(s) de région
Saisine	
Pour avis simple	⇒ Conseil régional, Conseil général, Commission départementale de coopération Intercommunale, Préfet(s) de département
Pour avis conforme	⇒ Conférence régionale d'aménagement et de développement du Territoire( CRADT)
<b>2. Arrêté du périmètre d'étude</b>	
Constitution du Conseil de développement	
Proposition de composition	⇒ Initiateurs du projet
Avis	⇒ Ensemble des communes et des groupements de communes du périmètre d'étude <i>Délai de deux mois pour se prononcer</i>
Elaboration de la charte	⇒ Communes et groupements de communes en association avec : Conseil de développement Région(s) Département(s) intéressé(s)
Adoption de la charte	⇒ Communes et groupements de communes
Dossier adressé	⇒ Au(x) Préfet(s) de région
Saisine	
Pour avis simple	⇒ Conseil régional, Conseil général, Commission départementale de coopération Intercommunale, Préfet(s) de département
Pour avis conforme	⇒ Conférence régionale d'aménagement et de développement du Territoire (CRADT)
<b>3. Arrêté du périmètre définitif</b>	
<b>4. Organisation juridique du Pays</b>	
Pays non totalement couvert par des EPCI	⇒ Constitution d'un groupement d'intérêt public ( GIP) de développement local ou syndicat mixte.
Pays entièrement couvert d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre	⇒ Dispense d'organisation juridique spécifique
<b>5. Contractualisation</b>	

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

ADEME ; Agence De l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie.

CFDD ; Commission Française du Développement Durable.

CPER ; Contrat de Plan Etat-Région.

DATAR ; Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

IFEN ; Institut Français de l'environnement.

LOADDT ; Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire.

LOADT ; Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

MATE ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

NTIC ; Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

PNR ; Parc Naturel Régional.

SRU ; Solidarité et Renouvellement Urbain.



## TABLE DES ILLUSTRATIONS

<b>Carte 1 : Etat d'avancement des Pays à l'automne 2001.....</b>	<b>P 13</b>
<b>Schéma 1 : Le processus de formation des Pays.....</b>	<b>P 16</b>
<b>Schéma 2 : Les trois sphères du développement durable.....</b>	<b>P 19</b>
<b>Tableau 1 : Grille d'analyse du développement durable.....</b>	<b>P 25</b>
<b>Schéma 3 : Démarche territoriale du développement durable, processus d'Agenda 21 local.....</b>	<b>P 26</b>
<b>Tableau 2 : Des principes de développement durable présents tout au long de la démarche.....</b>	<b>P 34</b>
<b>Tableau 3 : La place des élus dans les Conseils de Développement.....</b>	<b>P 41</b>
<b>Schéma 4 : L'organigramme du Pays de Trégor-Goëlo.....</b>	<b>P 45</b>
<b>Tableau 4 : La référence au développement durable dans les axes prioritaires des chartes de Pays.....</b>	<b>P 60</b>
<b>Carte 2 : Le classement des Pays selon la référence au développement durable dans les axes des chartes.....</b>	<b>P 61</b>
<b>Graphe 1 : Prise en compte du développement durable dans les actions économiques.....</b>	<b>P 65</b>
<b>Graphe 2 : Prise en compte du développement durable dans l'action sociale...</b>	<b>P 67</b>
<b>Graphe 3 : La place des actions environnementales.....</b>	<b>P 69</b>
<b>Graphe 4 : La gouvernance dans les projets de territoire.....</b>	<b>P 70</b>
<b>Graphe 5 : Classement des pays selon le nombre d'actions de développement durable.....</b>	<b>P 72</b>
<b>Graphe 6 : Orientation des projets de territoire au regard des 4 piliers du développement durable.....</b>	<b>P 73</b>

## TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE .....	3
INTRODUCTION GENERALE .....	5
<b>PARTIE I : LE PAYS, UNE APPROCHE TERRITORIALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>7</b>
INTRODUCTION .....	8
I : LES PAYS DE LA LOI VOYNET.....	9
A/ <i>Qu'est-ce qu'un Pays ?</i> .....	9
1) Définition, échelle de pertinence.....	9
2) Espace de solidarité entre la ville et l'espace rural .....	10
3) Les lois Pasqua et Voynet .....	11
4) Etapes de mise en place des pays et état des lieux .....	12
B/ <i>La place du Pays dans le découpage territorial français</i> .....	14
1) L'initiative des communes et de leurs groupements.....	15
2) La collaboration des Pays avec les régions .....	15
II : LE DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE PRISE DE CONSCIENCE RECENTE QUI TROUVE UNE APPLICATION A TRAVERS LES PAYS .....	18
A/ <i>Les résultats des Conférences internationales</i> .....	18
1) Au niveau international, historique et bilan .....	18
2) La politique européenne en matière de développement durable .....	20
3) L'historique des politiques françaises .....	21
B/ <i>Le Pays, une politique de développement durable « à la française » qui s'appuie sur l'Agenda 21 local</i> .....	22
1) L'Agenda 21 local, application en France .....	23
2) Le Pays une approche française du développement durable défini par le MATE et la circulaire Voynet.....	24
CONCLUSION .....	28
<b>PARTIE II : L'APPLICATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS L' ELABORATION DE LA CHARTE.....</b>	<b>31</b>
<b>( LA DEMARCHE DE PAYS EST-ELLE ASSIMILABLE A UN AGENDA 21 LOCAL ?) .....</b>	<b>31</b>
INTRODUCTION .....	32
I LES POTENTIALITES DU PAYS POUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	33

<i>A/ Les défis de développement durable à relever par les Pays .....</i>	33
1) Les Pays dans l'esprit du développement durable selon la DATAR .....	33
2) Le développement durable présent à toutes les étapes.....	34
<i>B/ Les deux grands défis du Pays, réussir la gouvernance et la démocratie participative .....</i>	36
1) La gouvernance ou le quatrième pilier du développement durable .....	36
2) Une difficile mise en place de la démocratie participative .....	38
 <b>II DEUX INSTRUMENTS DE L'APPLICATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE : LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT ET LA CHARTE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	40
<i>A/ Le conseil de développement, un partage des pouvoirs pas toujours évident .....</i>	40
1) Le rôle essentiel du conseil de développement, une composition innovante .....	40
<i>Le conseil de développement permet l'expression de la démocratie participative car sa composition doit être représentative des diversités de la population et des minorités présentes.....</i>	41
2) La place de la société civile dans les conseils de développement des Pays bretons	42
<i>B/ La Charte de développement durable, l'absence de suivi des recommandations de l'Agenda 21 local clairement identifié.....</i>	46
1) La rédaction de la charte, ce qui est attendu par le législateur .....	47
2) Le diagnostic ; un élément charnière.....	47
3) L'Agenda 21 local, une notion floue pour l'élu local .....	50
 <b>CONCLUSION : .....</b>	52

### **PARTIE III : L'EVALUATION DE L'IMPACT DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE .....**

<b>INTRODUCTION .....</b>	56
 <b>I ENJEUX ET FINALITES DU PROJET DE TERRITOIRE .....</b>	57
1) Le projet de Pays ; une finalité de développement durable .....	57
2) L'intérêt d'étudier le contenu des projets de territoires. ....	58
 <b>II : LES GRANDES TENDANCES DES CHARTES AU REGARD DES QUATRE PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	59
1) Les Pays qui revendiquent une démarche de développement durable ou d'agenda 21 local : .....	60
2) Les Pays dont les axes font une référence explicite au développement durable : .....	60
3) La représentation cartographique des résultats obtenus : .....	62
 <b>III : L'ETUDE DU CONTENU DES PROJETS DE TERRITOIRE .....</b>	62
<i>A/ La détermination d'une méthode d'analyse, établissement d'une grille.....</i>	63
1) Les outils de l'évaluation existants ; des éléments à retenir pour l'analyse des projets de territoire .....	63
2) La définition des thèmes de la grille d'analyse et les limites de l'évaluation .....	65
<i>B/ Le classement des actions dans une grille d'analyse ; une disparité entre les Pays dans la prise en compte du développement durable.....</i>	66

1) La définition des objectifs contenus dans la grille d'analyse : .....	67
2) Les actions économiques en faveur du développement durable : .....	69
3) Les actions sociales : .....	71
4) Les actions en faveur de l'environnement : .....	73
5) La gouvernance .....	75
6) Résultats ; le classement des Pays selon leur réponse au développement durable..	76
a) Le classement des pays suivant le nombre de critères remplis .....	76
b) La disparité dans les orientations des projets .....	78
CONCUSION.....	79
CONCLUSION GENERALE .....	80
BIBLIOGRAPHIE .....	82
ANNEXES .....	84
<i>ANNEXE 1 :La taille des Pays .....</i>	<i>84</i>
<i>ANNEXE 3 :Le questionnaire sur les chartes envoyé aux Pays ( via Internet). .....</i>	<i>90</i>
<i>ANNEXE 4 : L'annuaire des Pays de la région Bretagne .....</i>	<i>91</i>
<i>ANNEXE 5 :Questionnaire sur l'information de la démarche de pays.....</i>	<i>92</i>
<i>ANNEXE 6 : Le classement des projets de Pays selon le nombre des actions dans le domaine économique, social et environnemental.....</i>	<i>93</i>
<i>ANNEXE 7 : Le processus de formation du Pays : .....</i>	<i>94</i>
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	96
TABLE DES MATIERES .....	97