

Les Ateliers CoMèTe, suite...

Concertation, Médiation, Territoires

Lettre n° 4, avril 2003

Suivre et poursuivre les sessions d'échanges et de formation gestion concertée, eau, agriculture et territoires

Session du 8 avril 2003

« Opérationnaliser le développement durable »

... *Eclairage* : Le concept de développement durable : mise en perspective, par Marion Richarté-Warnier (doctorante)

... *Expérience* : Capitalisation de l'expérience de développement durable dans le parc régional du Cotentin et évolution des politiques agricoles, par Michel Pech (économiste, INRA-ESR, Rennes)

... *Méthodologie* : Une approche globale du développement durable à partir de l'exemple du Goëlo, par Fabrice Jaulin (Nature & Culture)

Ambiance

Débat. L'actualité des dernières semaines a été prolifique sur le thème du développement durable : rapport du CES, dossier d'information du ministère de l'Ecologie, appel à projets Agenda 21 local... Le développement durable semble prendre racine dans les territoires avec des actions que l'on jugera pionnières (ou déjà vues selon les humeurs).

Le développement durable n'est pas sectoriel, il fait l'objet de sommets internationaux et de recherches universitaires, les plus grands manufacturiers d'énergie s'en (pré)occupent... autant de raisons pour ne pas voir le lien avec les territoires et vos métiers. Pourtant cette session a produit un débat partagé, parce que le développement durable permet de donner de la cohérence à l'action sur le territoire, parce qu'il reconsidère l'intérêt général et qu'il exige de travailler ensemble... tout ce qui nous intéresse dans ces Ateliers.

Eclairage... Le concept de développement durable : mise en perspective, par Marion Richarté-Warnier

Il est plus facile de tracer l'histoire du développement durable et de ses courants que d'en donner une définition claire et unanime. Pourtant aujourd'hui une dynamique de développement durable existe, au nom de laquelle s'organisent la recherche, des rassemblements (assises, sommets) et des initiatives concrètes.

Une définition, des approches

Le concept de développement durable a émergé à partir des années 70, avec les crises énergétiques et l'idée que les ressources n'étaient pas inépuisables. Il s'est développé dans les années 80, et là avec l'idée que les pollutions ne sont pas localisées (exemple de la couche d'ozone). En 1987 le rapport Brundtland (Nations Unies) définit le développement durable comme « un mode de développement qui permet la satisfaction des besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». Une telle définition a généré des interprétations très différentes quant aux moyens pour assurer cet avenir, à partir desquelles ont été formalisées quatre approches : l'approche nature (le tout écologique), l'approche économique (primat de l'économie sur l'écologie), l'approche écologique (primat de l'écologie sur l'économie) et le compromis de l'écologie et de l'économie.

L'approche nature défend la survie de la planète, même au prix de la disparition des espèces, et donc de celle de l'homme (courant Gaïa) ou elle défend la survie des espèces, et donc de l'homme compris comme une des espèces (courant Deep Ecology).

L'approche économique avance que la régulation entre le consentement à payer et le consentement à recevoir pour déterminer les prix des biens et services qui assureront le bon fonctionnement de l'économie, celui-ci permettant la pérennité de l'écologie. Rompre cette régulation par le marché (exemple de rupture : la gratuité), c'est créer le dysfonctionnement dont souffre l'environnement. Taxes, subventions, négociations bilatérales et droits à polluer vont être utilisés pour assurer le bon fonctionnement de ce marché et donc celui d'une écologie pérenne. Mais qui sera en droit de fixer ces droits à produire ? Enfin, cette approche repose sur l'idée d'un maintien continu de la croissance.

A l'inverse, l'approche écologique envisage un arrêt de la croissance et repose sur une production immatérielle plutôt que matérielle. Elle propose d'agir avec des outils réglementaires et non économiques



(normes et réglementations) pour imposer à l'économie de se soumettre aux limites déterminées par l'écologique. S'ils nous paraissent plus acceptables, ils sont difficiles à mettre en place (lourdeur, contraintes) et laissent aux experts la définition de ce qui serait équitable ou pas.

Enfin le compromis de l'écologie et de l'économie propose la co-évolution de l'économie, de l'écologique et du social en vue de parvenir à une croissance intégrant les trois problématiques. Cette approche est très différente des deux précédentes, tant sur la finalité (l'idée de co-évolution) que sur le processus : ce n'est pas l'objectif assigné aux sphères économique, environnementale et sociale qui décidera d'actions durables pour chacune de ces sphères, mais leur cohérence continue qui devra produire des solutions durables. Le processus est aussi important que le but recherché, processus qui doit garantir la qualité, l'efficacité et l'adhésion qui sera recherchée dans de nouveaux modes de prise de décision. Pour mettre en place cette voie « médiane », il est nécessaire d'installer les conditions d'une gouvernance capable de produire une co-participation à la décision.

La gouvernance

Les outils de type participatif vont être utilisés pour créer cette co-participation. Selon le but recherché (information, débat, vote de solutions), les outils vont être plus ou moins ouverts, le rôle des décideurs finaux plus ou moins déterminant. Le groupe de discussions produit un panel d'avis recueillis par les décideurs ; la conférence de consensus organise la controverse pour traduire une proposition en des termes socialement acceptables ; le jury de citoyens procède à un vote pour résoudre le problème discuté. Les outils participatifs posent la question de la place de l'expert, du savoir et des compétences du citoyen (notons que tous ne font pas appel à sa décision). Si cette gouvernance est de plus en plus sollicitée par la société civile, la qualité des résultats en terme de durabilité reste néanmoins hypothétique.

Des principes d'actions pour des projets locaux

Ramener le développement durable à une dimension locale, c'est se confronter aux complexités déjà balisées dans nos échanges : la diversité des acteurs et donc des objectifs, la superposition de territoires (administratif, écologique, politique, décisionnel, territoire vécu), l'émergence de nouvelles attentes relatives au cadre de vie... Quelques principes pour agir localement sont possibles. Marion Richarté-Warnier a proposé une série de questions, que l'on trouvera reproduite ici, utile à se poser dans la construction et la mise en œuvre de projets. Ces questions permettent d'amorcer un travail sur des projets de développement durable, elles ne sont pas exhaustives sur le sujet.

Concernant l'intégration sectorielle (l'écologie, l'économie et le social) et territoriale

Quel est l'impact du projet sur l'économie, sur la société et sur l'environnement ?
 Comment intégrer l'économie, les questions sociales, l'environnement dans le projet ?
 Quel est l'impact du projet sur les différentes échelles territoriales ? Comment les intégrer au projet ?
 Quelles sont les synergies possibles ? Existe-t-il des scénarios gagnant-gagnant ?
 Quels acteurs, issus des différents secteurs et des différentes échelles, peuvent être associés ?

Concernant la responsabilité partagée

Quels sont les différents acteurs aux différentes échelles qui partagent la responsabilité du thème abordé dans le projet ? Il ne s'agit pas de faire un partage des responsabilités mais d'assurer ensemble la responsabilité commune.

Concernant l'équité intra et inter-territoriale

Quels impacts du projet sur l'équité entre les personnes vivant sur le territoire considéré ? Comment le projet peut-il introduire plus d'équité intra-territoriale ?
 Quels impacts du projet sur les territoires voisins ? Exporte-t-on nos problèmes, importe-t-on les leurs ?

Concernant le principe de précaution

Le projet a-t-il un lien avec un risque d'irréversibilité (écologique mais aussi pertes définitives d'options futures) ? Si oui, privilégier les options qui assurent la sécurité et/ou préservent le choix futur.

Concernant la participation

Que cherche-t-on dans la participation : gain d'information, poser le problème, impliquer la population, les professionnels, trouver des financements, faire accepter le projet.. ?
 Comment organiser la participation pour qu'elle réponde à cet objectif : quels animateurs, quels experts, quels invités, dans quel lieu, à quelle périodicité... ?
 Quand est-elle la plus propice : dans la phase d'élaboration, après les premières actions réussies... ?

Les outils économiques, réglementaires et participatifs présentent des avantages et des limites. On constate qu'ils ont aussi des territoires d'application différents. Si on s'oriente plutôt vers une régulation internationale par le marché, les projets locaux de développement durable réclament d'organiser la participation d'acteurs sensibles ou de l'ensemble des citoyens (ou d'un bassin versant) en repérant sur le territoire les lieux et les principes d'action.

Expérience... Capitalisation de l'expérience de développement durable et évolution des politiques agricoles, par Michel Pech

Les Parcs régionaux sont des territoires emblématiques du développement durable, puisque leur mission est de « protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages et de favoriser le développement économique, social, culturel et le développement lié à la qualité de la vie ». Un travail d'évaluation mené de longue date dans le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin permet de mesurer les effets des politiques publiques dans ce contexte.

Le travail du Parc

Créé en 1991, le Parc régional des Marais du Cotentin et du Bessin s'est dessiné sur deux départements, le Calvados et la Manche, soit 145.000 hectares dont 25.000 de zones humides. Son projet est explicité par la Charte, élaborée en concertation, qui tient compte des desiderata des agriculteurs et des ruraux. Signée en 1992, la Charte est révisée en 1997 pour 10 ans, une durée significative pour mettre en place une politique de développement et de préservation et en évaluer les effets.

L'un des grands thèmes d'action est la restauration des marais et le maintien de l'agriculture dans ces zones pour endiguer une perte des exploitations. Aussi en 1992, l'Inra commence un travail d'évaluation des effets des aides agri-environnementales dont bénéficient 5.000 hectares en zone marais. Un état des lieux des caractéristiques du Parc est réalisé, en l'absence de données homogènes sur les deux départements, puis comparé aux caractéristiques des deux départements hors Parc. Une enquête auprès des agriculteurs est également menée sur leurs besoins et les moyens pour y parvenir, enfin un réseau de ces agriculteurs est constitué afin de fournir des informations sur l'évolution de leur exploitation.

Ce que les évaluations ont révélé

Les actions zonées, à coût élevé, dans une démarche ascendante et bénéficiant d'une animation forte (OGAF art. 19) sont plus efficaces que les aides non zonées, descendantes et sans animation (CTE). Ce constat nous a permis d'élargir la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques ou plutôt de la difficulté d'évaluation du fait de l'absence d'état des lieux initial. On constate souvent que les systèmes d'aides ne correspondent pas à une attente, puisque les enjeux environnementaux et les objectifs n'ont pas été définis de façon cohérente entre les interlocuteurs institutionnels et professionnels agricoles et ceux de l'environnement. Dans un fonctionnement à guichet ouvert, ces aides ne produisent pas de résultats environnementaux ni territoriaux. Les aides publiques sont destinées à compenser le surcoût engendré par les pratiques. Dès que l'activité est jugée économiquement viable, l'octroi de l'aide compensatrice cesse. Dans le cadre d'aides publiques qui ne seraient pas soumises à des objectifs, ni à une durée limitée, on aboutit à une politique publique moins efficace. On comprend donc que le dispositif CTE ait connu un coup d'arrêt pour des raisons budgétaires et d'efficacité. Ce dispositif n'avait pas d'objectif zoné et pouvait être accordé pour des demandes sans projet collectif. Il était aussi un contrat entre le citoyen et le contractant, l'un exprimant une attente, l'autre s'engageant à y répondre. Le respect de ce contrat ne tient que si l'on impose un cahier des charges dont on peut assurer que ses objectifs sont réalisables. La mise en place du CAD (Contrat d'Agriculture Durable) devrait pallier les défauts du CTE, encore aurait-il fallu que l'évaluation de celui-ci soit prise en compte, ce qui n'a pas été fait.

CTE ou CAD, ces dispositifs sont des contrats sur lesquels chaque partie a un droit de regard. Mais comment le citoyen peut-il exprimer ses attentes, qui devraient être reprises dans le contrat ? Se pose la question de l'espace d'expression de la demande sociale. Le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin est un outil où peut s'exprimer cette demande, au moyen de son conseil d'administration où siègent élus et socio-professionnels, explicité par une Charte aux objectifs révisés.

Méthodologie... Une approche globale du développement durable à partir de l'exemple du Goëlo, par Fabrice Jaulin

Les démarches de développement durable se sont plus à ce jour développées en milieu urbain, pour prévenir ou juguler l'évolution des villes et des agglomérations, afin qu'elles ne compromettent pas de façon irréversible les équilibres économiques, écologiques et sociaux des territoires. Initier cette démarche à l'échelle d'un territoire est encore innovant, surtout dans un contexte régional où les questions du développement agricole et de l'agroalimentaire sont sensibles. La Communauté de communes de Lanvollon-Plouha, au centre du Goëlo, est le territoire de cette expérimentation.

La sensibilisation, une démarche progressive

En 2000, la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha (15 communes, 15 000 habitants) fête ses 10 ans et invite à un débat ouvert sur l'avenir du territoire. Ce débat sera l'acte fondateur de la démarche de participation vers un projet de développement durable. L'association Nature & Culture, qui accompagne déjà le dispositif, poursuit en organisant trois conférences sur le développement durable, avec une illustration d'actions alternatives relevant du développement durable en Europe. A l'occasion de ces rencontres, l'association, qui n'est pas localisée sur ce territoire, constitue un fichier de personnes-ressources et d'initiatives. Le travail de sensibilisation se fait aussi et parallèlement auprès d'acteurs référents qui pourront être des relais de la démarche. Enfin, les élus et les personnels la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha sont « approchés », « sensibilisés » et « convaincus » du projet.

La concertation organisée

La participation des citoyens s'est concrétisée en des ateliers thématiques pensés dans le cadre du développement durable, c'est-à-dire dans une démarche « systémique et décloisonnée ». Ces trois ateliers, « aménager », « produire » et « consommer » ont tenu compte de cette transversalité et mêlé les acteurs sur des objectifs globaux et non sectorialisés. Les ateliers ont eu pour base de travail des éléments du diagnostic qui avait été réalisé précédemment : prise de connaissance, réactions et travail de complément sur le diagnostic. Dans un second temps, les ateliers ont produit une trentaine de pistes d'actions. Dix-huit d'entre elles, jugées cohérentes et complémentaires aux actions déjà menées par la Communauté de communes, ont été retenues, restituées, affinées et validées lors d'une présentation générale. Ces propositions sont reprises par le document référent de la démarche « Goëlo, terre d'avenir »⁽¹⁾, diffusé par les élus communautaires auprès de chaque foyer de la Communauté de communes, sollicité pour émettre un avis, pour participer au lancement des actions ou pour s'engager dans le Comité local pour le développement durable, première action programmée.

Au moment où les premières actions vont prendre forme, où la démarche va devenir lisible, l'association envisage de répondre au troisième appel à projets Agenda 21⁽²⁾ pour une reconnaissance officielle du projet participatif du territoire. Si les outils existent pour ce type de démarche, l'association juge que ce sont les conditions d'animation qui manquent.

(1) Voir la rubrique Sources et ressources

(2) Appel à projets du ministère de l'Ecologie. Il propose de reconnaître les démarches engagées selon les principes du développement durable. Pour plus d'information, vous pouvez consulter [le site du ministère](#).

Synthèse

- Le développement durable : « satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs »,
- Plusieurs approches pour définir le développement durable, surtout une méthode de prise de décision garantissant au mieux l'équité intra et intergénérationnelle,
- L'efficacité des politiques publiques repose sur des actions zonées, une animation forte et des capacités à évaluer (bilan initial et objectifs énoncés),
- L'une des difficultés de la contractualisation réside dans l'expression de la demande sociale, d'où l'intérêt du conseil d'administration du PNR, lieu de cette demande,
- Du développement durable près de chez soi : des initiatives en construction et des outils connus mais des capacités d'animation réduites.

Sources et ressources

- Nature et Culture. Le Goëlo, terre d'avenir. Un territoire sur la voie du développement durable. 2003, 96 p. Disponible auprès de Nature & Culture. Tél. : 02 97 84 70 27, mail : netc2@wanadoo.fr.
- Conseil économique et social. Environnement et développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux. Avis. 2003, 98 p. Accessible sur le site du [CES](#)
- Cedag-Comète. Appareilleurs de pierres. Film VHS. 2000, 16 mn. Film présenté au Sommet de Johannesburg en 2002.
- Comité 21. Territoires et développement durable. Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable. Tome 1. 52 p. Accessible sur le site du [Comité 21](#)
- Centre ressource du développement durable. Aide à la décision, diagnostic territorial, évaluation : la grille de lecture du développement durable, pour une investigation élémentaire. 2001, 13 p. Accessible sur le site du [CERDD](#)
- La démocratie est dans le pré. Agendas 21, éducation à l'environnement, sécurité alimentaire. Revue [Territoires](#), n°417, avril 2001

Les Ateliers Comète, suite est une lettre diffusée par courriel aux participants des sessions de formation, elle est disponible sur le site <http://www.comete.prd.fr>

Les Ateliers Comète, programme d'échanges et de formation sur la gestion concertée, l'eau, l'agriculture et les territoires sont financés par l'Agence de l'eau Loire Bretagne, l'UE et le Cedag, mis en œuvre par ce dernier.

Responsable : Gilles Rault
Rédaction : Catherine Charbonnier
Pour nous joindre : comete@cedag.fr
ou 02 99 54 63 00.

Les Ateliers Comète, à suivre...
Expertise, concertation, médiation le 17 juin 2003 à Loudéac.