

**Le Pays:  
une échelle pertinente  
pour élaborer  
un Agenda 21 Local?**

**LEMELTIER Adeline**

Magistère 3<sup>ème</sup> année  
Master 2 Recherche

Année universitaire: 2005-2006

# **REMERCIEMENTS**

Ce mémoire est le fruit d'une année de réflexion sur le thème des Pays et des Agendas 21 locaux en France. Les rencontres et les entretiens téléphoniques avec des acteurs impliqués dans la politique de Pays et de développement durable m'ont permis d'enrichir ce travail d'initiation à la recherche.

Je remercie vivement pour leur aimable coopération :

Madame Liliane Duport, Chef de Bureau de l'Environnement urbain et de l'Aménagement du Territoire au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable,

Mesdames Annabelle Boutet et Frédérique Dequière, de l'organisme Entreprises, Territoires et Développement,

Mesdames Rateau et Quillet, chargées de mission au Syndicat Mixte du Pays de Gâtine,

Mesdames Le josne, directrice, Noal et Dufeu, chargées de mission au Pays d'Alençon,

Monsieur Thareau, directeur du Pays de Haute Mayenne.

Je remercie également

Madame Corrine Larrue, enseignante chercheuse à la Maison des Sciences de l'Homme, de Tours, pour son aimable prêt de documentation sur le développement durable et les Agendas 21 locaux mais également pour ses précieux conseils techniques et pratiques.

Enfin, je remercie plus particulièrement Monsieur Sébastien Larribe, enseignant chercheur au département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de Tours, pour la qualité de son encadrement, sa disponibilité et ses précieux conseils.

# **SOMMAIRE**

<b>REMERCIEMENTS</b>	- 1 -
<b>SOMMAIRE</b>	- 2 -
<b>INTRODUCTION</b>	- 3 -
 <b>1. LA NAISSANCE D'UN CONCEPT : DE L'INTERNATIONAL AU LOCAL</b>	 - 8 -
<b>1.1 AU NIVEAU INTERNATIONAL</b>	- 8 -
1.1.1 Le club de Rome	- 8 -
1.1.2 Le rapport Bruntland	- 8 -
1.1.3 La conférence de Rio : elle consacre pleinement le terme de développement durable	- 9 -
<b>1.2 EN EUROPE</b>	- 10 -
1.2.1 L'intégration de l'environnement dans les politiques de l'union européenne	- 10 -
1.2.2 La concrétisation du développement durable dans les conférences européennes	- 11 -
1.2.3 Les fonds structurels conditionnent leur attribution financière	- 12 -
<b>1.3 EN FRANCE</b>	- 12 -
1.3.1 Une timide entrée du développement durable	- 12 -
1.3.2 Les premières générations d'Agendas 21 locaux	- 13 -
1.3.3 Les fondements juridiques du développement durable en France	- 14 -
1.3.4 La stratégie nationale de développement durable (SNDD)	- 15 -
1.3.5 « Le territoire, brique de base du développement durable »	- 16 -
 <b>2. AGENDA 21 LOCAL ET PAYS : DEUX OUTILS POUR METTRE EN ŒUVRE LE DEVELOPPEMENT DURABLE</b>	 - 19 -
<b>2.1 AGENDA 21 LOCAL ET PAYS : DEFINITIONS</b>	- 19 -
2.1.1 L'Agenda 21 local est un projet de territoire de développement durable	- 19 -
2.1.2 Le Pays doit définir un projet de territoire de développement durable	- 21 -
<b>2.2 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE PAYS : UNE MEME DEMARCHE</b>	- 23 -
2.2.1 La participation : premier critère commun à l'Agenda 21 local et au Pays	- 24 -
2.2.2 La gouvernance territoriale et l'organisation du pilotage : second critère commun à l'Agenda 21 local et au Pays	- 32 -
2.2.3 Un raisonnement transversal étalé dans le temps : troisième et quatrième critères communs à l'Agenda 21 local et au Pays	- 38 -
2.2.4 L'évaluation : cinquième critère commun à l'Agenda 21 local et au Pays	- 45 -
 <b>CONCLUSION</b>	 - 51 -
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	- 55 -
<b>TABLE DES MATIERES</b>	- 60 -

# **INTRODUCTION**

Encore largement méconnue il y a une dizaine d'années, la notion de développement durable est de plus en plus d'actualité en France comme à l'étranger : elle est désormais régulièrement présente dans les discours politiques et scientifiques. Elle s'est progressivement imposée dans de nombreux textes internationaux, européens et français. Le couple « développement » et « durable » est aujourd'hui consacré.

Répertoriant des enjeux d'ordre planétaire, nationaux et locaux, l'idée de développement durable s'est en effet progressivement imposée. Cette notion a trouvé son origine dans les signaux alarmants que la planète a envoyé sur son état de santé général. La fin du 20<sup>ème</sup> siècle et le 21<sup>ème</sup> siècle annoncent un grand carrefour historique : « nous ne pouvons plus poursuivre sans les infléchir, les politiques actuelles qui mettent en péril les écosystèmes dont nous dépendons et qui maintiennent ou accentuent les écarts entre riches et pauvres<sup>1</sup> »

L'objectif des politiques d'aujourd'hui et, a fortiori, de demain est, par conséquent, de lier le développement économique au développement social et à la préservation des ressources environnementales parce qu'il n'est pas possible d'occulter plusieurs constats symptomatiques. Le réchauffement de la planète, l'augmentation des écarts de richesses, l'étalement urbain, le productivisme industriel et agricole, l'augmentation de la consommation d'énergie comme celle de la production de déchets de toutes sortes, agissent lourdement et durablement sur les milieux naturels et la biodiversité.

Le dérèglement climatique se confirme. Lors du 20<sup>ème</sup> siècle, la température à la surface du globe a progressé de 0,6°C et la tendance au réchauffement devrait continuer de progresser. A partir de la capacité des Pays industrialisés à réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub><sup>2</sup>, d'ici à 2100, l'augmentation prévue de la température est située dans une fourchette comprise

---

<sup>1</sup>Source : L. Comélieu, N. Holec, J-P Piéchaud.- Repères pour l'Agenda 21, Approche territoriale du développement durable.- Association 4D.- édition : Mission pour le développement durable et la qualité.- septembre 2001.- p7

<sup>2</sup>Source : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.- GREG.- 2001

entre + 1,4°C et + 5,8°C. Selon le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement, les événements climatiques comme les tempêtes, les inondations et les vagues de canicule que l'Europe rencontre régulièrement ces dernières années pourraient devenir des phénomènes récurrents.

Certaines ressources naturelles sont menacées d'épuisement ; par exemple, entre 1975 et 2000, dans l'Atlantique Nord-Ouest, les prises de poissons se sont réduites de 25%<sup>3</sup>. Entre 1990 et 2000, 90 000 km<sup>2</sup> de forêts ont disparu annuellement de la surface de la planète, soit une superficie comparable à celle de la Belgique<sup>3</sup>.

Les écarts de richesses augmentent. En 2001, 21% de la population mondiale subsistait avec moins d'un dollar par jour<sup>4</sup>. 1,2 milliard d'individus essentiellement des habitants des Pays du Sud n'ont pas accès à des biens fondamentaux comme l'éducation, les soins médicaux ou encore l'accès à l'eau potable.<sup>5</sup>

Les perspectives démographiques annoncent des situations alarmantes. La population mondiale s'élève actuellement à 6,3 milliards d'individus mais pourrait atteindre jusqu'à près de 9 milliards d'habitants vers les années 2050. On peut se poser la question de la satisfaction des besoins de cette population. Si tous les hommes consomment autant de ressources qu'un européen moyen actuel, l'équivalent de deux planètes supplémentaires sera nécessaire pour répondre à leurs besoins.

Les modes de développement en vigueur depuis plusieurs années atteignent également la France. Le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement précise que, chaque année, en France, près de 620 km<sup>2</sup> de sols naturels ou agricoles sont « artificialisés », soit l'équivalent d'un grand département tous les dix ans.

Les problèmes de précarité touchent également de nombreux habitants : difficultés d'accès à des biens fondamentaux, problèmes d'intégration sociale.

Compte tenu de ces enjeux internationaux, européens et locaux, des réflexions sur le besoin crucial d'un nouveau mode de développement sont apparues à partir de la fin des années 1960 ; mais c'est en 1987 que cette réflexion a trouvé un réel aboutissement avec la diffusion du rapport Bruntland qui donne une définition du développement durable.

---

<sup>3</sup> Source : FAO.- 2001

<sup>4</sup> Source : Rapport sur le développement dans le monde.- Banque Mondiale.- Washington.- 2004

<sup>5</sup> Source : Conseil Mondial de l'Eau.- 2003

La notion de développement durable sera ensuite consacrée internationalement en 1992 à l'occasion du Sommet de la Terre à Rio. Les Etats présents adoptent « la Déclaration de Rio » ainsi que le programme « Action 21 », lequel précise quelques recommandations. Le développement durable est particulièrement mis en avant à cette occasion tout comme le rôle des collectivités territoriales. Elles sont considérées comme les interlocuteurs privilégiés pour mettre en œuvre le développement durable et appliquer les recommandations inscrites dans le programme. Les collectivités territoriales sont alors invitées à mettre en œuvre un Agenda 21 local, c'est-à-dire un programme d'actions « durable » pour le 21<sup>ème</sup> siècle.

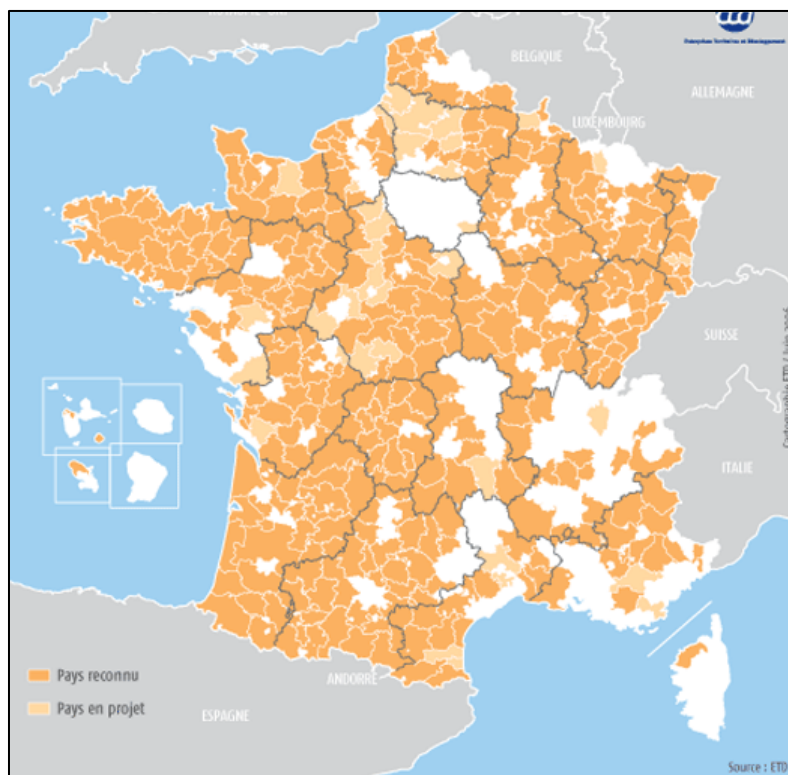
Parallèlement, en France, apparaît concrètement le Pays. C'est la LOADT du 4 février 1995 qui le légitime, suite à des prises de conscience des déséquilibres sociaux et territoriaux qui pèsent sur la France. Le Pays doit être le nouvel échelon permettant de corriger ces déséquilibres entre les régions nanties et les espaces éprouvant des difficultés à pérenniser leur développement et à faire émerger une véritable dynamique de territoire. Partant de ce constat, le Pays offre de nouvelles ambitions à des territoires par la valorisation de leur identité et leurs savoir-faire locaux.

Le Pays est né dans un contexte favorable après une période de décentralisation et une période d'expérience de l'intercommunalité. La coopération et les échanges entre les acteurs sont particulièrement mis en avant, ils constituent les éléments essentiels de la démarche de Pays parce que les échelons traditionnels présentent des dysfonctionnements. D'après les textes législatifs, « lorsque 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 ». Le Pays devient l'instrument d'une nouvelle ambition : il est considéré comme un territoire de projet regroupant de nombreuses forces vives, dont l'objectif est de faire naître des projets de grande envergure permettant de répondre aux besoins locaux.

La politique de Pays initiée à l'échelle de la France, en 1995, par une expérience sur 42 Pays-test, se poursuit aujourd'hui puisque la France compte à ce jour plus de 300 Pays.

#### REPARTITION DES PAYS AU 1<sup>ER</sup> JUIN 2006

Entre temps, d'autres lois sont venues renforcer, compléter et améliorer la politique de Pays telles que les LOADDT du 25 juin 1999 et « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003. La Loi Voynet, dans son article 25, reconnaît notamment, le rôle du Pays dans la mise en œuvre d'un développement durable. Selon la loi, le Pays doit élaborer et exprimer à travers un des ces outils (la charte de territoire) « le projet



commun de développement durable de territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme « Action 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro ».

Conscients des enjeux qui pèsent sur la France (étalement urbain, écarts de richesses, perte d'attractivité de certains espaces, dégradation des richesses environnementales...), le Pays semble en effet une échelle pertinente pour palier localement ces dysfonctionnements et apporter des solutions qui pourraient avoir un impact plus global. « Penser localement et agir globalement<sup>6</sup> » telle peut être l'expression qualifiant un des rôles du Pays.

La Stratégie Nationale de Développement Durable de 2003 dans un de ses axes stratégiques<sup>7</sup>) fixe à 500, le nombre d'Agendas 21 locaux à réaliser en France d'ici à 2008. Si les 300 Pays répondaient à cette demande une grande partie de l'objectif serait réalisée ?

<sup>6</sup> Source : [www.planetecologie.org](http://www.planetecologie.org)

<sup>7</sup> axe : Territoires

Le Pays est-il en mesure de répondre aux objectifs de développement durable (équité sociale, efficacité économique, protection de l'environnement) en relevant les défis et les principes fixés par le développement durable ?

Les principes sont les suivants :

- principe de solidarité dans le temps et dans l'espace
- principe de précaution
- principe transversal
- principe de participation
- principe de conciliation du court terme et du long terme
- principe de responsabilité

Les « ingrédients » dont il dispose et son fonctionnement, lui offrent-ils la possibilité de mettre en œuvre à son échelle, un Agenda 21 local ?

L'Agenda 21 local, outil de planification et projet de territoire de développement durable peut-il être, en effet, développé à l'échelle du territoire de projet qu'est le Pays ?

Ce travail d'initiation à la recherche tentera de répondre aux questions suivantes ?

- Le Pays est-il une échelle pertinente pour mettre en œuvre un Agenda 21 local ?
- Les outils dont le Pays dispose lui permettent-ils de mettre en place sur son territoire un projet de territoire de développement durable ? Quelles en sont les limites ?
- La démarche actuellement suivie par le Pays dans son fonctionnement quotidien permet-elle d'intégrer sans modification majeure la démarche de développement durable ?

Le mémoire présentera d'une part, les fondements historiques et l'approche territoriale du développement durable, et d'autre part, les critères indispensables à la mise en place de l'Agenda 21 local et ses possibilités d'application par le Pays ?



# **1. LA NAISSANCE D'UN CONCEPT : DE L'INTERNATIONAL AU LOCAL**

## ***1.1 AU NIVEAU INTERNATIONAL***

### **1.1.1 LE CLUB DE ROME**

Ce concept de développement durable est né de préoccupations environnementales face au développement économique et à la croissance démographique. En effet, à la fin des années 60, le club de Rome fait part de ses réflexions ; elles sont de même nature que celles de Malthus<sup>8</sup>, informant des dangers que représente la croissance démographique et économique vis-à-vis de la dégradation des écosystèmes.

Le rapport Meadows<sup>9</sup>, publié en 1972, entraîne de nombreuses réactions, soutenues en France par la traduction provocatrice de son titre « Halte à la croissance » ainsi que par le slogan « croissance zéro ».

Puis, en 1972, lors du Sommet des Nations Unies de Stockholm sur l'Environnement, la communauté internationale est alertée par l'épuisement des ressources naturelles. La déclaration issue de cette conférence fait ressortir la nécessité et la possibilité de concevoir des stratégies dites d'éco-développement, qui prônent un mode de développement intégrant le respect de l'environnement. L'idée va se poursuivre puisque les anglo-saxons vont introduire la notion de « sustainable development » qui associe des exigences sociales et écologiques aux impératifs économiques. Ce concept d'éco-développement est d'ailleurs repris par le français Ignacy Sacks, qui y voit le moyen de réconcilier le développement humain et l'environnement, indissociables l'un de l'autre, et affirme la nécessité de remettre en cause les modes de développement, générateurs de pauvreté et de dégradation de l'environnement.

### **1.1.2 LE RAPPORT BRUNT LAND**

En 1987, à l'occasion de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, la Présidente Madame Gro Harlem Bruntland, dans son rapport intitulé « Our Common Future » traduit en français par « Notre Avenir à Tous » définit le terme de

---

<sup>8</sup>Théorie de Malthus et la peur de la famine : il craint de voir arriver la famine car la croissance démographique croît de manière géométrique tandis que la production agricole croît de manière arithmétique.

Source : P. Chassande.- Développement durable, pourquoi, comment ?.- Editions édisud.- s.d.- p3

<sup>9</sup> Source : [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

« Sustainable development », qui avait été proposé par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), en 1980, dans son rapport sur la Stratégie Mondiale de la Conservation. Ce terme sera successivement traduit en français par « développement soutenable » puis « développement durable » ou « développement viable ». Il est défini ainsi : **« le développement durable est la capacité des générations présentes à satisfaire leurs propres besoins sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ».**

La protection de l'environnement apparaît comme une priorité d'ordre international, imposant de « réformer le système économique<sup>10</sup> ».

Il s'agit ainsi de générer une nouvelle ère de croissance économique en s'appuyant sur les politiques protégeant et mettant en valeur la base même des ressources, c'est dire la société et l'environnement afin d'assurer un avenir au développement.

Depuis, malgré différentes propositions, le concept de développement durable pour désigner un modèle de développement économique efficace, socialement équitable et respectueux de l'environnement, s'est imposé sous cette définition.

### **1.1.3 LA CONFERENCE DE RIO : ELLE CONSACRE PLEINEMENT LE TERME DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

En 1992, à Rio, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement lie définitivement les questions d'environnement et de développement. C'est à Rio en effet lors du Sommet de la Terre, que le concept de développement durable est pleinement consacré.

Plus d'une centaine d'Etats sont présents et vont

- d'une part, adopter un texte fondateur : « la Déclaration de Rio » identifiant 27 principes du développement durable dont :

« Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». (Principe 1)

« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ». (Principe 4)

---

<sup>10</sup> Source : B. Carlier.- les Agendas 21, outils de développement durable.- Editions Techni.Cités.- Juin 2004.- p7

- d'autre part, ils vont signer un programme d'actions pour le 21<sup>ème</sup> siècle : Action 21 traduit en français par Agenda 21 (le terme Agenda étant à prendre dans son sens étymologique : agenda : ce qu'il faut faire autrement dit : les actions à mener).

Ce programme d'actions met en avant les problèmes qui se posent à l'environnement et au développement, fixe les objectifs à atteindre pour faire de l'éco-développement une réalité pour le 21<sup>ème</sup> siècle et en précise quelques règles et orientations.

L'Agenda 21 constitue un véritable plan d'actions à réaliser à l'échelle mondiale pendant tout le 21<sup>ème</sup> siècle. Il reprend les principes qui permettraient de concilier les trois piliers du développement durable :

- la protection de l'environnement
- l'efficacité économique
- l'équité sociale.

Ce document est composé de quarante chapitres. Le chapitre 28 reconnaît le rôle des collectivités locales dans l'application concrète du développement durable. Il incite les collectivités à la rédaction d'un Agenda 21 local qui reprendrait les objectifs du développement durable en les concrétisant à travers un programme d'actions local participatif<sup>11</sup>.

## ***1.2 EN EUROPE***

Au niveau de l'Europe, différents dispositifs ont permis d'intégrer progressivement l'environnement dans les politiques de l'union européenne (UE). L'UE s'est en effet mobilisée sur les questions de développement durable et plus particulièrement les questions de développement urbain durable.

### **1.2.1 L'INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE**

Dès 1990, le livre vert sur l'environnement urbain amorce une réflexion sur une démarche intégrée en matière d'environnement<sup>12</sup>.

Ensuite le traité de Maastricht signé en 1992, fait référence au développement durable :

---

<sup>11</sup> Source : L. Comélieu, N. Holec, J-P Piéchaud.- Repères pour l'Agenda 21, Approche territoriale du développement durable.- Association 4D.- édition : Mission pour le développement durable et la qualité.- septembre 2001.- p27

<sup>12</sup> idem.- p38

- il insiste sur la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement dans les autres politiques européennes,
- il reconnaît le principe de subsidiarité.

En 1993, le 5ème programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement de l'Union Européenne, intitulé « vers un développement soutenable », propose d'améliorer l'intégration de l'environnement dans les autres politiques. Ce programme met l'accent sur l'engagement de tous les acteurs : citoyens, Etats, Régions, collectivités locales... en leur attribuant des responsabilités en matière d'écologie. Il vise à l'application de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992.

Le 6<sup>ème</sup> programme communautaire intitulé « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix » réaffirme le besoin d'intégrer l'environnement dans les politiques de l'Union Européenne telles que l'agriculture, les transports et l'énergie. Il insiste également sur la nécessité d'informer et de faire participer les acteurs du territoire (citoyens, entreprises) aux projets environnementaux.

Afin d'appliquer concrètement cette politique communautaire d'environnement, le programme LIFE, un instrument financier, a vu le jour.

### **1.2.2 LA CONCRETISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES CONFERENCES EUROPEENNES**

En Europe, la prise en compte du développement durable s'est concrétisée lors de trois conférences :

- la conférence d'Aalborg en 1994
- la conférence de Lisbonne en 1996
- la conférence d'Hanovre en 2000

Ces conférences mettent l'accent plus précisément sur le développement urbain durable.

La première permet d'une part, d'élaborer une charte des villes européennes pour un développement durable, appelée la Charte d'Aalborg et, d'autre part, de lancer la campagne des villes durables européennes.

La seconde, organisée à Lisbonne invite les collectivités locales à s'engager dans l'opérationnalité. Elle permet d'adopter le « Plan d'action de Lisbonne ».

Enfin, lors de la Conférence d'Hanovre, un bilan des démarches Agenda 21 local par les collectivités locales de 15 Pays européens est réalisé. Cette conférence définit l'importance de l'évaluation des démarches.

### **1.2.3 LES FONDS STRUCTURELS CONDITIONNENT LEUR ATTRIBUTION FINANCIERE**

Les fonds structurels<sup>13</sup> attribués par l'Union Européenne pour financer des programmes de développement socio-économique dans les Etats membres, ont été modifiés dans les années 90. L'attribution des fonds structurels européens a fait l'objet de conditions : l'intégration de l'environnement et du développement durable dans les projets de territoire.

Compte tenu de la croissance démographique et urbaine pour les années à venir et des enjeux qui en découlent, l'UE a donc élaboré des programmes afin d'inciter les acteurs des espaces urbains à intégrer le développement durable dans leurs politiques.

## ***1.3 EN FRANCE***

### **1.3.1 UNE TIMIDE ENTREE DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

En France, l'expression « développement durable » va apparaître en 1980, lors de la parution de l'ouvrage « Stratégie Mondiale de la Conservation ».

Néanmoins, dès les années 60, en France, le gouvernement de l'époque affichait une certaine volonté de lier les questions de l'environnement au développement. A juste titre, puisqu'à l'initiative de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), créée en 1963, les agences de l'eau, les parcs naturels régionaux et le conservatoire du littoral ainsi que le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement lui-même ont pu voir le jour. A cette époque, en précisant que « l'environnement était un impératif catégorique de l'Aménagement du Territoire au même titre que le développement économique ou l'équilibre territorial », le gouvernement annonçait ce que serait, 25 ans plus tard, « l'ambition du développement durable ».

Or, les crises économiques des années 70 et la politique de décentralisation des années 80, bien que cette dernière ait été voulue pour rapprocher le pouvoir de l'échelle locale, ont mis un frein à ces nouvelles ambitions. Elles ont privilégié les logiques sectorielles et de guichet au détriment des logiques transversales et de projet.

---

<sup>13</sup> Source : L. Comélieu, N. Holec, J-P Piéchaud.- Repères pour l'Agenda 21, Approche territoriale du développement durable.- Association 4D.- édition : Mission pour le développement durable et la qualité.- septembre 2001.- p39-40

Pendant une vingtaine d'années, l'environnement intègre la politique d'aménagement notamment comme « une richesse » valorisable par « les loisirs », et comme une « contrainte à respecter dans certains projets d'aménagement<sup>14</sup> ».

Il réintègre manifestement le champ de l'aménagement du territoire à la création du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en 1997.

### **1.3.2 LES PREMIERES GENERATIONS D'AGENDAS 21 LOCAUX**

Entre temps, pour faire face aux engagements pris à Rio en 1993, apparaissent les « chartes de l'environnement » appelées également les « chartes d'écologie urbaine », qui sont considérées comme des Agendas 21 « de première génération<sup>15</sup> ».

Cette même année, est créée la Commission Française du Développement Durable, chargée de la promotion en France, des orientations correspondant aux objectifs du développement durable.

Les agendas de seconde génération arriveront quelques années plus tard. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a encouragé la production d'Agendas 21 locaux en lançant trois appels à projets sur « les outils et les démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux » : le premier fut initié en 1997, le second en 2000, et le troisième en 2003.

Cette initiative qui s'attachait essentiellement aux démarches et outils, avait plusieurs objectifs :

- sensibiliser et inciter les collectivités locales à intégrer le développement durable dans leur politique
- de capitaliser les différentes démarches et les outils mis en œuvre en matière de développement durable, et de les diffuser ensuite sous forme de recommandations.

C'est à partir de 1995 que tout un arsenal législatif français est mis en place afin de répondre aux engagements en matière de développement durable.

---

<sup>14</sup> Source : J. Theys.- « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable ».- dans la France et le développement durable.- Regards sur l'actualité.- n°302.- la documentation française.- 06/04.- p28.

<sup>15</sup> Source : [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

### **1.3.3 LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE**

La **loi Barnier**, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement affirme quatre principes fondateurs du développement durable : précaution, prévention, pollueur - payeur, et participation.

La **loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable Territoire** (LOADDT) du 25 juin 1999 insiste sur l'ancrage territorial des politiques de développement durable. Les agglomérations et les Pays sont incités à intégrer le développement durable dans tout document de planification locale tel que leur charte de territoire. Les projets de ces territoires doivent faire explicitement référence à la démarche Agenda 21 local comme outil de mise en œuvre du développement durable.

A cette loi il convient d'ajouter la loi sur la coopération intercommunale, les lois d'orientation agricole, SRU (solidarité et renouvellement urbain) et la loi « Démocratie de proximité ».

La première, dite « **loi Chevènement** » vient réorganiser le modèle intercommunal, issu de la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992. Elle incite les communes à s'associer dans de nouvelles structures et elle réduit les regroupements initialement définis, à trois possibilités.

L'intercommunalité apparaît comme le moyen de relancer l'échelon local. Elle s'impose comme le lieu de développement de projets locaux. La démarche de projet se fonde sur la volonté de dépasser la somme des intérêts communs pour prendre en compte un territoire dans sa dimension globale d'aménagement, de développement et d'environnement.

La seconde, la **loi d'Orientation Agricole** du 9 juillet 1999, crée les Contrats Territoriaux d'Exploitations (CTE), dont le but est d'allier les trois piliers du développement durable : préservation des ressources naturelles, développement économique et social des zones agricoles.

La **loi SRU**, du 13 décembre 2000, quant à elle, complétée par la « loi Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003, réforme en profondeur les documents d'urbanisme. Les notions d'équilibre et de diversité des activités, de mixité sociale, de gestion économe de l'espace, de précaution et de participation des citoyens font partie des impératifs à intégrer.

Enfin, la loi « **Démocratie de proximité** » met en avant le principe de participation issu de la Conférence de Rio, en mettant notamment en avant la notion de démocratie participative.

Par ailleurs, concernant les contrats de plan Etat-Région, le premier ministre, dans une circulaire du 31 juillet 1998 relative à l'élaboration des futurs CPER, fait du développement durable une priorité pour ces contrats : « Nous avons besoin d'un nouveau 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<sup>16</sup> ». Puis la circulaire Voynet de mai 1999, adressée aux Préfets de Régions, insiste pour que le développement durable soit pris en compte dans les projets retenus au titre des contrats de plan Etat-Région, lors de l'élaboration de schémas de services collectifs et dans tous autres projets de territoire tels que les chartes de Pays et d'agglomération. Les contrats de plan devront ainsi faire figurer trois grands axes : l'emploi, la solidarité et le développement durable. Ceux-ci ne devront pas oublier de mesurer l'impact environnemental ; c'est pourquoi, la circulaire demande la mise en place d'indicateurs de suivi.

D'une manière générale, de nouveaux outils sont attribués aux collectivités locales (outils financiers, organisationnels, contractuels, de planification spatiale ...) afin qu'elles intègrent dans leurs politiques les principes du développement durable.

#### **1.3.4 LA STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE (SNDD)**

Pour compléter le dispositif législatif et répondre aux principes et orientations définis lors des conférences sur le développement durable (notamment Rio et Johannesburg), le gouvernement français adopte en juin 2003 une Stratégie Nationale de Développement Durable. Selon Roseline Bachelot, Ministre de l'Environnement à l'époque, cette stratégie a pour but de « donner du contenu concret au concept de développement durable »<sup>17</sup>.

Définit pour une période de cinq ans (2003-2008), elle est le fil conducteur de l'action des autorités publiques en matière de développement durable. Elle détermine des ambitions, s'articulant autour de sept axes<sup>18</sup> :

- Axe 1 : « Le citoyen, acteur du développement durable
- Axe 2 : Territoires
- Axe 3 : Activités économiques, entreprises et consommateurs

---

<sup>16</sup> Circulaire du 31 juillet 1998 relative aux prochains CPER, principe relatif à leur architecture, J.O n°212 du 13 septembre 1998.

<sup>17</sup> Source : « Développement durable : une stratégie nationale en six axes ».- [www.journaldunet.com](http://www.journaldunet.com).- 5 Juin 2003

<sup>18</sup> Source : « La stratégie Nationale du développement durable » – dossier complet.- [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)



- Axe 4 : Renforcer la prise en compte du développement durable dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture
- Axe 5 : Prévenir les risques, les pollutions et autres atteintes à la santé et à l'environnement
- Axe 6 : Vers un Etat exemplaire
- Axe 7 : Action internationale »

D'une manière générale, elle vise à :

- « donner une vision commune des enjeux et des évolutions nécessaires à court et moyen terme,
- préciser les modalités d'intégration du développement durable aux politiques publiques,
- suivre les progrès réalisés<sup>19</sup>. »

L'axe stratégique « Territoires » précise en particulier que l'Etat français s'engage à développer 500 Agendas 21 locaux d'ici à 2008.

Les perspectives de développement des démarches Agenda 21 sont donc très importantes à l'échelle des « territoires ».

### **1.3.5 « LE TERRITOIRE, BRIQUE DE BASE DU DEVELOPPEMENT DURABLE »**

Avant de poursuivre l'exposé, le terme « territoire » employé ci-dessus et qui sera employé dans les prochaines lignes, a fait l'objet de nombreuses thèses, ne constituant pas le sujet de ce mémoire, il ne sera donc pas redéfini ici ; le lecteur pour plus de précisions, est invité à consulter les travaux réalisés sur le sujet.

Bien que la France se soit engagée plus tardivement dans la mise en œuvre du développement durable, le concept tend à se généraliser. Comme le souligne Jacques Theys, dans son article, « l'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », tiré de la revue « la France et le développement durable », « il semblerait que c'est à l'échelle des territoires que les ambitions du développement durable pourront trouver ou pas une ambition concrète. Cette hypothèse est du moins valable pour la France, car c'est à cette échelle que le

---

<sup>19</sup> Source : « Etat exemplaire.- Stratégie Nationale de développement durable ».- [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)

développement durable a été le plus visiblement intégré dans l'action publique à partir des années 1990 ».

Les territoires ont une place privilégiée dans les stratégies de développement durable parce que c'est à cette échelle que les « problèmes » peuvent être perçus et c'est sans doute, ici que des solutions peuvent être trouvées.

Cette hypothèse est confirmée par Florent Chante et Mickaël Depoix<sup>20</sup> qui avance que « l'intercommunalité apparaît comme le moyen de relancer l'échelon local. Aujourd'hui, les politiques de développement local s'inscrivent dans un cadre intercommunal, cadre pertinent pour traiter des questions d'emploi, de développement économique, de solidarité et d'environnement. C'est aussi à ce niveau que pourront être intégrés les principes de globalité, de transversalité, de participation et de solidarité ». Selon ces mêmes auteurs, « c'est à l'échelle des groupements territoriaux que peuvent être mises en œuvre des démarches durables qui intègrent au mieux les perspectives d'urbanisation, la politique de l'habitat, les politiques de déplacement, les infrastructures de transport, la promotion d'un cadre de vie de qualité, l'alimentation en eau, la lutte contre les pollutions, l'économie de l'espace et des ressources naturelles, le développement des services collectifs....

En somme, communautés de communes, communauté d'agglomérations, communautés urbaines, PNR et Pays constituent des territoires pour lesquels la mise en place du développement durable est envisageable : ces territoires sont en mesure de faire naître des projets de territoire de développement durable tels que des Agendas 21 locaux. Il revient donc à l'ensemble des territoires de faire du développement durable le fil directeur de leurs politiques, compte tenu des enjeux auxquels ils sont soumis.

Dans le cadre de l'étude, le temps imparti ne permet pas de traiter toutes les échelles territoriales et d'analyser les ingrédients dont chaque territoire dispose pour mettre en œuvre le développement durable à son échelle.

C'est l'échelle « Pays » qui sera retenue car la LOADDT de 1999, dans son article 25, reconnaît son rôle ainsi que celui des agglomérations dans la mise en œuvre du développement durable. Pourquoi choisir l'échelle Pays et non l'échelle Agglomération ?

---

<sup>20</sup> Source : F. Chante, M. Depoix.- Pays et Développement Durable, contribution à la réalisation d'un diagnostic intégré.- s.éd.-2000-2001.- p17

L'étude des différents appels à projets<sup>21</sup> lancés par le Ministère à l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement sur « les outils et démarches en vue de la réalisation d'un Agenda 21 local », permet de constater que les communautés d'agglomération lauréates sont plus nombreuses que les Pays. Seuls le Pays de Gâtine (département 79, retenu en 2000) et le Pays d'Agly (département 66, retenu en 2003) sont lauréats.

Cette rareté est surprenante et mérite qu'on étudie les raisons qui pourraient constituer des freins.

Les ingrédients et les outils dont un Pays dispose seraient-ils insuffisants pour mettre en œuvre une telle politique ou, au contraire, le Pays ne détient-il pas déjà les ingrédients nécessaires à la mise en œuvre du développement durable dans son projet de territoire ?

---

<sup>21</sup> Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.- Dossier de présentation des lauréats 2000, second appel à projets « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 Locaux.- sans.ed.- Juillet 2000- p37

## **2. AGENDA 21 LOCAL ET PAYS : DEUX OUTILS POUR METTRE EN ŒUVRE LE DEVELOPPEMENT DURABLE**

### ***2.1 AGENDA 21 LOCAL ET PAYS : DEFINITIONS***

Avant de poursuivre l'analyse, une rapide définition de l'Agenda 21 local et une présentation du Pays, sont nécessaires pour comprendre ce que sont ces deux outils.

#### **2.1.1 L'AGENDA 21 LOCAL EST UN PROJET DE TERRITOIRE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

Les définitions disponibles sur l'Agenda 21 local sont multiples, et il n'existe pas de consensus au niveau français pour le définir. Pour notre analyse nous retiendrons les définitions de l'association 4D, de l'organisme ETD et du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Selon 4D, l'Agenda 21 local « est à la fois un document stratégique et opérationnel : c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'actions soumis à 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 pour l'action à 10 ou 15 ans. Il s'agit, pour le territoire considéré, d'arrêter les grandes orientations qui inspireront les différentes politiques locales à moyen et long terme<sup>22</sup> ».

L'Agenda 21 local selon ETD (Entreprises, territoires et développement) correspond à « un projet stratégique pour le 21<sup>ème</sup> siècle pour un territoire. Accompagné d'un programme d'actions transversales, il constitue la mise en œuvre concrète du développement durable sur ce territoire. L'Agenda 21 local est aussi une démarche participative et de progrès animée par la collectivité territoriale ».

Dans son rapport « un cadre de référence pour le développement durable » le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable affirme clairement que l'Agenda 21 local est « un projet territorial de développement durable », il est présenté comme « une démarche volontaire, portée par une collectivité, un groupement de collectivités, ou un territoire de projet, qui définit une stratégie et un plan d'actions territorial ».

---

<sup>22</sup>Source : L. Comélieu, N.Holec, J-P Piéchaud.- Repères pour l'Agenda 21, Approche territoriale du développement durable.- Association 4D.- édition : Mission pour le développement durable et la qualité.- septembre 2001.- p45

Il s'agit d'engager le territoire et ses habitants dans une démarche d'amélioration continue guidée par les principes fondateurs du développement durable (principes de solidarité, participation, responsabilité, précaution, prévention, une approche globale et transversale, articulation du court terme et du long terme et des préoccupations globales et locales).

La vision prospective et l'expression d'un projet d'avenir partagé doivent contribuer à la poursuite des finalités du développement de la planète :

- lutter contre le changement climatique,
- préserver la biodiversité, les milieux et les ressources naturelles,
- viser l'épanouissement de chacun et la solidarité entre tous les êtres humains et entre les territoires,
- adopter de modes de consommation et de production durables ».

En terme de contenu des projets de territoire, il n'existe pas de recommandations particulières étant donné que chaque territoire a ses propres spécificités. Il appartient à chacun d'utiliser ses compétences, ses moyens pour faire ressortir les éléments forts et indiquer les actions à mettre en œuvre.

A la lumière de ces définitions, on constate que l'Agenda 21 local est un projet relevant les défis et les principes du développement durable à l'échelle d'un territoire. Cependant, bien que 4D se risque à mentionner le Pays et l'agglomération comme échelle de projet et de territoire, il n'existe pas en réalité de contrainte d'échelle particulière. Corinne Larrue le précise d'ailleurs dans l'interview quelle accorde à Catherine Chatelet, sur les Agendas 21 locaux en France : « le chapitre 28 de l'agenda 21 de Rio ne précise pas quelles sont les collectivités locales en question, ni le contenu, ni les thèmes à traiter dans le cadre de l'Agenda 21 local. Il est donc possible de s'attendre à une extrême variation dans les processus de mise en œuvre de cette injonction<sup>23</sup> ».

Compte tenu de ceci, l'étude s'attardera sur les Pays, structure récemment apparue et qui doit mettre en place un projet de développement durable sur son territoire. Auparavant, nous apporterons des précisions afin de présenter le Pays.

---

<sup>23</sup> Source : C. Chatelet.- « Les Agendas ont pris date, un principe, pas une norme ».- diagonal.- septembre-octobre 2000.- n°145.- éditeur inconnu.-p24

## **2.1.2 LE PAYS DOIT DEFINIR UN PROJET DE TERRITOIRE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

### **L'origine du Pays**

Le Pays est une notion ancienne, il a largement fait appel à l'histoire. « Les Pays renvoient dans l'imaginaire spatial et historique des Français, aux « pagii » des 300 nations gauloises et quelques, qui s'opposent à César, aux 265 fromages que le Général de Gaulle avait tant de mal à gouverner, aux 400 petites régions naturelles et agricoles que révèlent les naturalistes de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et du début 20<sup>ème</sup> 24 ».

Par ailleurs, en 1844, le géographe Omalius d'Haloy proposait de découper le territoire français en 7 régions et 360 Pays.

Puis à partir des années 70, apparaissent les PAR (Plan d'Aménagement Rural) que Jean le Coz avait qualifié de « bouture de Pays ». Ceux-ci sont suivis en 1975 par la mise en œuvre « des contrats de Pays » dont le but est de revitaliser les zones rurales à partir d'un principe : la solidarité entre l'espace rural et l'espace urbain. « En 1982, des territoires portés par diverses structures, avec ou sans ville centre plus ou moins vastes, s'appuyant sur une histoire ou un projet commun, se sont réunis à Mâcon sous le titre d'« Etat généraux des Pays<sup>25</sup> » ».

Enfin, c'est à la LOADT du 4 février 1995 que le Pays doit sa reconnaissance juridique et son fondement légal. Selon Michel Rapeaud, le Pays « paraît en cela ancré dans une tradition qui le justifierait comme si, de tout temps, le Pays avait virtuellement existé et que la loi venait, enfin, tardivement raviver et concrétiser son existence<sup>26</sup> ».

A l'origine de cette loi, de nombreux débats, ont fait ressortir deux ambitions majeures :

- créer les conditions favorables à un développement équilibré du territoire
- établir l'égalité des chances entre les citoyens

A partir de ces ambitions, des orientations ont été énoncées :

- dynamiser le développement économique
- valoriser les espaces ruraux
- adapter et coordonner les services publics aux besoins de la population.

---

<sup>24</sup>Source : F.Giraut.- « Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ? ».- Territoire 2020.- n°5.- 1er semestre 2002.- la documentation française.- p7

<sup>25</sup> Source : E. Moreau.- Les Pays, une base territoriale contestable ?.- mémoire de recherche.- CESA.- 2004.- p19

<sup>26</sup> Source : M. Rapeaud.- Espaces de solidarité, bassins de vie et Pays.- Conseil Economique et Social.- édition journal officiel.- 1996

La LOADT représente «un tournant historique pour les politiques françaises d'aménagement du territoire<sup>27</sup> ».

La politique des Pays instituée en 1995 cherche à corriger des défauts dans le fonctionnement des politiques d'aménagement du territoire. Comme le précise Isabelle Berthier<sup>28</sup>, « le Pays est destiné à corriger la multiplication des périmètres d'actions définis sur des bases trop sectorielles », et ils vont participer à la « remise en question des découpages actuels ».

Prenons deux exemples : la commune et le département. En effet, plus de 36 600 communes composent le territoire français. Bien que constituant un échelon pertinent de proximité, la commune reste cependant peu adaptée à la mise en œuvre de projets d'envergure : face aux évolutions socio-économiques, seule, elle peut difficilement stimuler des projets de développement.

Le Département, s'avère dans certains cas, être un interlocuteur trop éloigné. La diversité spatiale et sociale rend difficile une politique cohérente. L'étendue de certains départements n'est pas de nature à créer une réelle unité et identité. Laurent Loeiz<sup>29</sup>, opposé aux départements, affirme que « le morcellement de la France en départements n'a cessé de peser négativement sur la partie supérieure de son armature urbaine, générant ainsi une urbanisation à deux vitesses ».

Finalement l'objectif de la politique de Pays est de créer un territoire cohérent permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique et de coordonner, sur une base territoriale, les politiques d'aménagement nationales, régionales, départementales et communales.

Michel Kotas<sup>30</sup>, responsable du dossier Pays à la DATAR signale que « c'est en premier lieu à cette nécessité de mieux utiliser les moyens existants, notamment les financements publics, que répond la mise en place des Pays ».

« L'espoir est que la politique de guichet, qui a longtemps prévalu, soit remplacée par une véritable politique de contractualisation, fondée sur le développement d'un nouvel

---

<sup>27</sup> Source : B. Leurquin.- La politique d'aménagement du territoire.- Racines, logiques, résultats, 3ème partie.- Presses Universitaires de Rennes.- 2002.- p.265

<sup>28</sup> Source : « Pays Naturels et Pays Légitimes ».- diagonal.- octobre 1997.- n°127.- éditeur inconnu.- p12

<sup>29</sup> Source : L.Loeiz.- La fin du département, le recours au Pays.- Presses universitaires de Rennes.- collection espace et territoire.- 2002

<sup>30</sup> Source : « Pays Naturels et Pays Légitimes ».- diagonal.- octobre 1997.- n°127.- éditeur inconnu.- p14

échelon territorial, le Pays, cadre de rencontre, de concertation et de coordination impliquant non seulement les acteurs politiques, mais aussi et surtout l'ensemble de la population<sup>31</sup> ».

La loi de 1995 est complétée par la LOADDT du 25 juin 1999, dans laquelle de nouveaux critères légitiment encore davantage le Pays. La loi Voynet présente des champs d'intervention plus large que la loi Pasqua. **Elle appuie son fondement légal sur les trois piliers du développement durable** : la protection de l'environnement, l'efficacité économique, l'équité sociale.

L'introduction de la notion de développement durable est l'une des innovations majeures de cette loi. Elle entend inscrire avec la politique des Pays, les engagements pris en 1992 à Rio.

Le Pays est présenté comme l'outil de mise en œuvre des principes de développement durable.

La loi Voynet introduit l'idée que le Pays ne doit pas être un échelon administratif supplémentaire mais qu'il constitue « un espace de projet pour le développement durable du territoire ». C'est pour cette raison qu'on parle de « territoire de projet ».

*Cette présentation donne une approche globale des deux outils, elle permet de constater que le Pays comme l'Agenda 21 local expriment « un projet de territoire de développement durable ». Or la mise en œuvre d'un tel projet nécessite le respect d'une méthodologie particulière et nous vérifierons de manière parallèle que la démarche à suivre pour leur mise en œuvre est identique à l'Agenda 21 local et au Pays et que le Pays dispose des outils utiles à l'application de cette démarche.*

## **2.2 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE PAYS : UNE MEME DEMARCHE**

Depuis une dizaine d'années, en France comme à l'étranger, l'étude des territoires ayant mis en place des démarches de développement durable et des Agendas 21 locaux, permet de dégager quelques enseignements. Certains ingrédients participent à la réussite de telles démarches.

Réussir un projet de territoire réside principalement dans l'attention portée tant aux méthodes employées dans la préparation, l'élaboration et l'évaluation des projets, qu'au fond de la stratégie et du plan d'actions constituant ce projet.

---

<sup>31</sup> Source : P. Gillardot.- Délimitation et spécificités des Pays en régions Centre.- dans NOROIS.- t.46.- n°181.- Poitiers.- 1999.- p90



Les expériences acquises en matière de démarche de développement durable, notamment celles issues des « appels à projets » du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, montrent que la réussite d'un projet territorial de développement durable en France s'appuie sur cinq principes directeurs :

- la participation des acteurs du territoire dès l'amont du projet et tout au long de la démarche
- la gouvernance territoriale et l'organisation du pilotage du projet de territoire
- la transversalité
- la stratégie d'amélioration continue
- l'évaluation

Ces cinq principes interviennent donc dans la démarche de constitution d'un projet de territoire de développement durable. LE RARE (Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement), comme l'organisme 4D, confirment l'intégration de ces critères dans leur proposition de démarche « Agenda 21 local ». Ces critères constituent des éléments indispensables pour élaborer un Agenda 21 local.

Après une clarification de ces critères, nous présenterons au fur et à mesure, les outils que le Pays détient pour les appliquer. Cette analyse permettra de vérifier que le Pays possède les ingrédients utiles à la mise en œuvre d'un projet de territoire de développement durable tel qu'un Agenda 21 local. La charte, le conseil de développement, le contrat de Pays sont en effet des outils du Pays qui lui assurent sa reconnaissance et justifient son fonctionnement.

### **2.2.1 LA PARTICIPATION : PREMIER CRITERE COMMUN A L'AGENDA 21 LOCAL ET AU PAYS**

La section 3 de l'Agenda 21 de Rio précise : « la réalisation effective des objectifs et des politiques ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés » dans tous les secteurs du programme d'Action 21 « seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux<sup>32</sup> ».

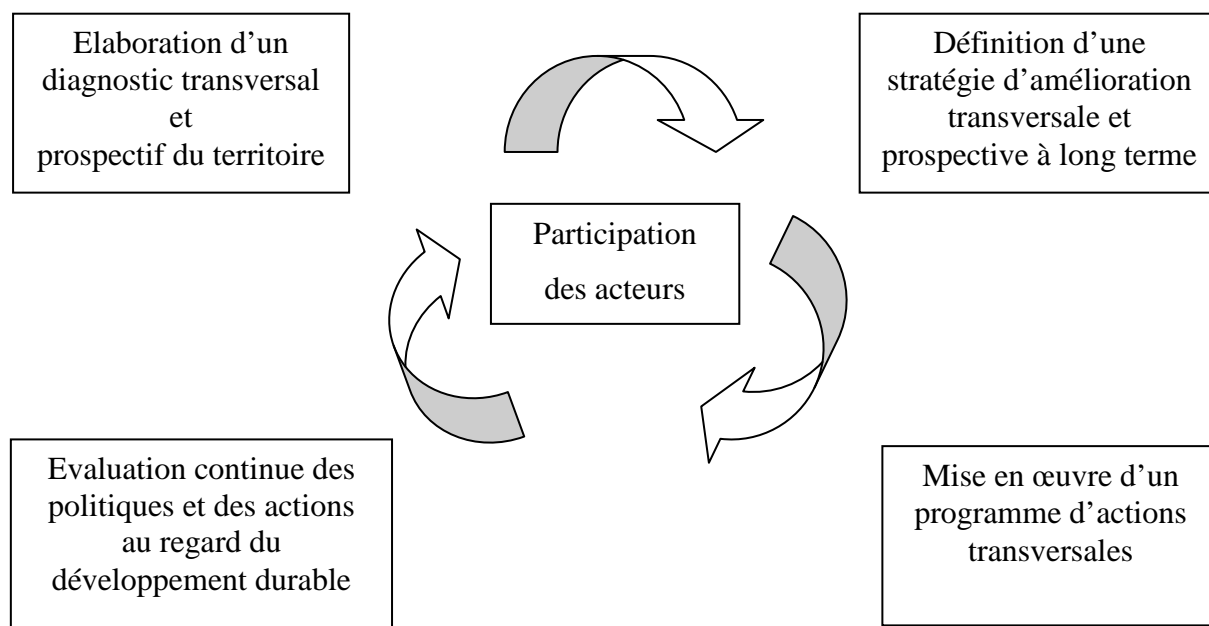
Au regard de cette déclaration, la participation constitue un enjeu capital du développement durable. L'implication des citoyens à l'action publique c'est-à-dire les habitants, les acteurs socio- économiques, les élus, les techniciens ainsi que les partenaires

---

<sup>32</sup> Source : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.- « Reconnaître les agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires ».- Paris.-19 avril 2004.- p2

financiers, est une condition de réussite pour atteindre les objectifs et les programmes fixés. Ils sont à même d'exprimer leurs attentes et leurs « propres projets ». Selon le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, la participation rend compte de la complexité du système local. Elle doit être recherchée à toutes les étapes de la réalisation d'un projet de territoire : élaboration, décision, mise en œuvre et évaluation.

En bref



Source : Etd.- Comprendre le développement territorial, Agenda 21 local, Kit pédagogique

La participation permet « l'appropriation des projets et l'inflexion des comportements dans une optique de développement durable. Ceci doit permettre de bénéficier de l'expertise d'usage des différents publics<sup>33</sup> ».

Ce processus de participation vise :

- la mobilisation des connaissances de tous les acteurs (« scientifiques, techniques et d'usage ») afin qu'ils soumettent leur savoirs et leurs compétences lors de la préparation, de l'élaboration des projets, leur mise en œuvre et leur évaluation
- l'implication des différents groupes sociaux pour qu'ils expriment leurs besoins et leurs attentes
- le recueil des avis des acteurs inscrits dans d'autres échelles territoriales
- la responsabilisation des acteurs devant les décisions prises

<sup>33</sup> Source : RARE.- Guide « Objectif développement durable : comprendre, agir sur son territoire », Retour d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local.- sans éd.- s.l.- 2005.- p36

- l'adhésion des acteurs aux enjeux et actions à mener, grâce à une plus grande transparence et non le refus ou le blocage du projet.

*Au sein du Pays, la participation des acteurs se retrouve en effet à différents niveaux de fonctionnement : depuis la définition du périmètre, de l'espace de projet, à celle du projet de territoire, de sa mise en œuvre et enfin lors de son évaluation.*

*Le Pays détient par ailleurs, un organe de participation : **le conseil de développement.***

#### a) La participation dès la phase de détermination du périmètre du Pays

Pour définir le périmètre du Pays c'est-à-dire l'espace sur lequel se construit des projets, la participation est nécessaire. La LOADDT lui accorde une grande importance en reconnaissant le périmètre du Pays en deux temps ; la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, plus souple, simplifiant la précédente, fait également référence au critère de participation.

Contrairement à la LOADT, la LOADDT distingue deux phases de reconnaissance du périmètre<sup>34</sup>.

#### Phase 1 : détermination du périmètre d'étude

- Les communes et les groupements de communes souhaitant faire émerger un projet de développement commun préparent un dossier de candidature et le déposent au Préfet de région,
- La (les) région (s), le (les) département(s) et les Commissions Départementales de Coopération Intercommunales concernées formulent un avis simple,
- La (les) Conférence(s) Régionale(s) d'Aménagement et de Développement des Territoires (CRADT) donne (nt) un avis conforme.

---

<sup>34</sup> Source : N. Portier.- Les Pays.- Collection territoire en mouvement.- Datar, la documentation française, 2002.- p99

Suite à l'avis conforme de la (des) CRADT, les communes et leurs groupements ont la possibilité de former un Pays.

L'approbation de ce périmètre d'étude doit permettre l'élaboration d'un projet, qui lui-même permettra la définition d'un périmètre définitif.

*Phase 2 : validation du périmètre définitif*

- Le Pays organise les modalités de la **concertation** et de la **coopération locale**,
- Les communes et les groupements du périmètre d'étude créent **un conseil de développement**,
- **L'ensemble des acteurs du Pays élabore la charte de territoire en collaboration avec le conseil de développement**,
- **Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale approuvent par délibération la charte**,
- La (les) région(s) et le (les) département(s) expriment un avis simple sur la charte et le préfet demande avis de la (des) Commission(s) Départementale(s) de Coopération Intercommunale(s),
- La (les) CRADT accorde(nt) un avis conforme.

Suite à l'avis conforme de la (des) CRADT, le Préfet de Région est en mesure de **reconnaître le périmètre définitif du Pays**. Par conséquent, le Pays peut déterminer sa structure de développement (Syndicat Mixte ou Groupement d'Intérêt Public) et envisager la contractualisation.

La LOADDT fait de l'élaboration de la charte, le véritable pacte fondateur du Pays, fédérateur des collectivités publiques et des acteurs privés autour d'un projet collectif pour le territoire. En distinguant volontairement un « périmètre préalable d'étude » et un « périmètre définitif » du Pays, la loi précise ainsi le caractère obligatoire de l'élaboration et de l'approbation d'un tel document pour la délimitation géographique et la reconnaissance administrative du Pays. La charte matérialise ici les fondements du projet collectif du Pays et précise les modalités d'organisation du territoire prévues pour sa mise en œuvre.

La loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 apporte des modifications ; elle simplifie la démarche de constitution : l'étape du périmètre d'étude est supprimé, le nombre de structures consultées est réduit. Seuls les conseils régionaux et généraux concernés se prononcent sur le périmètre du Pays, avant que le Préfet de région ne prenne son arrêté.

Ce sont les communes et leurs groupements qui prennent la décision de s'engager ensemble et de travailler en commun à une échelle plus large. La loi « Urbanisme et Habitat » accorde une grande importance à la démarche ascendante. Par conséquent, afin de constituer un Pays, les acteurs du territoire, sans contrainte légale, sont amenés à informer et faire participer les communes et leurs groupements ainsi que leurs partenaires pour constituer le projet de territoire.

La loi conserve néanmoins le caractère fondateur de la charte puisque les acteurs du Pays doivent élaborer un projet commun de développement durable qui doit prendre la forme d'une charte de développement du Pays. Les acteurs ne doivent pas seulement élaborer un projet, ils doivent également le formuler dans un document écrit. L'existence de ce document est la première condition de la reconnaissance du périmètre d'un Pays.

L'obligation de structuration juridique du Pays disparaît elle aussi.

**En résumé, le périmètre du Pays est « la traduction spatiale du projet de territoire<sup>35</sup> ».**

#### b) Le conseil de développement du Pays comme outil de la démocratie participative

L'implication et l'association des multiples acteurs du territoire sont une condition nécessaire à la constitution et au fonctionnement du Pays. « Le Pays fait office d'espace commun d'intervention et de cadre privilégié de mobilisation collective<sup>36</sup> ».

La volonté de partenariat exprimée dans la LOADT trouve dans la LOADDT une assise législative. En effet, l'obligation de créer un **conseil de développement** dans les agglomérations et les Pays a constitué une innovation majeure de la LOADDT de 1999 ; elle est confirmée pour les Pays, par la loi Urbanisme et Habitat du 2 Juillet 2003.

La volonté du législateur est clairement exprimée : nécessité d'associer et de faire participer les acteurs politiques (sans être majoritaire) et les autres forces vives. La présence d'élus au sein du conseil de développement n'est pas obligatoire : leur présence peut être effective à condition que leur représentation ne déséquilibre pas la composition de ce conseil et ne dénature pas son rôle. Une répartition équilibrée entre les différents groupes représentés est conseillée. Le conseil de développement doit sa valeur ajoutée, à la participation des différents acteurs et au partage des connaissances et des idées.

---

<sup>35</sup> Source : DATAR.- Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays.- juillet 2004.-p12

<sup>36</sup> Source : N. Portier.- Les Pays.- collection territoire en mouvement.- DATAR.- la documentation française.- paris.- 2002.- p12

Les textes lui laissent beaucoup de souplesse concernant son statut afin de correspondre au mieux aux spécificités locales. Le conseil de développement peut être créé soit à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale et des communes constituant le Pays, soit à celle d'une structure préexistante (ex : comité de bassin d'emploi).

Le conseil de développement a un rôle d'animation, d'impulsion, d'échange et de réflexion. Il exerce des missions dans les travaux en commission et il a un pouvoir d'auto-saisine.

Cet organe participe activement à l'élaboration de la charte de territoire c'est à dire à la définition d'une stratégie de développement : cela implique une participation qui va au delà de la simple consultation. Il est également associé au suivi de la charte de développement et constitue une force de proposition. Il intervient pour faciliter l'émergence d'**une approche globale et transversale**. D'après ETD (Entreprises, Territoires et Développement), les acteurs locaux confient parfois au conseil de développement d'autres missions que celles définies dans les textes : leur observation des conseils de développement existants, en montre un large panel :

- participation à l'élaboration du programme d'actions
- participation à l'évaluation du projet et de la démarche
- information des acteurs impliqués dans la démarche
- formation
- réalisation ou commande d'études, observation,
- participation au repérage et à la sélection de projets.

Il exerce aussi, parfois, des missions d'ingénierie et d'animation globale de la démarche Pays ; c'est le cas pour le Pays de Haute Mayenne (53).

Le conseil de développement du Pays de Haute Mayenne a été créé en 2001, en se structurant sous la forme associative (loi 1901). Devenu autonome en 2003, il organise des réunions statutaires (Bureau, assemblée générale, conseil d'administration) et des commissions de travail, participe à la sélection et la mise en œuvre des projets de développement locaux dans le cadre de son implication sous la forme de comité de pilotage ; il assure par ailleurs, des missions de veille prospective.

Le conseil de développement du Pays de Haute Mayenne a, par ailleurs, joué un rôle prépondérant dans l'appropriation progressive par les acteurs de son territoire, du concept de développement durable. Trente élus, membres de la société civile et techniciens du territoire

ont participé à un séjour en Allemagne (Land du Bade Württemberg) afin d'analyser des expériences allemandes sous l'angle du développement durable. Selon les participants, cette expérience a renforcé les liens qui existaient entre eux et leur motivation pour initier et appuyer des projets de développement durable en Haute Mayenne<sup>37</sup>.

Au delà du conseil de développement, il existe d'autres modalités de participation :

- un groupe de travail d'une dizaine de personnes qui anime et organise régulièrement des travaux
- des groupes de travail, soit transversaux (atouts, problématiques, enjeux, vocations), soit thématiques (agriculture, tourisme,...), soit des projets particuliers (autour d'un axe ou d'une action), soit encore géographiques,
- des élus peuvent mobiliser leurs propres conseils municipaux ou extra municipaux.

La participation de tous ces acteurs est variable, elle dépend du moment et de la nature des travaux, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la charte<sup>38</sup>.

**Le conseil de développement reste cependant le véritable outil de la démocratie locale et participative. Il traduit la mobilisation collective.**

La participation est néanmoins un critère difficile à mettre en œuvre et à pérenniser. L'expérience du Pays de Gâtine en est un bon exemple. Le Pays de Gâtine a été retenu pour sa « démarche prospective et participative » dans le cadre de l'appel à projet du Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement durable en 2000. Or, cette démarche est difficile à maintenir.

Dès 1993, le Pays avait organisé une journée de mobilisation réunissant environ 100 personnes, dont les résultats avaient conduit à la mise en place de différents programmes (ORAC, OPAH, redynamisation des centres bourgs, LEADER II).

L'élaboration de la charte s'inscrit donc dans une continuité et dans un contexte culturel et politique de territoire favorable à la mise en place d'une démarche participative. En 1998, les élus du Syndicat Mixte ont créé une commission de travail spécifique « Commission Prospective » (qui deviendra par la suite le Conseil de développement) associant divers acteurs de Gâtine : élus, socio-professionnels et associations.

---

<sup>37</sup> Source : [www.hautemayenne.org](http://www.hautemayenne.org)

<sup>38</sup> Source : DATAR, Mairies conseils CDC, ETD.- Repères sur : la charte de Pays.- sans éd.- s.l.- Mai 2001.- p28

La mobilisation des acteurs nécessitait de se doter d'une méthodologie participative tout en s'appuyant sur l'organisation interne du territoire que sont les Communautés de Communes et le réseau des acteurs. Pour conduire cette opération, le Pays a sollicité l'assistance technique de l'Interconsulaire Action des Deux-Sèvres (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers et Chambre d'Agriculture) et l'intervention d'un universitaire<sup>39</sup>. Ceux-ci ont piloté l'opération aux côtés du Pays. La démarche permettait selon Gilbert Favreau :

- « d'établir et mobiliser un partenariat actif avec l'ensemble des acteurs du territoire.
- de favoriser une approche globale et transversale.
- d'utiliser le savoir des gens, qu'ils soient experts, spécialistes en tel ou tel domaine ou « homme de la rue ».
- de programmer et de mettre en œuvre des actions qui contribuent à la solution de problèmes prioritaires perçus et exprimés ».

Pérenniser la démarche participative en Pays de Gâtine demeure aujourd'hui une difficulté, notamment parce que ce Pays est relativement étendu : 11 communautés de communes et près de 80 000 habitants. Mobiliser et faire participer la population complique la gestion du Pays : la participation exige des moyens techniques, humains et financiers conséquent pour informer régulièrement les habitants. La participation des habitants toutes catégories confondues, a tendance à ralentir, voir bloquer la démarche.

Autre preuve des difficultés de pérenniser la démarche participative, le conseil de développement du Pays de Gâtine s'est renouvelé depuis peu. La participation des acteurs demande une si grande part d'efforts et d'investissement que, pour éviter l'essoufflement de leur conseil de développement, les acteurs du Pays ont souhaité un renouvellement complet des personnes qui le composaient jusqu'alors<sup>40</sup>.

Le Conseil Economique et Social de la Région (CESR) Basse-Normandie<sup>41</sup> souligne les difficultés rencontrées pour maintenir la participation à travers le conseil de développement. Une fois la rédaction de la charte réalisée et le contrat de Pays signé, le conseil de développement ne parvient plus à trouver ni sa place ni son rôle dans le Pays, qui par conséquent, s'essouffle.

---

<sup>39</sup> Source : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

<sup>40</sup> Source : N. Guillet.- Chargée de mission Leader + au Pays de Gâtine.- contact téléphonique.- août 2006

<sup>41</sup> Source : [www.cr-basse-normandie.fr](http://www.cr-basse-normandie.fr)



## **2.2.2 LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET L'ORGANISATION DU PILOTAGE : SECOND CRITERE**

### **COMMUN A L'AGENDA 21 LOCAL ET AU PAYS**

Adopter une démarche de développement durable nécessite un engagement quotidien des personnes qui s'y investissent sur les plans politiques et techniques c'est-à-dire une organisation technique et humaine adaptée et souple, apte à rendre cohérente l'action publique. La démarche nécessite l'association d'une grande diversité d'acteurs.

Cette cohérence sera également recherchée avec **les partenaires associés à la démarche et les autres échelles du territoire.**

A la cohérence s'ajoute la complémentarité, aussi bien dans le temps que dans l'espace et entre les politiques menées. « Le projet suppose la cohérence et la complémentarité entre les politiques et les projets menés sur le territoire<sup>42</sup> ». Un projet de territoire de développement durable doit concilier des orientations européennes et nationales et des enjeux locaux.

C'est ce que pense également Michel Casteigts : « Penser l'aménagement de l'espace, c'est penser à l'espace comme un système global dans lequel les différents niveaux, aux différentes échelles, interagissent en permanence. [...] La dynamique résultant de ces interactions spatiales est d'autant plus forte que l'espace est le lieu de confrontation d'acteurs dont les intérêts et les projets sont souvent divergents. Toutefois, l'espace est aussi le lieu où se décident les arbitrages et se dessinent les alliances. [...] C'est là que les intérêts particuliers se fondent dans les projets collectifs et que les ambitions des individus s'articulent avec les desseins de la communauté<sup>43</sup> ».

L'objectif de cette organisation et de cette gouvernance est de faire ressortir **les différents intérêts et les arbitrages entre les acteurs.**

Cette étape demande du temps : « le temps de créer cette nouvelle culture de la participation, le temps que les individus s'approprient le territoire, les différents modes de réflexion et d'actions existants<sup>44</sup> ».

#### **2.2.2.1 Une démarche fortement portée sur le plan politique**

Le projet de développement durable doit d'abord être le fruit d'une véritable volonté politique. Un portage politique fort permet de maintenir le dynamisme et d'assurer la

---

<sup>42</sup> Source : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.- Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable des territoires ou agendas 21 locaux- sans.ed.- Juillet 2006- p 26

<sup>43</sup> Source : Michel Casteigts.- dans Repères sur : la charte de Pays.-Aménagement de l'espace.- L.G.D.J. et crédit local de France.- collection Politiques locales.- juin 1999.-etd.- juin 2001.- p12

<sup>44</sup> Source : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.- Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable.- Version provisoire.-p24

pérennité du projet. Un engagement fort de la part d'un petit groupe d'élus, voire de l' élu majeur facilite la concrétisation et l'aboutissement de la démarche. Le projet peut alors mieux affronter les crises pouvant survenir au cours du processus<sup>45</sup>.

La nomination d'un élu porteur permet de légitimer son investissement personnel, son action et de garantir l'impulsion politique de l'Agenda 21 local.

Ceci s'est vérifié avec l'investissement de Gilbert Favreau, Président du Syndicat Mixte d'Action et d'Expansion de la Gâtine (Pays de Gâtine) également Vice président du Conseil Général des Deux Sèvres, Conseiller Général et Maire de la Commune de Thénézay (79). Celui-ci a porté la démarche participative en vue de la réalisation d'un Agenda 21 local à l'échelle du Pays. Son implication personnelle a fortement contribué à l'implication des membres du Pays et à l'adhésion des citoyens.

Les Présidents des Pays sont régulièrement des élus, des personnes qui cumulent d'ailleurs plusieurs mandats. Le président du Pays de Gâtine cité précédemment en est un bon exemple.

#### **2.2.2.2 Une démarche portée sur le plan technique**

L'adhésion et l'implication des techniciens à la démarche Agenda 21 local constituent une condition nécessaire à sa réussite. Le portage technique doit se combiner au portage politique afin d'assurer les missions d'animation, de gestion de planning et de suivi de chaque étape du projet. Ces fonctions nécessitent du temps et des compétences « pluridisciplinaires » donc un investissement conséquent en moyens humains, dans la durée. Le ou les référents technique(s) doivent être également identifiés à la fois par les élus et les autres techniciens.

Le Pays requiert, lui aussi, des compétences et des moyens techniques : des personnes assurent l'ingénierie de la structure.

L'équipe technique est généralement chargée de plusieurs tâches<sup>46</sup> :

- rédiger la charte.
- préparer l'étape de contractualisation.
- coordonner la mise en œuvre du contrat.

---

<sup>45</sup> Source : RARE.- Guide « Objectif développement durable : comprendre, agir sur son territoire », Retour d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local.- sans éd.- s.l.- 2005.- p62

<sup>46</sup> Source : N. Portier.- Les Pays.- collection territoire en mouvement.- DATAR.- la documentation française.- paris.- 2002.- p49

- animer la conduite de programmes opérationnels.
- aider les collectivités ou des organismes privés à monter leurs dossiers.
- exercer une veille territoriale et réglementaire.

Nicolas Portier ajoute que « le dynamisme du Pays est souvent freiné par le sous-dimensionnement de son équipe d'animation », ce qui pénalise ses capacités de communication, de pédagogie et d'innovation. Il souligne que ce sous-dimensionnement, comme le cas de l'agent de développement local unique, risque d'entraîner « l'inexécution du contrat, un enfermement dans des procédures standardisées et un déficit d'initiatives ». « Une équipe de cinq à dix personnes constituent le format minimal pour un Pays en vitesse de croisière ».

### **2.2.2.3 Organiser les partenariats autour de la démarche**

Etant donné que la logique de projet remplace la logique de guichet, de nouvelles relations partenariales sont recommandées afin d'éviter le cloisonnement des décisions. L'objectif est de susciter des liens entre les différents partenaires appelés à intervenir dans les débats en amont de la décision mais également entre les différents territoires impliqués : depuis le quartier (échelle infra territoriale) jusqu'au Département et à la Région. La confrontation des idées, des différents points de vue, des connaissances et des différents savoirs permet de faire évoluer et progresser la démarche tant au niveau du territoire concerné que pour les autres espaces.

Il s'agit « d'un nouveau mode de gouvernance<sup>47</sup> ».

La mobilisation et la participation des partenaires sont indispensables pour mettre en œuvre les actions. Ces partenariats apportent au territoire « un concours technique et financier » et l'aident à matérialiser les engagements et les objectifs de la stratégie d'amélioration.

Ceci se vérifie au niveau du Pays puisque de nombreux partenaires sont sollicités pour mettre en œuvre le projet de territoire depuis la définition des orientations jusqu'au financement du programme d'actions. Les habitants, les socio-professionnels, les sociétaux, les organismes privés et publics, les partenaires institutionnels (associations d'élus,

---

<sup>47</sup> Source : L. Comélieu, N. Holec, J-P. Piéchaud.- Repères pour l'Agenda 21. Approche territoriale du développement durable.- association 4D, septembre 2001.-p73

collectivités infra ou supra territoriales (Département (s), Région (s), Etat) ... participent, en effet, à la mise en œuvre du projet :

- soit par l'intermédiaire du conseil de développement : les différents acteurs sont invités à participer à la constitution du Pays, la définition de sa charte...
- soit par l'intermédiaire du contrat de Pays : celui-ci est un outil obligatoire du Pays, il sera développé prochainement mais ce contrat précise les partenaires qui soutiendront le projet.

#### **2.2.2.4 Une nécessaire organisation de la participation**

Dans le cadre d'une participation des différents groupes sociaux, il est avant tout utile de préciser les rôles et les missions qui sont accordés à l'instance participative. Doit-elle avoir un rôle de conseil, d'aide à la décision, être une force de proposition ? Doit-elle participer à toutes les éventuelles propositions et décisions ?

Ensuite, compte tenu de la diversité des points de vue, des compétences, de la libre expression de chacun, il est nécessaire de vérifier la représentativité des acteurs présents au sein de cette instance. Cette vérification permet d'évaluer la force de proposition sur tel ou tel domaine.

#### **2.2.2.5 Organiser le financement du projet**

Le critère financier est déterminant dans la programmation du projet de développement durable. La connaissance des coûts à long et à court terme, des coûts directs ou indirects, immédiats ou différés, permet de chiffrer véritablement le coût financier d'une opération et de juger de son inscription dans la durabilité.

Le projet implique de nombreux coûts, en terme de fonctionnement et d'investissement, depuis l'animation du projet (moyens techniques et humains) jusqu'à sa mise en œuvre opérationnelle.

La mise en œuvre d'un Agenda 21 local peut bénéficier d'une aide financière. « Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a été la première structure française à soutenir financièrement les Agendas 21 locaux par l'attribution d'une aide financière de 15 000 euros dans le cadre de ses appels à projet. Certaines régions commencent à mettre en place des programmes d'assistance méthodologique et de soutien financier aux

Agendas 21 locaux. A titre d'exemple, la région Nord-Pas-de-Calais lance en 2001 un programme de soutien aux Agendas 21 locaux. Les projets retenus pourront bénéficier d'une aide financière de 15 000 à 45 000 euros selon les besoins et les ambitions du projet<sup>48</sup> ».

C'est par l'intermédiaire du contrat de Pays, devenant pour la prochaine période de contractualisation le contrat de projet, que s'organise le financement du projet de territoire de développement durable d'un Pays.

### Le contrat de Pays : un outil opératoire

L'élaboration de la charte de territoire par les acteurs, en association avec le conseil de développement, permet au Pays d'envisager un contrat de Pays. La LOADDT de 1999 a, en effet, donné une dimension contractuelle aux projets de territoire, en introduisant le contrat de Pays<sup>49</sup>.

Ce contrat de Pays, jusqu'ici programmé dans le cadre du « volet territorial » du Contrat de plan Etat-Région doit être signé :

- d'une part, par le Pays, c'est-à-dire tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes isolées qui le composent, ou bien la personne morale constituée à cet effet,
- d'autre part, par l'Etat, les Régions et les Départements concernés<sup>50</sup>.

Le contrat de Pays est donc élaboré par le Pays en concertation avec l'Etat, les Régions et les Départements concernés.

Ce contrat détaille le projet de territoire partagé par les acteurs du Pays. Témoin de la volonté d'agir ensemble, il traduit en termes opérationnels les orientations stratégiques transversales définies dans la charte de développement en indiquant et hiérarchisant les actions à réaliser. Ce contrat de Pays n'est autre qu'un document de programmation des actions pluriannuel.

Cet outil constitue un moyen pour financer les actions qui respectent les orientations du projet de développement commun : c'est un outil de programmation financière pour les

---

<sup>48</sup> Source : [www.comite21.org](http://www.comite21.org).- Gaz de France et Comité 21.- L'Agenda 21 local en question, 21 approches du développement durable des territoires.- Janvier 2001

<sup>49</sup> Source : « Une Intercommunalité renouvelée ».- Décentralisation, Etat et Territoire.- Cahiers français.- n°318.- La documentation française.-Janvier-Février 2004.- p39

<sup>50</sup> Source : DATAR.- Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays.- sans éd.- juillet 2004.-p26

groupements et leurs communes. Il permet de privilégier la logique de projet au détriment de la logique de guichet :

- en étant un cadre de négociation, de coordination et de cohérence des multiples sources de financement relevant de plusieurs institutions : c'est **un activateur des synergies**.
- en permettant de « **territorialiser** » les financements publics en respectant des situations et des contextes spécifiques, il vise à faciliter une forme de globalisation et de simplification administrative.
- en visant à limiter les effets d'aubaine : **ne sont financées que les actions inscrites dans le projet de territoire**.
- en facilitant l'ajustement d'une offre descendante de soutiens publics à l'expression ascendante des priorités stratégiques et des besoins locaux.
- en incitant les acteurs et les bénéficiaires à s'engager dans une dynamique de projet de territoire et dans une démarche de mobilisation collective<sup>51</sup>.

Le contrat de Pays a pour but de mobiliser des moyens budgétaires non affectés à certaines actions. « Pour l'Etat c'est notamment le Fonds National à l'Aménagement du Territoire (FNADT) qui doit pouvoir exercer à titre subsidiaire un effet levier sur des projets innovants ou transversaux ainsi que sur la consolidation du dispositif de management du projet de territoire (animation et ingénierie). Comme ce contrat de Pays se conclut dans le cadre du volet territorial du contrat de plan Etat Région, le Pays peut mobiliser au moins 25% des crédits affectés par l'Etat au contrat de plan. Ce contrat peut également mobiliser des fonds de la région (hors volet territorial) ainsi que des fonds complémentaires tels que les documents uniques de programmation (DOCUP) de l'objectif 2 des fonds structurels européens qui comprennent également un volet territorial, les programmes d'initiative communautaire comme INTERREG et surtout Leader +, et d'autres crédits d'intervention des ministères et des collectivités territoriales<sup>52</sup> ».

Les départements, l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) et d'autres encore peuvent être des partenaires financiers du projet de territoire.

Ce contrat de Pays permet d'engager tous les signataires de manière pluriannuelle et de réduire les incertitudes qui, bien souvent, pèsent sur les possibilités budgétaires des

---

<sup>51</sup> Source : N. Portier.- Les Pays.-collection territoire en mouvement.- DATAR.- la documentation française.- paris.- 2002.- p53

<sup>52</sup> Source : DATAR.- Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays.- juillet 2004.-p27

administrations. Par ces engagements, le contrat de Pays assure une lisibilité de moyen terme sur les soutiens publics attendus. Il permet d'organiser la programmation financière nécessaire à la mise en œuvre d'une charte<sup>53</sup>.

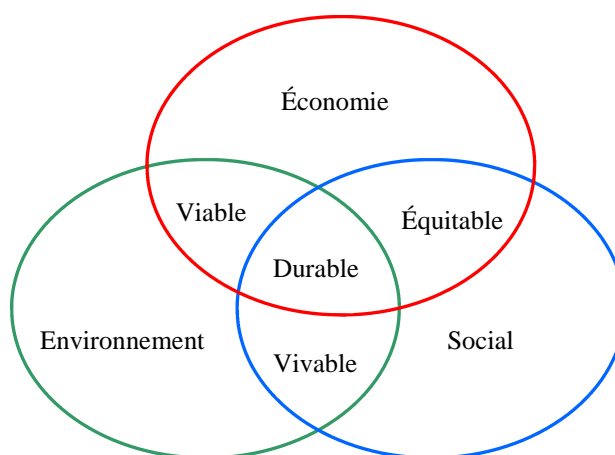
Le Pays ne détient donc pas de fonds propres, il est incontestablement dépendant des aides financières attribuées par ses partenaires extérieurs. Ces aides sont définies dans le contrat de Pays, mais elles ne sont pas exclusivement réservées aux financements d'actions de développement durable et au financement d'un Agenda 21 local.

### **2.2.3 UN RAISONNEMENT TRANSVERSAL ET ALE DANS LE TEMPS : TROISIEME ET QUATRIEME** **CRITERES COMMUNS A L'AGENDA 21 LOCAL ET AU PAYS**

#### **2.2.3.1 Un diagnostic prospectif et transversal**

L'approche transversale s'appuie sur une analyse des impacts de l'action sur les différents piliers du développement durable c'est-à-dire la préservation des ressources environnementales, le progrès social et l'efficacité économique. La transversalité permet l'intégration et l'articulation.

L'intégration pourrait se schématiser graphiquement par l'intersection des trois cercles déterminant un processus de développement durable à la fois équitable (socialement juste et économiquement efficace), viable (efficace économiquement tout en protégeant l'environnement) et viable (intégrant les aspects environnementaux et sociaux).



<sup>53</sup>Source : N.portier.- les Pays.-collection territoire en mouvement.- DATAR.- la documentation française.- paris.- 2002.- p54

Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Entreprises, territoires et développement.- Eléments de bilan année « n+2 », Appels à projets : « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux ».- Juillet 2000.-p1

L'articulation entre le court, moyen et long terme, entre les différentes échelles territoriales (du local au global), entre les domaines d'actions et entre les actions de parties prenantes est indispensable<sup>54</sup>.

C'est à partir du diagnostic du territoire participatif que débute ce raisonnement. Il doit permettre de mesurer les interactions et les contradictions entre les différents domaines et, par conséquent, de dégager les principaux enjeux du territoire et des acteurs concernés. Le diagnostic soulève l'importance des liens et des inter-relations entre les secteurs : économique, social, environnemental et culturel.

Ce raisonnement transversal permet aux acteurs du territoire d'avoir une vision prospective du territoire à long terme. Beaucoup de décisions ont été abandonnées ou n'ont pas abouti, faute de capacité des acteurs à anticiper sur une échelle de temps plus longue. Le raisonnement doit se retrouver autant dans la démarche (diagnostic, stratégie, action, évaluation) que dans le contenu du projet<sup>55</sup> (document opérationnel).

L'objectif de ce principe de transversalité est de rendre les politiques plus cohérentes et plus lisibles tant du point de vue interne que du point de vue externe.

Le diagnostic transversal met donc en perspective les relations entre les thèmes, les espaces, les activités et les acteurs.

### **2.2.3.2 Une stratégie d'amélioration continue, prospective et transversale<sup>56</sup>**

Les enjeux à l'origine de l'expression de la stratégie du territoire mettent en évidence les liens entre chaque domaine. Les axes stratégiques choisis font ressortir la transversalité, de préférence au raisonnement sectoriel traditionnellement employé ; cette manière de procéder est un des gages de durabilité du projet.

Par ailleurs, une fois la stratégie définie, le plan d'action annoncé doit également mettre en avant l'imbrication des différents domaines : une action aura des impacts sur les autres actions mais aussi sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>54</sup>Source : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.- Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable des territoires ou agendas 21 locaux- version provisoire- p35

<sup>55</sup> Source : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.- Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable des territoires ou agendas 21 locaux- Juillet 2006- p 21

<sup>56</sup> Source : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.- Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable des territoires ou agendas 21 locaux- version provisoire- p7



La transversalité doit également être capable de s'imbriquer avec les échelles infra ou supra territoriales (Commune, Région, Etat, Europe).

Un projet de développement durable est proposé par un territoire afin de transformer et d'améliorer sa situation initiale.

Pour parvenir à cette fin, une stratégie doit obligatoirement être déterminée. Celle-ci est définie à partir du diagnostic prospectif du territoire, lui-même dégagant les grands enjeux. Ainsi, pour chaque partie du plan d'actions, des objectifs clairs et précis doivent alors être annoncés : les objectifs fondent la stratégie.

Cette stratégie d'amélioration repose sur les points cités précédemment :

- amélioration dans les méthodes de travail, de participation, d'organisation de la décision
- amélioration dans l'évaluation du projet
- amélioration dans l'approche du territoire et du contenu du projet (transversalité)
- préparation de l'évaluation.

*L'approche transversale figure dans la démarche du Pays, puisque sa charte, document de cadrage, doit obligatoirement présenter un diagnostic et une stratégie de développement.*

#### La charte de Pays : un document transversal et stratégique

La réalisation d'une charte de territoire n'est pas une nouveauté, puisque, déjà dans la loi Pasqua, le projet de territoire doit être inscrit dans une charte. Mais c'est la loi Voynet qui accentue l'importance de la charte du Pays : dans son article 25, la charte de territoire doit exprimer « le projet commun de développement durable de territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme « Action 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro ». L'introduction de la notion de développement durable est l'une des innovations majeures de cette loi. Cette dernière entend inscrire avec la politique des Pays, les engagements pris en 1992 à Rio. Le Pays est présenté comme l'outil de mise en œuvre des principes de développement durable.

Imposée par le législateur (loi Urbanisme et Habitat), la charte constitue un document d'orientation écrit, permettant la reconnaissance du Pays.

Grâce à ce document, le Pays est ainsi réaffirmé comme territoire de projet qui, selon la loi « Urbanisme et Habitat » est destiné à « développer les atouts du territoire et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ». Grâce à la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, le projet est plus que jamais au cœur de la démarche de Pays. Un rapport réalisé par le conseil économique et social de la Région Centre définit le projet comme le résultat de « la constitution entre un territoire et l'ambition collective que ses habitants lui confèrent<sup>57</sup> ».

La charte<sup>58</sup>, document fondateur du Pays, est élaborée par les communes et les groupements de communes, en association avec le conseil de développement. Elle exprime le projet commun du territoire qui, lui-même, est la traduction concrète des orientations partagées par l'ensemble des acteurs.

Il s'agit d'un document stratégique et opérationnel exprimant les objectifs et les enjeux à moyen et long terme (au moins 10 ans).

Le décret d'application de l'article 25 de la LOADDT établit la liste des éléments constitutifs d'une charte des Pays. Ce document doit être composé de deux volets :

- un **diagnostic du territoire**, c'est-à-dire, un rapport qui évalue les forces et les faiblesses du territoire en tenant compte des évolutions passées et à venir : à partir de celui-ci les acteurs peuvent définir les enjeux de développement du territoire,
- une présentation de **la stratégie** élaborée par les acteurs, c'est-à-dire, une présentation des orientations stratégiques et les moyens à mobiliser pour y parvenir.

Une **cartographie du territoire** doit accompagner les deux parties précédentes.

Ces deux volets de la charte de Pays sont des critères communs à l'Agenda 21 local et au Pays.

#### *Un diagnostic et des enjeux : premier volet transversal de la charte de Pays*

Le diagnostic d'un Pays doit être réalisé par l'ensemble des acteurs du territoire afin qu'ils s'approprient une vision commune du territoire et de son avenir. Cette phase d'appropriation suppose la participation non pas de quelques responsables mais de tous les

---

<sup>57</sup> Source : E. Moreau.- Les Pays : une base territoriale incontestable ?- Mémoire de Recherche, Magistère 3ème année.-CESA.- 2004.- p14

<sup>58</sup> le mot « charte » qui a été volontairement conservé dans la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat, confère à ce document un caractère fondateur et la portée symbolique d'un texte d référence.- Source : DATAR, guide des Pays, juin 2004, p13

acteurs (élus, représentants des milieux associatifs, chefs d'entreprises, établissements publics, des socioprofessionnels...), l'information, l'association et la mobilisation des acteurs du territoire notamment au travers du conseil de développement est indispensable pour avoir une vision partagée du territoire<sup>59</sup>.

Le diagnostic est une étape importante de la démarche de projet de territoire puisqu'elle permet de :

- « faire émerger les critiques et les propositions du milieu local
- repérer les éventuels leaders ou porteurs de projets
- préciser les attentes des différents milieux et groupes d'acteurs
- confronter les avis des différents participants lors des réunions de réflexions ou de restitution de conclusions<sup>60</sup> ».

Les acteurs devront porter un regard sur le territoire, c'est-à-dire, recueillir des informations existantes récentes afin de dégager les usages et les fonctions reconnus au territoire. L'objectif est de faire ressortir les forces et les faiblesses, puis les opportunités et les menaces inhérentes au territoire dans le but d'en améliorer l'avenir.

Ce diagnostic ne doit pas être uniquement descriptif mais également analytique (tout comme la cartographie) : il doit permettre d'appréhender les inter-relations et les contradictions entre les différentes composantes du territoire afin de dégager les enjeux.

Le diagnostic repose sur une **approche transversale**<sup>61</sup> et **intégrée** du territoire permettant aux acteurs d'avoir une **vision prospective**.

L'objectif de cette étape du projet de territoire est de comprendre le territoire tant dans son organisation interne que dans son environnement externe et d'en acquérir **une vision globale**.

Le diagnostic doit, par conséquent, faire ressortir plusieurs éléments :

- des éléments spatiaux : ceux-ci définissent les relations ville-campagne, mettent en évidence « les sous-ensembles territoriaux », présentent le positionnement dans un contexte régional, national, voire international.

---

<sup>59</sup>Source : ETD.- Le contenu d'une charte de Pays.-dossier méthodologique.- août 2003

<sup>60</sup> Source : ETD.- Le contenu d'une charte de Pays.-dossier méthodologique.- août 2003

<sup>61</sup> Source : ETD.- Le contenu économique des projets de territoire.- dossiers méthodologiques.- 2003

Le diagnostic doit décrire la situation et les évolutions constatées en intégrant les données retenues au sein d'une lecture géographique élargie et en considérant les dynamiques territoriales prévisibles capables d'influencer le contexte local (complémentarité ou rivalités régionales, nationales, voire internationale...) :

- des informations d'ordre organisationnel, politique et administratif,
- des données socio-économiques, c'est-à-dire, une présentation de ses caractéristiques et des tendances qui en découlent ainsi que le bilan des actions passées,
- une analyse environnementale mettant en évidence les richesses et les risques.

L'élaboration de la charte doit également intégrer une réflexion prospective, celle-ci devant permettre notamment :

- d'identifier, tant au niveau local que dans un cadre géographique élargi, les **tendances lourdes porteuses** d'impacts sur le devenir d'un territoire.
- de repérer les **facteurs d'évolution ou de ruptures** pouvant influencer sur l'atteinte des objectifs définis par le territoire et d'en évaluer les marges de manœuvre disponibles pour les acteurs locaux.
- de bâtir les scénarios de développement possibles, obtenus en combinant les éléments de changement, identifiés selon différentes hypothèses d'importance.

A mi parcours entre la formulation du diagnostic et de la définition d'une stratégie de développement et d'aménagement, la démarche prospective permet de clarifier les ambitions locales pour l'avenir du territoire, et précise les vocations spécifiques des différents sous-ensembles du territoire. Cette analyse prospective n'a pas pour objet de prévoir l'avenir, elle permet toutefois d'éclairer les choix politiques à opérer pour le territoire.

« Ce travail de prospective constitue :

- un système de veille collective sur les évolutions attendues du territoire,
- un exercice orienté vers l'action : s'agissant d'une prospective de dimension stratégique ou finalisée, elle repose sur une démarche pluridisciplinaire intégrant la dimension du temps long, passé et à venir, associée à la prise en compte des ruptures subies ou voulues,
- un instrument d'aide à la décision : la prospective territoriale décrit les futurs possibles et les cheminements pour y parvenir ;
- un moyen de rendre le territoire lisible, compréhensible et donc appropriable<sup>62</sup> ».

---

<sup>62</sup> Source : DATAR, Mairies conseils CDC, ETD.- Repères sur : la charte de Pays, - sans éd.- s.l.- Mai 2001.- p35

Cette étape permet d'identifier les enjeux de développement du territoire : les acteurs sont invités à se questionner et à débattre sur l'horizon et les vocations qu'ils souhaitent donner à leur territoire. Entre la situation initiale décrite et la situation souhaitée du territoire, des écarts apparaissent, en effet, et doivent être répertoriés. La réduction des écarts permet de passer de la situation présente au modèle souhaité. L'analyse des écarts permet d'identifier les changements nécessaires.

Après la définition des enjeux, les acteurs doivent identifier les leviers d'actions qui permettront de faire évoluer le territoire dans la direction souhaitée.

*Une stratégie d'amélioration continue : second volet transversal de la charte de Pays*

A des fins d'amélioration de la situation du territoire, les acteurs du Pays doivent procéder à la définition, d'une part, des objectifs prioritaires et réalisables appelés aussi axes stratégiques, et d'autre part, des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, autrement dit, les mesures ou les actions.

Définir la stratégie c'est définir la vocation du territoire et rendre compte des dynamiques de changements souhaités en tenant compte des spécificités locales. La prise en compte du temps (court terme et long terme), des échelles supra ou infra territoriales et des générations présentes et futures est nécessaire.

Cette phase suppose la concertation et la participation des acteurs : ces derniers doivent expliquer les choix. L'implication des forces vives à cette étape est favorable à leur adhésion et à leur appropriation du projet : elle est créatrice d'une identité collective. Elle doit dessiner les chemins à suivre pour atteindre les objectifs souhaités. Des axes opérationnels et organisationnels (partenaires, maître d'ouvrage, ingénierie, animation et dispositifs d'évaluation...) accompagnés de priorités qui encadreront les actions doivent être définis.

La stratégie doit permettre d'organiser les arbitrages et de définir des méthodes.

La stratégie est donc la traduction sur le terrain d'une vision prospective qui est à l'origine de la construction du projet de territoire.

« Par le caractère transversal du projet de développement, le Pays contribue à décloisonner l'action publique, et facilite, à l'échelle du territoire, la mise en cohérence des politiques des différents partenaires que sont l'Europe, l'Etat, la Région et le Département<sup>63</sup> ».

---

<sup>63</sup> Source : N. Portier.- Les Pays.-collection territoire en mouvement.- DATAR.- la documentation française.- paris.- 2002.- p45

*La charte de territoire traduit davantage une valeur politique que juridique. En effet, celle-ci n'a pas de statut juridique mais, en l'adoptant, les collectivités s'engagent politiquement à respecter les principes et les orientations qu'elle affiche. La charte de territoire prend valeur de contrat social à la fois entre les collectivités locales et les acteurs de la société civile.*

*Ce document d'orientation stratégique constitue un élément important pour le territoire puisqu'il permet de négocier dans le cadre des contrats de plan.*

### **2.2.3.3 La transversalité dans les services et dans le travail**

D'un point de vue interne, la transversalité doit être présente dans les méthodes de travail. La mise en cohérence, la coordination entre les différents services d'une collectivité mais aussi entre les différentes institutions présentes sur le territoire est nécessaire pour satisfaire les principes du développement durable. Ainsi, l'échange, la collaboration, les transferts de compétences et d'informations, l'organisation de groupes de travail réunissant les différents services, constituent autant de méthodes de travail susceptibles de renverser la verticalité des services pour les réorienter vers la transversalité.

Faute d'information théorique disponible sur le sujet « transversalité dans les services et dans le travail » au niveau du Pays, les pratiques observées au Pays d'Alençon nous serviront d'exemple.

Relativement insuffisante avant 2004, cette communication transversale, tant au sein de la structure que dans ses relations avec ses partenaires extérieurs, a été instaurée comme objectif prioritaire à l'arrivée de la nouvelle directrice. Elle a fait de cette communication un élément incontournable dont les résultats sont aujourd'hui incontestables : optimisation du fonctionnement du Pays, limitation des redondances dans le travail et amélioration de la répartition des tâches de chacun, conduisant à un réel accroissement de l'efficacité opérationnelle du Pays.

### **2.2.4 L'EVALUATION : CINQUIEME CRITERE COMMUN A L'AGENDA 21 LOCAL ET AU PAYS**

L'évaluation du projet permet de vérifier la pertinence et l'efficacité des politiques menées en fonction des enjeux locaux, des principes du développement durable, des attentes de la population mais également des coûts affectés et des bénéfices escomptés. Cette étape

permet d'apprécier l'efficacité de l'utilisation des moyens affectés et de vérifier leur éventuelle évolution. Elle participe à la dynamique d'amélioration continue recherchée dans le projet.

Les différentes expériences soulignent la nécessité d'envisager l'évaluation le plus en amont possible dans la démarche du projet. Elle concerne l'ensemble des phases d'un projet de territoire, de l'élaboration jusqu'à sa mise en application. C'est un moyen pour la collectivité de rendre compte régulièrement, auprès des différents acteurs du territoire, des avancées du projet et des difficultés rencontrées<sup>64</sup>.

Cette procédure d'évaluation permet d'apprécier la transversalité du processus et permet d'en corriger les digressions. « L'évaluation doit être réalisée régulièrement, en continu » selon le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

L'efficacité de ce processus réside dans la participation des acteurs du territoire et des habitants à sa définition et à la mise en œuvre de ses moyens<sup>65</sup> (méthodes, outils).

a) L'évaluation est prévue dans les contrats de plan Etat-Région et à l'occasion de la révision de la charte

Dans une circulaire en date du 11 mai 1999, Dominique Voynet s'est adressée aux Préfets de Région afin qu'ils élaborent les contrats de plan Etat-Région dans une perspective de développement durable. Cette circulaire met particulièrement l'accent sur l'importance de l'évaluation des projets et des politiques mises en œuvre dans le cadre de ces contrats.

« L'évaluation *a priori* et *a posteriori* des projets et réalisations fait partie de cette démarche. Elle doit être mise en œuvre non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan Etat-Région, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. En effet, l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie ; elle suppose de définir explicitement, **dès le début**, des objectifs, **des paramètres de suivi**, des **échéances de contrôle voire de correction**, et pour ce faire d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés<sup>66</sup> ».

La Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement propose de faire reposer cette évaluation sur trois axes :

- une estimation de chaque projet au regard des enjeux du développement durable à partir d'une grille d'analyse applicable à tous les projets,

---

<sup>64</sup> Source : Ministère de l'Ecologie et du développement durable.- Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable des territoires ou agendas 21 locaux- Juillet 2006- p 44

<sup>65</sup> Source : idem- p45

<sup>66</sup> Source : Dominique Voynet.- circulaire du 11 mai 1999.- [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

- la réalisation d'un profil environnemental de la région permettant de mesurer l'état de l'environnemental et l'impact des programmes,
- la mise en place d'indicateurs de suivi des politiques publiques afin d'en mesurer, autant les impacts que les résultats<sup>59</sup>.

Bien que la circulaire ne parle pas des Pays en tant que tels, cette démarche les concerne, puisque la loi Voynet a donné une dimension contractuelle au projet de territoire des Pays en introduisant le contrat de Pays, qui est programmé dans le cadre du « volet territorial » des contrats de Plan Etat-Région.

Le décret relatif aux Pays en date du 19 septembre 2000, précise par ailleurs, dans son article 7, la nécessité de réviser la charte (au moins tous les dix ans) afin de réactualiser ce document. Cette disposition est destinée à prévenir la possible obsolescence de certaines chartes<sup>67</sup>.

Au bout de dix ans, en effet, les communes se prononcent sur le maintien de la charte pour une nouvelle période ou pour sa révision. Le décret relatif aux Pays indique que la révision de la charte donne lieu à une évaluation des actions conduites pour atteindre les objectifs fixés.

La démarche de révision relève des mêmes procédures que celles de l'approbation initiale : « le conseil de développement est informé au moins une fois par an, de l'état d'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrages pour la mise en œuvre du projet de développement et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions<sup>68</sup> ».

La révision de la charte peut être engagée à tout moment afin de tenir compte des évolutions du territoire. Elle est l'occasion d'évaluer les actions engagées et permet de remobiliser des acteurs et des partenaires du Pays dans le but de dresser un bilan collectif des actions conduites.

Les textes n'imposent aucune réelle obligation par rapport à l'évaluation. La loi Urbanisme et Habitat donne des indications simples sur les obligations : elle reconnaît un rôle au conseil de développement concernant le suivi de la charte de développement. D'après des études réalisées par ETD, les conseils de développement des Pays constitués en France, participent souvent à l'évaluation du projet et de la démarche.

---

<sup>67</sup> Source : [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

<sup>68</sup> Source : DATAR, Mairies conseils CDC, ETD.- Repères sur : la charte de Pays.- Mai 2001.- p12



L'évaluation devient un critère très important dans la constitution d'un projet de territoire, mais celle-ci ne fait pas partie des habitudes des politiques publiques françaises : elle reste difficile à mettre en œuvre et à intégrer systématiquement dans les projets de territoire.

Le Pays de Gâtine, retenu en 2000 dans le cadre du second appel à projets du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement sur les « outils et démarches en vue de la réalisation d'un Agenda 21 local », n'a pas encore établi de critères d'évaluations de son projet de territoire. Six ans après avoir été lauréat, le Pays et plus particulièrement ses acteurs procèdent depuis peu<sup>69</sup> à l'évaluation de leur projet de territoire. Par contre, chaque programme fait l'objet d'un suivi annuel.

#### b) L'évaluation est obligatoire avec « LEADER + »

Les Pays dont le périmètre recouvre tout ou partie celui d'un territoire structuré en GAL (Groupe Action Local) et bénéficiant des aides du fonds LEADER + ont l'**obligation d'intégrer l'évaluation** dans leur projet. Les acteurs sont obligés de déterminer des critères d'évaluation en amont de la démarche de projet, c'est-à-dire, avant l'élaboration du programme : les critères doivent tenir compte des objectifs de développement à atteindre à l'issue du programme.

L'évaluation du programme « Leader + », obligatoirement réalisée par un prestataire extérieur, se décompose en trois parties :

- une évaluation ex-ante
- une évaluation intermédiaire c'est-à-dire à mi-parcours du programme
- une évaluation finale

Les Pays recouvrant un périmètre de GAL peuvent plus facilement intégrer l'évaluation dans leur projet y compris celle de la charte. Cependant, faute d'habitude, l'évaluation n'est pas nécessairement et systématiquement intégrée au suivi de la charte de territoire. A titre d'exemple, une grande partie des communes et des EPCI du Pays d'Alençon font partie du GAL LEADER +. Les projets du Pays mis en œuvre dans ce cadre sont soumis à évaluation, mais il n'existe pas pour autant d'évaluation et de suivi particulier concernant les orientations de la charte de territoire<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Source : Maryline Rateau.- chargée de mission Territoire au Pays de Gâtine.- contact téléphonique.- mai 2006

<sup>70</sup> Source : Patricia Noal.- Chargée de mission Leader +.- Pays d'Alençon



## **CONCLUSION**

Notion encore très floue il y a plus d'une dizaine d'années, le couple « développement » et « durable » s'impose désormais dans les politiques publiques et territoriales.

Né de réflexions sur un mode de développement humain et économique particulièrement destructeur, il s'est progressivement installé dans les discours scientifiques et politiques internationaux, européens et nationaux. Des conférences, des textes juridiques et législatifs lui donnent maintenant toute légitimité. C'est d'ailleurs, le premier ministre de Norvège qui, dans son rapport traduit en français par « Notre Avenir à Tous », donne, en 1987 la définition suivante : « **Un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs** ». C'est lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 que le terme « développement durable » est définitivement consacré.

Ce concept de développement durable est le fruit de nombreux constats tels que la perte de biodiversité, l'accroissement des écarts de richesse, et un productivisme agricole et industriel néfastes pour l'environnement. Ces phénomènes sont criants d'actualité, et encore accélérés par les effets de la mondialisation : l'augmentation de la production de déchets industriels et domestiques et de la consommation d'énergie, l'étalement urbain et enfin des prévisions démographiques particulièrement inquiétantes. Ce développement économique et humain, irrespectueux de l'environnement et de la société, est à l'origine des premières réflexions apparues concrètement dans les années 1960.

Il est par conséquent urgent d'apporter des modifications dans le mode de développement pour préserver l'environnement d'aujourd'hui et des prochaines générations. Il n'est plus possible de concevoir un mode de développement sans qu'il n'y ait interaction et

interrelation entre les trois piliers du développement durable : l'efficacité économique, la justice sociale et la protection de l'environnement.

Pour mettre en œuvre cette inter-relation, une grande importance est accordée aux collectivités locales et aux territoires. Le chapitre 28 de la déclaration de Rio adoptée en 1992 par les Etats présents, reconnaît le rôle capital des collectivités locales dans la mise en œuvre du développement durable. Il les invite à élaborer, à leur échelle, un Agenda 21 local qui est un projet de territoire de développement durable. Cette recommandation sera d'ailleurs soutenue par l'Etat français puisque dans sa Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) adoptée en 2003, il confirme l'importance des territoires en leur attribuant un des sept axes qui la composent et il invite à la réalisation de 500 Agendas 21 locaux d'ici à 2008.

Bien avant la SNDD de 2003, la LOADDT du 25 Juin 1999 indique, dans son article 25, que le Pays, territoire de projet légitimé en 1995 par la Loi Pasqua, peut relever les défis du développement durable et mettre en application les principes qui lui sont attachés (solidarité dans le temps et dans l'espace, participation, précaution, transversalité, conciliation du court terme et du long terme, responsabilité). La Loi Voynet précise, en effet, que la charte de territoire, document de cadrage et de reconnaissance d'un Pays, doit exprimer « le projet commun de développement durable de territoire, selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme « Action 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro ».

Le Pays doit donc mettre en œuvre un Agenda 21 local à son échelle.

De nombreuses études et des expériences réalisées mettant en application des Agendas 21 locaux, ont permis de faire ressortir les critères indispensables à rassembler et la démarche à suivre pour élaborer ce programme d'actions à l'échelle d'un territoire. La **participation**, la **gouvernance territoriale et l'organisation du pilotage**, la **transversalité**, la **stratégie d'amélioration continue** et, l'**évaluation** sont les cinq critères que le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable a retenu.

A travers l'étude réalisée, nous avons pu vérifier que le Pays et l'Agenda 21 local suivent tous les deux la même démarche ; les cinq critères indispensables à la mise en œuvre d'un projet territorial de développement durable sont communs aux deux outils.

Le Pays détient, en effet, des ingrédients tels qu'une charte de territoire, outil indispensable à sa légitimité, un conseil de développement, une équipe technique et un contrat de Pays respectant ces critères.

La charte de Pays est composée de deux volets, le diagnostic et la stratégie de développement. Elle fait intervenir les 5 critères : **participation** des acteurs au diagnostic, à la définition des orientations de développement et à la révision de la charte lorsqu'elle arrive à échéance, **gouvernance et organisation du pilotage** pour l'élaborer, **approche transversale** dans le diagnostic et la **stratégie de développement**, et **évaluation** de la charte au moins tous les dix ans.

Le conseil de développement est l'organe de la démocratie participative, il joue un rôle prépondérant dans le fonctionnement du Pays.

Le contrat de Pays traduit en termes opérationnels les orientations définies dans la charte : il détermine concrètement le programme d'actions, les partenaires du projet (financiers, techniques,...) et permet d'obtenir des financements nécessaires à l'aboutissement des projets.

A la lumière d'expériences concrètes, nous avons néanmoins relevé des limites dans la capacité du Pays à mettre en œuvre un Agenda 21 local.

La participation est difficile à mettre en œuvre et à pérenniser ; malgré les rôles et les missions qui incombent au conseil de développement, cet outil de participation a tendance à s'essouffler après l'élaboration de la charte ne parvenant plus à trouver sa place et son rôle pour la suite.

Par ailleurs, l'évaluation ne fait pas partie des habitudes dans les politiques publiques, et ce critère reste encore un peu flou dans la mesure où il n'existe pas de méthode unique ; au contraire, l'évaluation doit découler des spécificités locales et des objectifs que s'est fixée la structure.

On note également pour certains Pays, des structures techniques relativement restreintes, difficilement capables d'assurer durablement la conduite d'un Agenda 21 local.

Nous avons également noté que, si les recommandations gouvernementales sont bien claires, elles ne sont malheureusement pas accompagnées du financement spécifique propre à permettre au Pays de mener à bien un tel projet de développement durable.

Nonobstant, ces obstacles que certains Pays franchissent, nous pouvons affirmer que le Pays est une échelle tout à fait pertinente pour élaborer un agenda 21 local, c'est-à-dire relever

à son niveau, les défis du développement durable et respecter l'imbrication des trois sphères (économique, sociale et environnementale) de manière à avoir des impacts tant au niveau local que global. A l'instar d'un certain Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, les Pays adoptent une démarche quotidienne de développement durable. L'Agenda 21 local n'est sans doute que la formalisation et la structuration de cette démarche.

Nous avons démontré que le Pays était une entité pertinente pour mettre en œuvre un Agenda 21 local, même s'il n'est une structure viable et efficace qu'à travers les collectivités (Communes, structures intercommunales) qu'il représente.

La mise en place d'un Agenda 21 local sera donc complètement liée à la volonté des cadres du Pays (Elus, chargés de mission) de convaincre toutes ces collectivités et leurs acteurs de se rassembler autour d'un projet essentiel et capital pour notre avenir.

# **BIBLIOGRAPHIE**

<b>TEXTES DE LOIS</b>
-----------------------

Loi n°99-533 : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le développement durable du Territoire.- 25 juin 1999.- article 25

Loi Urbanisme et habitat.- titre V sur les dispositions relatives aux Pays.- Juillet 2003

Circulaire du 31 juillet 1998 relative aux prochains CPER, principe relatif à leur architecture, J.O n°212 du 13 septembre 1998

Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays

<b>OUVRAGES</b>
-----------------

## **THEME 1 : INTERCOMMUNALITES ET PAYS**

**ALVERGNE Christel, MUSSOT Pierre.-** Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.- DATAR.- la documentation françaises.- Paris.- 2003.- 399 p

**BOEUF Jean-luc.-** « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille ».- Décentralisation, Etat et territoires.- n°318, La documentation française, Paris, Janvier-février 2004.- p35 à 43

**BOEUF Jean-luc.-** « Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002 ».- Problèmes politiques et sociaux.- n°870.- février 2002.- La documentation française.- Paris.- 84p

**DATAR.-** Le Pays, nouveau territoire de développement local.- la documentation française.- Paris.- 1996.- 65p

**DATAR.-** Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays.- sans éd.- Paris.- juillet 2004.- 60p

**DATAR, Mairies conseils CDC, ETD.-** Repères sur : la charte de Pays.- Mai 2001.- 88p

**GILLARDOT Pierre.-** Délimitation et spécificités des Pays en régions Centre.- dans NOROIS.- t.46.- n°181.- Poitiers.- 1999.- p90

**GIRAUT Frédéric.-** « Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ? ».- Territoire 2020.- 1er semestre 2002.- n°5.- la documentation française.- p

**KOTAS Michel.-** Politique de Pays, rapport de mission.- DATAR.- la documentation française.- Paris.- 1997.- 141p

**LEURQUIN Bernard.-** La politique d'aménagement du territoire.- Racines, logiques, résultats, 3ème partie.- Presses Universitaires de Rennes.- 2002.- p.265

**LOEIZ Laurent.-** La fin du département, le recours au Pays.- Presses universitaires de Rennes.- collection espace et territoire.- 2002

**LOGIE Gérard.-** L'intercommunalité au service du projet de territoire.- Syros.- Paris.- 2001.- 305p

**PORTIER Nicolas.-** Les Pays.- Collection territoire en mouvement.- DATAR.- la documentation française.-Paris.- 2002.- 99p

**PORTIER Nicolas.-** Les Pays : enjeux de cadastre ou d'organisation ?.- DATAR.- Territoire 2020.- numéro 5, revue d'études et de prospective.-.- la documentation française.- Paris.- Avril 2002.- p11 à 16.

**RAPEAUD Michel.-** Espaces de solidarité, bassins de vie et Pays.- Conseil Economique et Social.- édition journal officiel.- 1996

**Parcs naturels régionaux, mairie conseils caisse des dépôts et consignations.-** La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable.-collection pratique de l'intercommunalité.- La documentation française.- Paris.- 1997.- 310

## **THEME 2 : DEVELOPPEMENT DURABLE ET AGENDA 21 LOCAL**

**CARLIER Bruno.-** les Agendas 21, outils de développement durable.- Editions Techni.Cités, juin 2004.- 175p

**CHASSANDE Pierre.-** Développement durable, Pourquoi, Comment ?.- Editions Edisud ; Aix en Provence, 2002.- 189p



**COMELIEU Laurent, HOLEC Nathalie, PIECHAUD Jean-Pierre.-** Repères pour l'Agenda 21, Approche territoriale du développement durable.- Association 4D.- édition : Mission pour le développement durable et la qualité.- septembre 2001.- 136 p

**Di Pietro Francesca, Larrue Corinne.-** Agendas 21 locaux et planification urbaine en France.-s.éd.- s.l.- s.d.- 14 pages

**EDF, Caisse des dépôts et consignations, Associations des maires de France, DATAR.-** Territoires et Développement durable.- tome 1.- édition du comité 21.- Paris.-s.d.-54p

**Gaz de France et Comité 21.-** L'Agenda 21 local en question, 21 approches du développement durable des territoires.- s.éd.- s.l.- Janvier 2001.- 19p

**La France et le développement durable.-** Regard sur l'actualité n°302, La documentation française.-Paris.- Juin-Juillet 2004.- 116p

**Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.-** Dossier de présentation des lauréats 2000, second appel à projets « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux.- sans.éd.- Juillet 2000- 98p

**Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.-** Eléments de bilan année « n+2 », appels à projets : « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux.- sans.éd.- Juillet 2000- 75p

**Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.-** « Reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires ».- Paris.-19 avril 2004.- p2

**Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.-** Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable des territoires dont les Agendas 21 locaux- sans.éd.- Juillet 2006- 30p

**RARE.-** Objectif développement durable comprendre agir sur son territoire », Retour d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local.- Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement.- s.éd.- s.l.- 2004.- 106 p

**Réseaux scientifiques et techniques de l'Equipement.-** 33 fiches de lecture sur le développement durable.- dossier n° 128.- CERTU.- janvier 2002.- 203p

**WACHTER Serge.-** L'aménagement durable : défis et politiques.- édition de l'aube.- DATAR.- Paris.- 2002.- 195p

REVUES
--------

Diagonal n°127.- « Pays Naturels et Pays Légitimes ».- octobre 1997.- s.éd.- p11 à 35

Diagonal n°145.- « Les agendas ont pris date, un principe, pas une norme ».- septembre-octobre 2000.- s.éd.- s.l.- p22 à 56

ETUDES-RAPPORT
----------------

**CHANTE François, DEPOIX Mickael**.- Pays et Développement Durable, contribution à la réalisation d'un diagnostic intégré.- s.éd.-2000-2001.- 107 p

**DESCHAMPS Karine**.- 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.- CESA.- 1999.- 74 p

**ETD**.- Le contenu d'une charte de Pays.-dossier méthodologique.- août 2003

**ETD**.- Le contenu économique des projets de territoire.- dossiers méthodologiques.- 2003

**FOUQUE David**.- Les limites des Pays : Réflexion sur la délimitation et la notion de frontière pour les territoires de projet.- Mémoire de recherche.- Magistère 3.- CESA.- 2002.- 1999.- 71p

**LAURENT Isabelle**.- Les chartes de Pays, une démarche de développement durable ? Quelle appropriation du développement durable par les Pays ? .- Application : Les Pays de la région Bretagne.- Mémoire de recherche.- Magistère 3.- CESA.- 2002.- 98 p

**MOREAU Elodie**.- Les Pays, une base territoriale contestable ?.- Mémoire de recherche Magistère 3.- Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de Tours.- 2004.- 103 p

SITES INTERNET
----------------

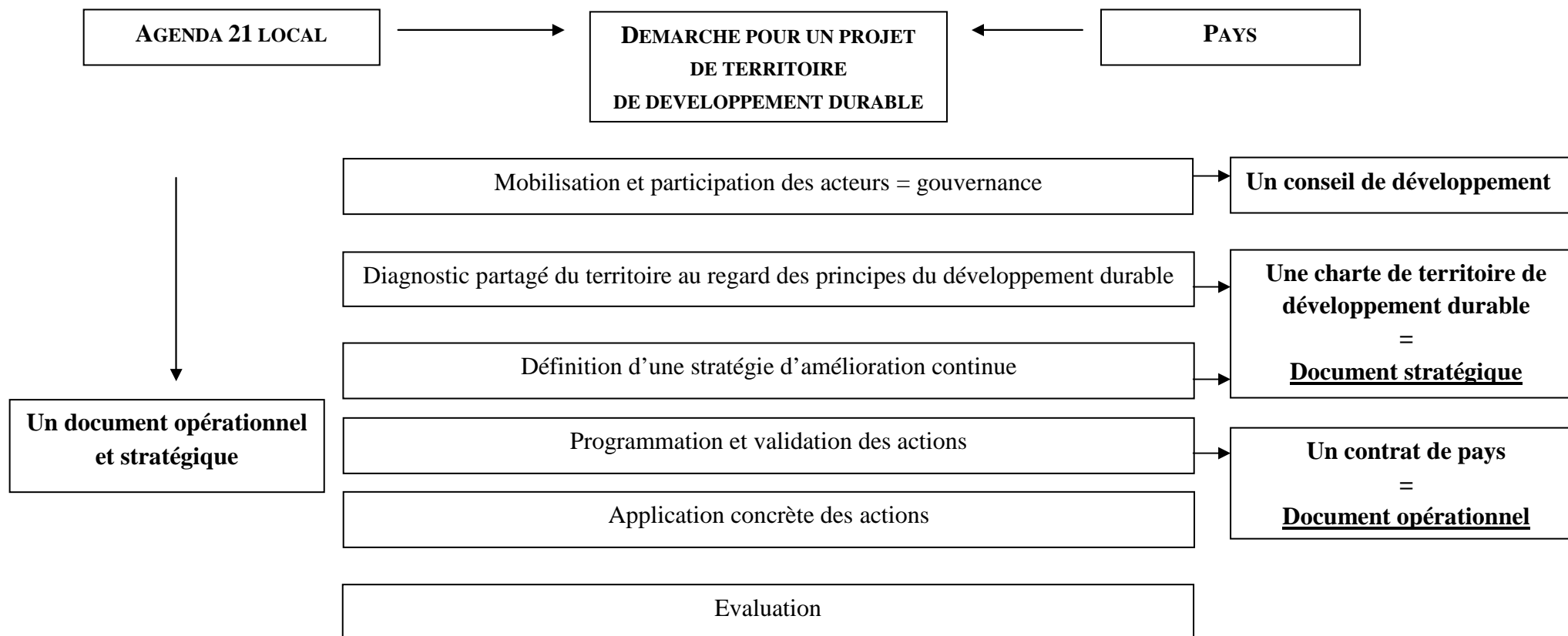
<b>www.projetdeterritoire.com</b>	Entreprises, territoires et développement (Etd)
<b>www.ecologie.gouv.fr</b>	Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD)
<b>www.comite21.org</b>	Comité français pour l'environnement et le développement durable
<b>www.agenda21france.org</b>	(Comité 21)
<b>www.iclei.org</b>	International council for local environmental initiatives
<b>www.diact.gouv.fr</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires (DIACT)
<b>www.ademe.fr</b>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
<b>www.agora.org</b>	Agora 21
<b>www.arpe-mip.com</b>	Agence régionale pour l'environnement de Midi-Pyrénées
<b>www.territoiresdurables.fr</b>	Territoires durables de Midi-Pyrénées
<b>www.rare.asso.fr</b>	Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE)
<b>www.hautemayenne.org</b>	Pays de Haute Mayenne
<b>www.intercommunalites.com</b>	Intercommunalités

# **TABLE DES MATIERES**

<b>REMERCIEMENTS</b>	- 1 -
<b>SOMMAIRE</b>	- 2 -
<b>INTRODUCTION</b>	- 3 -
 <b>1. LA NAISSANCE D'UN CONCEPT : DE L'INTERNATIONAL AU LOCAL</b>	 - 8 -
<b>1.1 AU NIVEAU INTERNATIONAL</b>	- 8 -
1.1.1 Le club de Rome	- 8 -
1.1.2 Le rapport Brundtland	- 8 -
1.1.3 La conférence de Rio : elle consacre pleinement le terme de développement durable	- 9 -
<b>1.2 EN EUROPE</b>	- 10 -
1.2.1 L'intégration de l'environnement dans les politiques de l'union européenne	- 10 -
1.2.2 La concrétisation du développement durable dans les conférences européennes	- 11 -
1.2.3 Les fonds structurels conditionnent leur attribution financière	- 12 -
<b>1.3 EN FRANCE</b>	- 12 -
1.3.1 Une timide entrée du développement durable	- 12 -
1.3.2 Les premières générations d'Agendas 21 locaux	- 13 -
1.3.3 Les fondements juridiques du développement durable en France	- 14 -
1.3.4 La stratégie nationale de développement durable (SNDD)	- 15 -
1.3.5 « Le territoire, brique de base du développement durable »	- 16 -
 <b>2. AGENDA 21 LOCAL ET PAYS : DEUX OUTILS POUR METTRE EN ŒUVRE LE DEVELOPPEMENT DURABLE</b>	 - 19 -
<b>2.1 AGENDA 21 LOCAL ET PAYS : DEFINITIONS</b>	- 19 -
2.1.1 L'Agenda 21 local est un projet de territoire de développement durable	- 19 -
2.1.2 Le Pays doit définir un projet de territoire de développement durable	- 21 -
<i>L'origine du Pays</i>	- 21 -
<b>2.2 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE PAYS : UNE MEME DEMARCHE</b>	- 23 -
2.2.1 La participation : premier critere commun à l'Agenda 21 local et au Pays	- 24 -

a) La participation dès la phase de détermination du périmètre du Pays	- 23 -
b) Le conseil de développement du Pays comme outil de la démocratie participative	- 23 -
<b>2.2.2 La gouvernance territoriale et l'organisation du pilotage : second critère commun à l'Agenda 21 local et au Pays</b>	- 32 -
2.2.2.1 Une démarche fortement portée sur le plan politique	- 33 -
2.2.2.1 Une démarche fortement portée sur le plan technique	- 34 -
2.2.2.3 Organiser le partenariat autour de la démarche	- 35 -
2.2.2.4 Une nécessaire organisation de la participation	- 35 -
2.2.2.5 Organiser le financement du projet	- 36 -
Le contrat de pays : un outil opératoire	- 37 -
<b>2.2.3 Un raisonnement transversale étalé dans le temps: troisième et quatrième critère commun à l'Agenda 21 local et au Pays</b>	- 39 -
2.2.3.1 Un diagnostic prospectif et transversal	- 39 -
2.2.3.2 Une stratégie d'amélioration continue, prospective et transversale	- 40 -
La charte de Pays : un document transversal et stratégique	- 41 -
<i>Un diagnostic et des enjeux : premier volet transversal de la charte de Pays</i>	- 42 -
<i>Une stratégie d'amélioration continue : second volet transversal de la Charte de Pays</i>	- 45 -
<b>2.2.4 L'évaluation : Cinquième critère commun à l'Agenda 21 local et au Pays</b>	- 46 -
a) L'évaluation est prévue dans les contrats de plan Etat-Région et à l'occasion de la révision de la charte	- 47 -
b) L'évaluation est obligatoire avec "LEADER +"	- 49 -
<b>CONCLUSION</b>	- 51 -
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	- 55 -
<b>TABLE DES MATIERES</b>	- 60 -

Toute la démonstration peut être brièvement rappelée par le schéma suivant :



Source : **RARE**.- Objectif développement durable comprendre agir sur son territoire », Retour d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local.- Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement.- s.éd.- s.l.- 2004.- p36

Afin de respecter l'article 25 de la LOADDT de 1999, et plus précisément dans le but de réaliser un projet commun de développement durable inscrit dans la charte de territoire, le Pays suit une démarche identique à la mise en œuvre d'un Agenda 21 local. Par contre, en terme de contenu, le Pays dispose de plusieurs instruments qui appuient son fondement : un conseil de développement, une charte et un contrat de Pays. Le Pays est de ce fait en mesure de mettre en place à son échelle un Agenda 21 local.