

FICHE n° 1 - METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS SA COMMUNE

Une morale du développement : « satisfaire les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs »

LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE :

Le développement durable doit être équilibré et satisfaire à la fois la demande économique, sociale et environnementale. La notion de développement durable s'appuie sur l'idée que, pour durer, le développement :

- ne doit pas dépasser les capacités que nous offrent notre planète : les territoires ne sont pas extensibles, les ressources naturelles sont épuisables et le pouvoir épurateur des milieux a des limites,
- doit être solidaire dans l'espace et dans le temps : il faut penser aux conséquences économiques, sociales et environnementales que peut avoir notre développement sur les populations et les territoires proches ou éloignés, et sur les générations à venir.

Le développement durable procède d'une politique affirmée destinée à satisfaire le plus grand nombre et suivie sur le long terme, ce qui suppose :

- la concertation des différents acteurs et la recherche du plus large consensus,
- l'évaluation (économique, sociale, environnementale) à tous les niveaux des politiques, plans, programmes, projets et actions mis en oeuvre.

LE CONTEXTE HISTORIQUE ET LES BASES JURIDIQUES :

Le sommet de Rio en 1992 conforte la notion de développement durable et débouche sur un document de propositions, l'**Agenda 21**, qui fait autorité. Les états sont invités à mettre en œuvre l'Agenda 21 national, et les collectivités les Agendas 21 locaux.

Les assises nationales du développement durable en décembre 1996 établissent une stratégie nationale qui se traduit, d'ores et déjà, dans plusieurs lois :

- loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (juin 1999),
- loi d'orientation agricole (juillet 1999),
- loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (décembre 2000),
- loi urbanisme et habitat (juillet 2003).

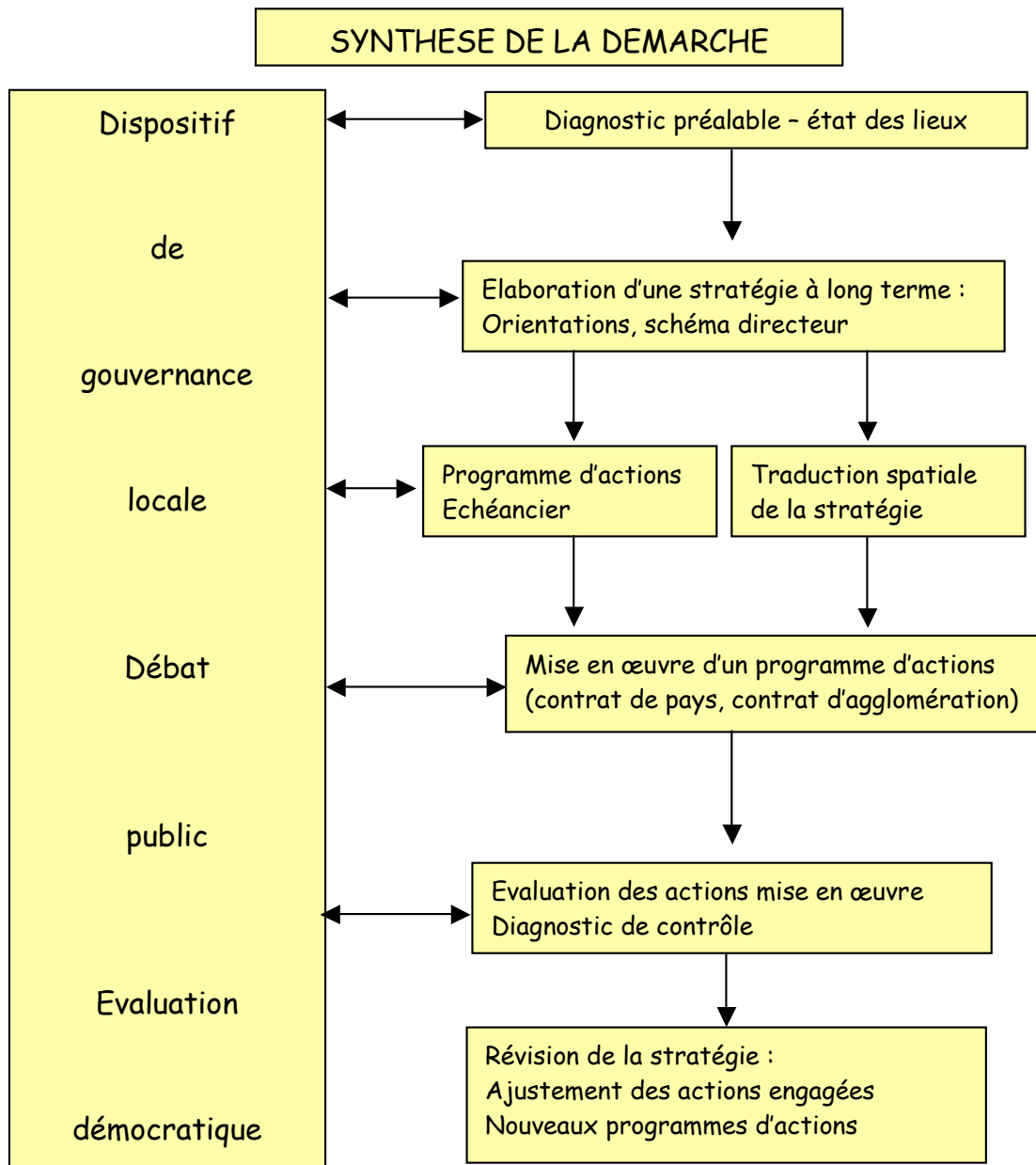
et qui débouche aujourd'hui sur un projet de charte du développement durable et une référence forte dans la constitution française. La législation offre donc aujourd'hui la possibilité de programmer le développement à des échelles territoriales plus pertinentes : chartes de Pays, communautés d'agglomération, communautés de communes.

LA VOLONTE POLITIQUE AVANT TOUT

Une vraie politique de développement durable suppose une vision à long terme et une volonté de tenir le cap en évitant les actions contradictoires.

La mise en place d'un processus de développement durable implique un engagement sur des objectifs mais il n'impose pas une marche forcée. La pratique est à géométrie variable : il peut s'agir d'un plan d'actions plus ou moins structuré ou d'actions ciblées **pourvu qu'elles s'inscrivent dans un programme d'ensemble préalablement réfléchi et cohérent.**

LA METHODE GENERALE



Dans l'esprit, la mise en œuvre formelle d'un Agenda 21 s'accompagne d'un débat public impliquant un grand nombre d'acteurs (élus, entreprises, associations, habitants) qui doivent intervenir tout au long du processus. Cette exigence de concertation ne peut s'inscrire que dans la durée, ce qui peut entraîner une certaine lourdeur et aller à l'encontre de l'action.

Dans la pratique, on peut engager des actions conformes à l'esprit du développement durable sans être formellement dans un Agenda 21. On peut aussi mettre en œuvre certaines actions significatives sur lesquelles le débat prendra utilement appui pour élargir et structurer la démarche.

LES MODES OPERATOIRES POSSIBLES

Diagnostic

L'état des lieux est un préalable à toute action de développement. Il s'appuie d'abord sur les données existantes et la perception des différents acteurs locaux, puis, si cela est nécessaire sur des études complémentaires et l'apport d'experts.

➤ L'exploitation des données existantes :

Il s'agit de rassembler les données, observations, études qui auraient été réalisées pour décrire au mieux et analyser la situation du territoire concerné. Les thèmes qui intéressent le développement durable doivent couvrir les trois domaines : économique, social et environnemental.

Au niveau du département, à côté des services déconcentrés de l'Etat et des chambres consulaires, les centres de ressources ayant compétence dans ces trois domaines sont respectivement l'Observatoire Départemental des Territoires, le CAUE et le Comité Départemental pour la Protection de la Nature et de l'Environnement.

➤ La perception des différents acteurs :

En plus des données existantes, il convient de mobiliser les connaissances que peuvent apporter les acteurs locaux : professionnels des différents secteurs d'activité, associations, personnes qualifiées, élus, population. Une méthode consiste, à partir des données existantes, à proposer une première version de l'état des lieux pour la soumettre, en plusieurs étapes, à un panel d'acteurs locaux qui devront l'amender et la compléter jusqu'à l'obtention d'un consensus.

➤ L'évaluation objective :

L'état des lieux étant fait, il convient de mettre en place, le cas échéant avec l'appui d'experts, un double dispositif de « représentation » et de « mesure » aussi objectif que possible. Le dispositif de représentation qui s'impose généralement est la cartographie classique ou informatisée (SIG). Le dispositif de « mesure » passe par le choix d'un nombre limité de données jugées particulièrement représentatives et caractéristiques du développement durable. Ces données, désignées sous le vocable d'indicateurs, doivent être quantifiables et, dans la mesure du possible, faciles à comprendre et à utiliser.

Ces indicateurs permettent de constituer des tableaux de bord. Ils sont des « indicateurs d'état » qui décrivent l'état des lieux à un temps t ou des « indicateurs de tendance » qui caractérisent une évolution au temps $t+n$.

Qu'est-ce qu'un indicateur : différents travaux proposent des listes d'indicateurs parmi lesquels on peut retenir ceux qui, compte tenu du contexte, sont les plus pertinents et les plus faciles à mettre en œuvre. Pour ne parler que du volet « environnement » on peut citer quelques exemples d'indicateurs :

- bilan territorial : selon type de milieu ou type d'habitat: forêt, zones humides, pelouses calcicoles - nombre d'hectares ;
- bilan biodiversité : nombre d'espèces sensibles, rares, protégées ;
- bilan protection : nombre de ZNIEFF, arrêtés de biotope, réserves, sites de la Directive Habitats ..., et superficies concernées ;
- bilan espèces invasives : désignation des espèces, nombre de sites identifiés, superficies concernées, kilomètres de cours d'eau concernés;
- évaluation des tendances et des dynamiques : mesure des écarts « bilan temps t - bilan temps t + n ».

➤ le diagnostic partagé :

A partir d'une présentation de l'état des lieux (cartographie et indicateurs) un panel constitué d'acteurs locaux, élus, personnes qualifiées identifie les points faibles et les sensibilités, les points forts et les potentialités et s'accorde sur les enjeux qui en découlent.

L'enjeu est défini comme un ensemble d'éléments positifs ou négatifs que l'on doit prendre en considération pour entreprendre une action, avec un objectif de gain compte tenu des risques et des incertitudes. Un enjeu fait l'objet d'une fiche argumentée avec avantages et inconvénients.

Dans la perspective d'un développement durable, le gain est défini comme l'ensemble des bénéfiques économiques, sociaux et environnementaux. Ces derniers étant à prendre en considération autrement que comme des variables d'ajustement.

La stratégie du développement durable repose sur le faisceau des enjeux économiques, sociaux et environnementaux - exemple :

- **enjeux économiques :**
 - enjeu n°1 : « déprise agricole et abandon des terres maraîchères »
 - enjeu n°2 : « pression urbaine et augmentation du prix des terrains à bâtir »
 - enjeu n°3 : « besoin d'emplois locaux »
- **enjeux sociaux :**
 - enjeu n°1 : « rééquilibrage démographique, rajeunissement de la population »
 - enjeu n°2 : « exigence de qualité de vie »
 - enjeu n°3 : « gestion d'une population résidente non active sur le territoire »
- **enjeux environnementaux :**
 - enjeu n°1 : « usage des milieux naturels comme espaces récréatifs »
 - enjeu n°2 : « protection des milieux naturels d'intérêt écologique »
 - enjeu n°3 : « sensibilité et citoyenneté écologique des populations »

Stratégie

Un accord sur les enjeux est la base de toute stratégie. Il s'agit ensuite, pour construire cette stratégie, de mettre ces enjeux en perspective dans l'espace et dans le temps :

- classer et hiérarchiser les enjeux,
- consolider les enjeux : les confronter, identifier les incompatibilités et les synergies,
- construire des scénarios mettant les enjeux en cohérence,
- soumettre les scénarios au dialogue, les évaluer,
- fixer les orientations et définir le cadre des actions.

Les prémisses d'une approche stratégique - exemple :

- ***synthèse du diagnostic*** : « territoire rural proche d'une ville, dépourvu d'emplois locaux, comportant des espaces naturels déterminant la qualité de vie locale avec une fonction d'usage pour la population de la ville voisine » .
- ***synthèse des enjeux*** : « besoin d'une activité économique propre au rétablissement d'une démographie équilibrée en évitant le phénomène de cité dortoir, avec maintien d'un territoire à dominante rural ».
- ***analyse de cohérence des enjeux*** : le territoire peut-il supporter un développement urbain sans mettre en péril son caractère naturel et rural, et garantir à terme une meilleure qualité de vie tout en créant des emplois de proximité ?

Programme d'actions

Le programme d'actions, même s'il s'inscrit sur une très longue période, doit entrer dans le cadre d'une stratégie cohérente. Il s'agit donc :

- d'identifier les actions conformes aux différentes orientations stratégiques,
- d'évaluer la faisabilité des actions en fonction des contraintes,
- d'estimer le ratio coût/efficacité des actions en termes de Développement Durable,
- de programmer la mise en œuvre des actions : dans le temps (échancier et priorités) et dans l'espace (cartographie).

Cette programmation, dans l'esprit d'un développement durable, trouve naturellement sa place dans le cadre des Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT de la loi SRU) ou dans la Charte de Pays.

Analyser le champ des actions possibles - exemple :

Orientation stratégique n° 1 : Favoriser un développement urbain

Action primaire : mettre à disposition des espaces constructibles

Contraintes

- *sensibilité des eaux superficielles, insuffisance de capacité d'épuration,*
- *existence de zones de nature protégée,*
- *existence de zones de nature ayant des potentialités récréatives,*
- *espaces de cultures à sauvegarder.*

Actions secondaires :

- *renforcer les réseaux d'assainissement et la station d'épuration,*
- *établir un zonage avec l'affectation des espaces.*

Orientation stratégique n° 2 : maintenir un excellent niveau de qualité de vie

Action primaire n° 1 : maintenir des espaces libres et récréatifs

Contraintes :

- extension de l'urbanisation,
- urbanisation d'espaces ruraux,
- distance domicile travail,
- sensibilité les milieux naturels.

Actions secondaires :

- maîtriser l'urbanisation,
- réserver des espaces ruraux,
- protéger les milieux sensibles,
- aménager des espaces récréatifs.

Etablir des fiches « action » qui comportent :

- la justification de l'action au regard des orientations stratégiques,
- les contraintes rencontrées,
- les conséquences prévisibles en termes de développement durable,
- les éléments de faisabilité (techniques et financiers),
- les indicateurs proposés pour en assurer le suivi.

Evaluation du programme d'actions

A chaque action correspond un tableau de bord (avec ses indicateurs) permettant de vérifier la pertinence des décisions prises et d'infléchir au besoin le programme en cours de réalisation ; il s'agit, notamment :

- d'évaluer les effets de l'action engagée,
- de suivre la dynamique, évaluer la durabilité du développement,
- d'identifier, s'il y a lieu, les dysfonctionnements, mesurer les écarts,
- de proposer des adaptations ou modifications.

Des outils à mettre en place ...

POUR FAIRE LE DIAGNOSTIC

- objectif : aboutir à des conclusions communes sur l'état des lieux,
- méthode : établir des fiches thématiques et les soumettre à l'analyse critique des différents acteurs constitués en groupes de travail ; refaire l'exercice en boucle jusqu'à l'obtention d'un relatif consensus,
- écueil : éluder les sujets qui fâchent ; gommer les points forts du diagnostic au bénéfice du consensus.

POUR ETABLIR LA STRATEGIE ET LE PROGRAMME D'ACTIONS

- objectif : s'entendre sur les enjeux et les solutions,
- méthode : faire émerger des idées et les valider avec des partenaires multiples dans le cadre de groupes de travail,
- écueil : anéantir les idées fortes en multipliant trop les nuances.

POUR EVALUER LES ACTIONS

- objectif : disposer de critères quantifiables et reproductibles pour évaluer les effets d'une action,
- méthode : choisir des indicateurs pertinents avant d'engager l'action puis les mettre en œuvre dans la durée selon une procédure rigoureuse. Regrouper si nécessaire plusieurs indicateurs dans un tableau de bord (fiche d'évaluation),
- écueil : multiplication des indicateurs et difficulté d'interprétation.