

PROJET DE DEMONSTRATION POUR LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PROGRAMMES DES FONDS STRUCTURELS

Un projet pilote européen

A l'occasion de la réforme des fonds structurels européens et sur proposition de la Direction Générale chargée des politiques régionales (DG XVI), le Conseil Régional Midi Pyrénées, en partenariat avec la Préfecture de Région, a accepté d'expérimenter concrètement certaines méthodes d'aide à l'élaboration d'une programmation des fonds structurels au titre de l'objectif 2 dans une perspective de développement durable.

12 régions européennes sont concernées par une telle expérience. Pour sa part, Midi Pyrénées – par délégation, l'Agence Régionale Pour l'Environnement – et le bureau EURES ont choisi de conduire une programmation exemplaire sur deux territoires en reconversion industrielle: Castres/Mazamet, Figeac/Decazeville.

Concrètement, il s'agit d'une application territorialisée :

- de la méthode d'évaluation proposée par le bureau d'études ECOTEC pour la prise en compte du développement durable dans les programmes « objectif 2 »
- de la méthode « SQM – Sustainable Quality Management ® » – beaucoup plus globale – développée par EURES/Freiburg et SRS/Firenze sur la base du projet de recherche européen INSURED.

Les objectifs de D2MIP

Dans le cadre de l'élaboration d'une programmation pilote pour chacun des territoires au titre de l'objectif 2 des fonds structurels, le projet vise plus généralement :

- la compréhension des éléments constitutifs du développement durable,
- la compréhension des objectifs communautaires, nationaux, régionaux, (et des instruments financiers qui les accompagnent), et la nécessaire intégration du projet territorial à ces objectifs,
- l'engagement d'un processus de développement territorial dynamique, largement identifié, et susceptible de s'enrichir rapidement des évolutions économiques, techniques et sociologiques,
- l'expérimentation concrète de méthodes.

L'approche D2MIP

L'approche utilisée dans ce projet pilote se fonde sur une conception multidimensionnelle du développement, une démarche résolument participative et la richesse des potentialités locales.

L'interprétation du concept de développement durable à la base du projet découle d'une conception qui dépasse le seul cadre environnemental. Le concept se fonde sur la prise en compte conjointe de la dimension économique, socio-culturelle et environnementale et englobe un ensemble de principes clairement définis et essentiels de la politique européenne parmi lesquels l'équité, la diversité, la subsidiarité, le partenariat, la participation, la transparence.

Elle découle par ailleurs d'une conception qui considère que le développement durable n'est pas une condition à rajouter aux critères et procédures traditionnelles. Elle se fonde sur une approche constructive qui implique non seulement la sauvegarde et la gestion prudente des ressources mais aussi la recherche d'innovations sociales et techniques qui permettent un développement intégré, une meilleure utilisation des ressources et la réduction des risques caractéristiques de nos sociétés. Cette interprétation oblige ainsi à reconsidérer le

parcours de la programmation : du diagnostic territorial à la proposition de projets modèles.

Un rôle primordial est accordé aux acteurs locaux : d'une part, le développement du programme se fonde de manière prépondérante sur leurs appréciations et jugements ; d'autre part, leur active implication impulse une dynamique propre à chaque territoire favorisant notamment la créativité et la mobilisation de potentiels de coopération.

La méthode D2MIP

Un cadre méthodologique unique a été appliqué à toutes les étapes de la programmation. Le cadre d'analyse SQM constitué de 32 éléments permet d'apprécier (1) l'orientation à donner au développement d'un territoire dans une perspective de durabilité, (2) les facteurs clefs sociaux du territoire (3) les leviers de transformation. Il s'applique à toutes les étapes de la programmation, du diagnostic de la situation et des tendances du territoire à l'analyse de projets en passant par l'analyse d'une programmation du point de vue des impacts attendus ou encore des objectifs à poursuivre.

Sur la base de ce cadre D2MiP a expérimenté avec succès le parcours complet d'une programmation sur chacun des deux territoires avec les acteurs locaux représentatifs d'intérêts divers, réunis au sein de comités techniques ou consultés dans le cadre d'entrevues. La méthode de programmation utilisée distingue les phases suivantes :

- La phase de **diagnostic partagé** s'opère par le recueil de la perception des atouts/faiblesses/menaces/opportunités du territoire, à partir d'éléments d'appréciation dynamique du développement durable, tels que ceux proposés par « SQM » (environnement, économie, social, savoir-faire locaux, identité locale, équité entre les individus, les générations ou territoriale, diversité, participation, partenariat, subsidiarité). Une analyse quantitative vient éclairer, dans la mesure du possible, les appréciations

qualitatives compte tenu des limites et lacunes de données synthétiques et pertinentes au niveau des zones d'étude.

- L'**évaluation des interventions précédentes** permet de saisir les limites d'une programmation en terme d'environnement (méthode ECOTEC) ou d'identifier les atouts, faiblesses, opportunités, menaces de la programmation dans une perspective de durabilité (méthode SQM). Celle relative aux dispositions de mise en œuvre révèle des freins au montage d'opérations, dans une perspective de développement durable.
- L'**identification des enjeux du territoire** s'opère à partir des points saillants du profil de territoire en terme d'atouts, faiblesses, opportunités ou menaces.
- La **définition de stratégies** dynamiques propres au territoire s'appuie sur les opportunités et les menaces identifiées à l'occasion du diagnostic. Elle tient compte des spécificités (naturelles et culturelles, socio-économiques, historiques, politiques...) des enjeux propres au territoires mais également des objectifs politiques supérieurs (régionaux, nationaux ou européens).
- Le **programme** découle des phases précédemment décrites. Fortement ancrés territorialement et partagés, les éléments du programme proposé dépassent le cadre strict d'une programmation au titre des fonds structurels.
- Des **projets concrets** identifiés localement sont analysés à partir de la grille méthodologique.

... une démarche originale et prometteuse pour l'animation d'un territoire en termes de développement durable, quel que soit le profil de celui-ci et la programmation concernée.

Les difficultés rencontrées

Compte tenu de l'ambition affichée, le projet D2MIP a connu de nombreuses difficultés. Ces difficultés relèvent tout à la fois de la nature même du projet, du type d'approche retenue, du contexte dans lequel il s'est déroulé.

Au caractère expérimental du projet et à la complexité des thèmes à traiter - développement durable et fonds structurels - impliquant la compréhension de domaines multiples et donc de compétences multiples, il faut rajouter le manque de culture sur la construction européenne et une méconnaissance des outils disponibles.

Quant à l'approche, globale (parcours complet d'une programmation du diagnostic à l'identification de projets) et participative, elle a impliqué des efforts particuliers en termes de méthodes et d'animation. La mise en place d'une mobilisation active et soutenue de la part des acteurs locaux et d'une dynamique de groupe parfois complexe compte tenu des habitudes de coopération a constitué un défi permanent.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés rencontrées pour procéder à une analyse solide fondée sur des données statistiques visant à enrichir l'analyse qualitative et pondérer les perceptions et jugements, des groupes cibles complémentaires ont dû être associés (chefs d'entreprise, ONG...).

Enfin, dans un contexte historiquement marqué par la compétence et légitimité de l'Etat en matière de fonds structurels, l'intervention d'un interlocuteur nouveau au titre des fonds structurels - Conseil régional Midi-Pyrénées et, par délégation l'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées - sur un sujet mal appréhendé, a freiné l'expérimentation tout comme l'écriture parallèle du Document Unique de Programmation (DOCUP), par les services de l'Etat, dans le cadre d'une feuille de route classique.

Les résultats de D2MIP

Une expérimentation riche d'enseignements

- Une démarche innovante : l'élaboration d'un diagnostic commun et partagé, des stratégies pour le territoire pour la programmation des fonds structurels ou toute autre programmation, une ébauche de programme ancrée sur le territoire.
- Une vision pour le développement. Pour Castres - Mazamet : l'environnement et la qualité, la nécessité de rendre cohérentes les structures de coopération et de développer la capacité d'innovation ; pour Figeac - Decazeville : la coopération entre les deux sous ensembles ; l'innovation socio-culturelle par la coopération et le partenariat
- L'appropriation et l'expérimentation de méthodes transférables à d'autres territoires et d'autres programmations. Le concept du développement durable tel que caractérisé dans le projet permet de systématiser la discussion sur le développement local et les programmes dans une perspective globale et de la rendre plus pertinente et productive
- Un partenariat actif au niveau local. Pour une centaine d'acteurs locaux, l'acquisition d'éléments constitutifs, forts, d'une culture du développement durable : méthode participative, liens entre "environnement", "économie" et "socio-culture", équité entre génération, partenariat ou encore nécessité de disposer de données locales pertinentes et validées. Le partenariat local est facilité par la territorialisation des problèmes et la recherche de solutions relevant des spécificités du territoire. L'exercice de programmation locale est un bon stimulant. Elle permet le renforcement des connaissances et une meilleure compréhension des enjeux du territoire et des perspectives nationales et européennes.

- Des difficultés à disposer de données pertinentes à l'échelle locale. L'état actuel de l'information et les moyens mis à disposition ne permettent pas la réalisation d'un diagnostic quantitatif exhaustif et suffisamment précis pour répondre aux préoccupations du développement durable sur un territoire d'échelle infra départementale.
- L'utilisation systématique du concept du développement durable dans la programmation des Fonds Structurels permet de rendre opérationnels des principes fondamentaux longuement négligés tels que la diversité, le partenariat, la participation...
- L'utilisation systématique du concept du Développement Durable dans la programmation des Fonds Structurels permet d'améliorer la cohérence des objectifs entre les champs d'intervention et les divers niveaux de programmation.
- La méthode ECOTEC est pédagogique et facile à appliquer. Elle permet une appréciation rapide d'un programme par rapport à l'état de la discussion européenne sur les aspects environnementaux du développement structurel. Conçue comme outil complémentaire à la programmation dans une perspective uniquement environnementale, elle mériterait d'être complétée par une analyse sociale et économique.
- Le système SQM propose une caractérisation du développement durable large, un processus, des méthodes. Il permet de construire une programmation ancrée sur un territoire, du diagnostic aux éléments de mise en œuvre, utile, bien au delà d'une programmation des fonds structurels. Se fondant essentiellement sur la participation et la perception des acteurs locaux il nécessite toutefois un éclairage quantitatif.

Les recommandations

- Une plus grande lisibilité des objectifs européens
- Une communication sur les opportunités financières en région et les résultats des évaluations intermédiaires
- Une évaluation intermédiaire qui permette une renégociation des orientations à mi parcours
- Une évaluation ex post la dernière année du programme afin de tirer les enseignements pour la programmation suivante
- Une plus grande transparence des mécanismes de décision
- L'établissement d'une grille d'analyse des projets dans une perspective de développement durable
- Une plus grande participation des acteurs locaux dans l'élaboration et le suivi de la programmation
- Un bonus pour les projets qui répondent pleinement aux principes du développement durable

Pour tout renseignement :

ARPE, Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées :

14, rue de Tivoli, F- 31068 Toulouse

Tél. 0033 – 5 - 61 33 50 09

Fax : 0033 - 5 - 34 31 18 42

Monique Dejean-Servières (coordination)

monique.dejean@arpe.asso.fr

Martine Mathorel

EURES, Institut de recherches régionales en Europe :

Ruggero Schleicher-Tappeser

r.schleicher@eures.de