



D2MIP

Développement Durable en Midi-Pyrénées
Programmation pilote au titre des fonds structurels

Rapport

**PROGRAMMES Castres - Mazamet
Figeac - Decazeville**



Avec le soutien de
l'Union Européenne

Un projet de la Région Midi-Pyrénées dans le cadre d'un programme pilote de la Commission Européenne
(Direction Générale pour les politiques régionales).

Coordination du projet: ARPE Midi-Pyrénées - Toulouse - France

Assistance méthodologique: EURES - Freiburg - Allemagne

1999



© 1999

ARPE, Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées

14, rue de Tivoli, F- 31068 Toulouse

Tel. 0033 - 5 - 61 33 50 09, Fax : 0033 - 5 - 34 31 18 42

ont collaboré

ARPE :

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

Table des matières

Remerciements	4	6.1 Présentation du territoire d'expérimentation	32
Résumé.....	6	6.2 Le déroulement de l'analyse qualitative	33
1 Introduction	8	6.3 Le profil du territoire	35
1.1 Les bases de l'opération	8	Enjeux	38
1.2 Les territoires d'expérimentation.....	9	6.5 Stratégies	38
1.3 Participation et partenariat.....	10	6.6 Le Programme.....	39
1.4 Les objectifs de la démarche	10	6.7 Evaluation ex ante du programme	40
1.5 Méthode et mise en œuvre	10	6.8 Propositions pour projets exemplaires	40
1.6 L'organisation.....	10	6.9 Conclusion	40
1.7 La structure du rapport	11	7 Programmation pilote a Figeac-Decazeville.....	42
2 La méthode.....	12	7.1 Présentation du territoire d'expérimentation	42
2.1 Développement durable et Fonds Structurels	12	7.2 Le déroulement de l'analyse qualitative	43
2.2 La méthode d'évaluation ECOTEC	13	7.3 Profil	45
2.3 Le système SQM – Sustainable Quality Management	14	7.4 Enjeux.....	48
3 L'application des méthodes : l'expérience D2MiP	19	7.5 Stratégies	48
3.1 Les principales caractéristiques de l'approche	19	7.6 Le Programme.....	48
3.2 Les étapes de l'opération	20	7.7 Evaluation ex ante du programme	49
3.3 L'élaboration du diagnostic	23	7.8 Propositions pour projets exemplaires	50
La pyramide des objectifs	24	7.9 Conclusion	50
3.5 La définition des stratégies	24	8 Dispositions de mise en œuvre	51
3.6 La définition du programme	25	8.1 Programmation régionale des Fonds Structurels au titre de l'objectif 2	51
3.7 L'évaluation ex ante du programme proposé	25	8.2 Propositions	52
3.8 Les difficultés rencontrées	25	9 Conclusions	54
4 Les objectifs des politiques de développement aux niveaux supérieurs	26	9.1 Les résultats de D2MiP	54
5 La programmation pilote : les éléments communs aux deux territoires	29	9.2 Conséquences pour les territoires	54
5.1 Diagnostic.....	29	9.3 La programmation participative avec les acteurs locaux	54
5.2 Analyse quantitative.....	30	9.4 Le concept de développement durable dans la programmation des F. S. en Midi-Pyrénées .	55
5.3 Analyse des interventions précédentes	31	9.5 La méthode ECOTEC et le système SQM	55
6 Programmation pilote à Castres Mazamet	32	10 Recommandations.....	57
		11 Liste des annexes.....	58

Remerciements

Ce travail a pu être conduit grâce

à la collaboration active des acteurs locaux,

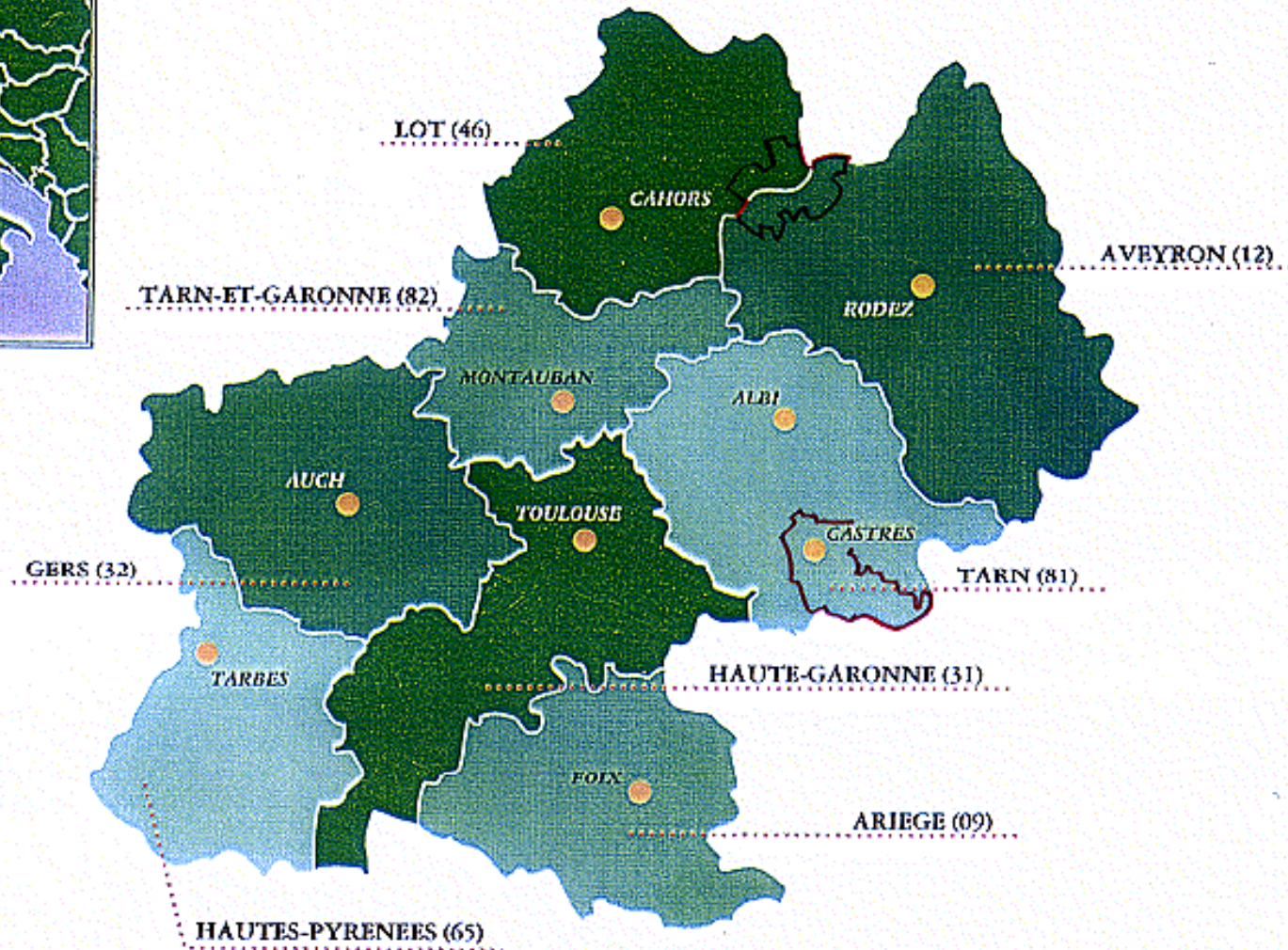
aux représentants de l'Etat, et tout particulièrement de Messieurs Koegler et du Cray, Sous-Préfets successifs de Castres, de Monsieur Lapouze, Sous-Préfet de Figeac, de Monsieur André, Sous-Préfet de Villefranche de Rouergue, qui ont bien voulu témoigner de leur intérêt au projet et qui ont consacré du temps à son expérimentation

à l'aimable coopération de certains services et organismes qui nous ont fourni des données,

au soutien de Madame Jacqueline Alquier, Présidente de la Commission "Environnement – Développement Durable" et de Madame Marie-Françoise Mendez, Vice Présidente du Conseil Régional



LA REGION MIDI-PYRENEES



— : Zones objectif 2 ; Etude pilote Castres - Mazamet et Figeac - Decazeville

Résumé

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 le Préfet de Région, a accepté d'expérimenter concrètement certaines méthodes d'aide à l'élaboration, dans une perspective de développement durable, d'une programmation des fonds structurels au titre de l'objectif 2.

11 régions européennes sont concernées par une expérience similaire. Pour sa part, Midi Pyrénées – et, par délégation, l'Agence Régionale Pour l'Environnement - , et le bureau EURES ont choisi d'appliquer **les méthodes** et **le processus** « Développement Durable » sur 2 territoires relevant, en Midi Pyrénées, de « l'objectif 2 » : Castres/Mazamet, Figeac/Decazeville.

Concrètement, il s'est agi, **dans le cadre d'une approche résolument participative**, 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.

Cette approche visait :

- la compréhension des éléments multidimensionnels, constitutifs du développement durable,

- la compréhension des objectifs communautaires, nationaux et régionaux, (et des instruments financiers qui les accompagnent), et de 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.

Dans cette perspective, il a été procédé, avec les acteurs locaux représentatifs d'intérêts divers, réunis dans le cadre de comités techniques ou à l'occasion d'entrevues :

- au recueil de leur perception des atouts/ faiblesses/ menaces/ opportunités du territoire, à partir d'éléments d'appréciation dynamique du développement durable, tels que proposés par « SQM ». (environnement, économie, social, savoirs faire locaux, identité locale, équité, diversité, participation, partenariat, subsidiarité...) : phase de « diagnostic partagé »
- à l'évaluation des interventions précédentes (méthode ECOTEC, méthode SQM)
- à l'identification des enjeux du territoire,
- à la définition de stratégies dynamiques propres au territoire, tenant compte de ses spécificités naturelles et culturelles, de son histoire, ouvertes à l'évolution et s'inscrivant dans une perspective de développement durable,
- à l'élaboration d'une programmation ancrée territorialement et partagée,
- à l'identification de projets pilotes.

Une analyse quantitative a par ailleurs été réalisée afin d'éclairer, dans la mesure du possible, les appréciations qualitatives. Ce travail a révélé les limites et lacunes de données synthétiques et pertinentes au niveau de la zone d'étude.

Cette expérimentation qui a demandé un investissement humain important a permis :

- de parcourir, en temps limité et avec les acteurs locaux, toutes les étapes d'une programmation,
- de définir, pour chaque territoire, un programme avec des objectifs précis,
- de faire émerger de multiples propositions concrètes soutenues par des acteurs locaux représentatifs d'intérêts divers,
- d'engager des débats constructifs autour du développement durable de chaque territoire,
- de développer une vision partagée de ces territoires dans le cadre d'une mobilisation active d'acteurs qui, pour certains, n'avaient jamais eu l'occasion de collaborer,
- de développer des points de vue nouveaux dans le cadre d'une animation conduite par des intervenants extérieurs au territoires,
- une meilleure compréhension du concept de développement durable et des enjeux associés ; les acteurs locaux ont découvert que l'engagement en faveur d'un développement durable constituait une forte opportunité et une nouvelle approche pour affronter les difficultés propres à leur territoire.

- une meilleure compréhension des objectifs, des opportunités des fonds structurels et de leur mise en œuvre en mobilisant les acteurs pour un engagement plus actif dans le cadre des prochains programmes.

D2MIP a également montré comment l'application de la méthode « SQM » à une telle programmation pouvait être simplifiée.

La démarche a été confrontée à de nombreux problèmes. Les délais impartis, la complexité du concept du développement durable, la nouveauté de la démarche engagée auprès des acteurs locaux comparée au poids des usages politico-administratifs et culturels, tout comme les difficultés inhérentes à l'expérimentation de la méthode « SQM », n'ont certainement pas permis à cette expérience de susciter – à ce stade – l'intérêt qu'elle mérite.

Pourtant et, en dépit des difficultés rencontrées, elle se révèle originale et prometteuse pour l'animation d'un territoire en terme de développement durable, quel que soit le profil de celui-ci.

Les résultats de cette expérience méritent une large diffusion, en l'état, auprès des experts et théoriciens du développement durable et, sous une forme plus pédagogique, auprès des acteurs de l'aménagement du territoire.

Mais surtout cette expérience – dont l'intérêt aujourd'hui est essentiellement méthodologique – ne trouvera tout son sens que si la dynamique, encore très fragile, engagée à l'occasion de ce premier travail des acteurs locaux, est très fortement encouragée et soutenue quotidiennement et dans la durée, par

l'ensemble des partenaires institutionnels du développement.

1 Introduction

L'opération D2MiP s'inscrit dans le cadre de la réflexion menée par la Commission Européenne, DG XVI, visant à renforcer les aspects du développement durable dans la réforme des Fonds Structurels. La Commission a en effet proposé d'expérimenter, par le biais de projets pilotes, l'intégration, dans un programme régional de développement économique, des principes qui sous-tendent le développement durable. Déjà très active sur ce thème dans les années passées, la Région Midi-Pyrénées a souhaité mener une action pilote sur des territoires régionaux relevant de l'objectif 2 des Fonds Structurels tels que définis au titre de la programmation 1994-1999.

S'attacher à définir un programme régional dans une perspective de développement durable c'est accorder une importance toute particulière aux régions de trois points de vue : cadre de référence, source d'identité, et surtout lieu où les changements d'approche politique doivent être débattus et mis en œuvre.

Si la contribution des régions européennes dans la recherche des conditions permettant d'atteindre un développement durable est essentielle, l'interprétation du concept, et sa mise en œuvre effective soulèvent bien des problèmes.

Faire admettre que le développement ne repose pas sur la seule dimension économique suppose des changements indispensables, tant au niveau des politiques et des procédures qu'au niveau des comportements de la société ; qu'il s'agisse de consommation des ressources ou de production.

Dans ce contexte, le développement durable peut être considéré comme un outil permettant d'appréhender

différemment les problèmes auxquels nos sociétés sont confrontées, d'induire une vision nouvelle et de proposer des cadres d'intervention susceptibles d'accompagner les transformations.

Les Fonds Structurels européens sont un instrument de développement régional important. La nécessité d'intégrer les diverses dimensions et de prendre en compte le contexte territorial demandent un examen attentif à chaque niveau de programmation. L'analyse d'impact des projets en terme de durabilité ne suffit pas. La définition d'objectifs, de mécanismes de concertation et d'évaluation sont indispensables aux différents niveaux.

1.1 Les bases de l'opération

A l'initiative du Conseil Régional cette opération relève d'un accord entre le Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées et le Préfet de Région. Sa mise en œuvre est placée sous la responsabilité du Conseil Régional. Elle tient compte des préconisations d'intégration des mesures environnementales telles que proposées dans le cadre du rapport ECOTEC pour le compte de la DG XVI (Politique régionale et cohésion).

Elle s'appuie également sur la réflexion menée par 7 régions de l'Union Européenne – Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes (France), Vorarlberg (Autriche), Wallonie (Belgique), Baden-Wurttemberg (Allemagne), Emilie-Romanie (Italie), Goteborg (Suède) – sur le développement durable, dans le cadre du programme communautaire PACTE. Le travail, coordonné par la région Midi-Pyrénées et encadré par l'Institut pour les Etudes Régionales en Europe (EURES), s'est centré sur la

recherche d'un langage commun, la définition d'un cadre conceptuel acceptable pour tous, la définition d'une méthodologie d'analyse commune, l'analyse et la comparaison de 15 projets concrets. Les résultats publiés dans le rapport « Vers un développement durable : expériences et recommandations de 7 régions européennes » sont le fruit d'un apprentissage commun dans l'approche régionale du développement durable.

1.2 Les territoires d'expérimentation

Quatre bassins d'emploi, gravement affectés par le déclin industriel, sont inscrits en zone objectif 2 en Midi-Pyrénées : Figeac-Decazeville (charbonnage, sidérurgie) ; Tarbes (armement, sous-traitance de matériel aéronautique, matériel ferroviaire) ; Albi-Carmaux (charbonnage) ; Castres-Mazamet (textile, habillement, mégisserie, délainage)

Compte tenu du caractère expérimental de la démarche, deux territoires d'application, Figeac-Decazeville et Castres-Mazamet ont été choisis pour mettre en œuvre et valider la méthode.

Au delà des caractéristiques structurelles communes aux 4 sites, les deux territoires retenus comptent un certain nombre d'opportunités favorisant, localement, l'ouverture d'une réflexion sur les conditions d'un développement durable.

Parmi ces opportunités il faut citer :

La proximité de ces 2 sites avec un Parc Naturel Régional

Castres-Mazamet est situé pour partie sur le territoire du PNR du Haut Languedoc. Figeac est une des « portes d'entrée » du PNR des Causses du Quercy.

La dynamique de cette nouvelle génération de parcs en Midi-Pyrénées repose essentiellement sur une démarche de « réappropriation » de territoire, d'organisation de gestion locale raisonnée et pérenne des ressources naturelles fragilisées (sols et eau notamment), génératrice de solidarité de proximité.

A cet égard, élargir les perspectives de reconversion et d'avenir des zones historiquement industrielles à l'organisation de solidarités territoriales fortes avec le tissu rural qui les entoure, représente une opportunité majeure en terme de requalification de l'espace.

La participation des élus du district de Castres –Mazamet et de la ville de Figeac aux réflexions du « réseau des villes durables de Midi-Pyrénées »

Visant essentiellement à ouvrir la réflexion et à échanger des expériences pour un aménagement urbain durable, ce réseau d'élus, qui se réunit régulièrement, s'est déjà intéressé à la gestion des déchets ménagers, à l'amélioration des entrées de ville, à la problématique de la désaffectation des centres villes au profit des banlieues, aux indicateurs de l'état de l'environnement (programme Life), aux ateliers locaux sur l'environnement urbain durable (programme « innovation » de la commission européenne).

La participation des élus aux travaux engagés depuis un an sur le développement durable, comme leur volonté d'initier localement les débats, témoignent d'une réelle adhésion politique à la démarche, indispensable à son succès.

Les perspectives d'ancrage du tissu industriel local

Le niveau de pollution lié aux activités industrielles traditionnelles de ces sites a appelé la définition et la mise en œuvre de conseils techniques visant à la promotion du management environnemental au sein des PME et PMI locales.

D'initiative régionale, cette démarche vise à proposer un interlocuteur technique qualifiant les problèmes de chaque entreprise (pré-diagnostic) et proposant des solutions adaptées à chaque PMI, à former et à fidéliser un correspondant « environnement » en entreprise, et à aider au montage de dossiers de demande de subvention.

Cette approche a notamment permis, visite d'entreprise après visite d'entreprise, de couvrir territorialement l'ensemble des delaineurs et teinturiers du secteur du Thoré dont l'adhésion à la démarche est aujourd'hui acquise.

Une approche similaire est en cours sur le secteur de Figeac-Decazeville.

L'adhésion du secteur économique à ces opérations nous a conduit à identifier ces deux territoires comme zones d'expérimentations et de validation des conditions d'une réforme des Fonds Structuraux dans la perspective d'un développement durable.

1.3 Participation et partenariat

La démarche retenue est résolument partenariale et participative.

Le partenariat s'est essentiellement exercé au niveau local, dans le cadre de rapports étroits avec les représentants de l'Etat, le comité de pilotage régional composé des représentants du Président du Conseil Régional et du Préfet de Région assurant par ailleurs le suivi des travaux.

La participation et l'organisation de la concertation ont constitué les clefs de voûte de la démarche. Condition essentielle de l'appropriation des principes du développement durable et de leur intégration au niveau local, la participation s'est exercée concrètement sur le territoire dans le cadre de groupes de travail spécifiques associant des personnes qualifiées représentatives de différentes problématiques du territoire.

1.4 Les objectifs de la démarche

La démarche intègre par ailleurs fortement la structure et les nécessités d'un Document Unique de Programmation. En conséquence, les interventions se sont concentrées sur les éléments déterminants d'un développement durable. L'action s'est composée de trois interventions principales : la définition d'une méthodologie appropriée, une expérimentation concrète sur le terrain, la diffusion des résultats obtenus.

Les objectifs généraux visent à :

- rechercher les éléments constitutifs d'une stratégie régionale pour un développement durable, appliquée aux zones en déclin industriel.
- rechercher les conditions de sa mise en œuvre dans le cadre notamment de la programmation communautaire relative à l'objectif 2

Les objectifs spécifiques visent par ailleurs à :

- favoriser l'acquisition d'une culture commune et partagée entre les différents acteurs du développement durable.
- susciter des changements de comportements et promouvoir des pratiques favorables au développement durable auprès des acteurs économiques en général et des PME et PMI en particulier.
- formuler des recommandations permettant d'élaborer des stratégies et des mesures qui favorisent la réalisation de projets concrets qui relèvent des principes du développement durable.

1.5 Méthode et mise en œuvre

La méthodologie a été élaborée à partir d'expériences précédentes : le rapport ECOTEC (« Encourager un développement durable grâce aux programmes de l'objectif 2 »), le projet INSURED (« INstruments for a Sustainable REgional Development », « Instruments pour un développement régional durable », un projet européen de recherche financé par la DG XII, 1996-1998, coordonné par l'institut EURES)¹, le projet

¹ Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Lukesch, Robert/ Strati, Filippo/ Sweeney, Gerry/ Thierstein, Alain, (1999): Instruments for Sustainable Regional Development. The INSURED Project - Final Report. (=EURES-Reports, REP-9).

PACTE déjà mentionné (coordonné par Midi-Pyrénées et encadré par EURES)². La méthode SQM proposée par EURES et utilisée dans ce contexte est expliquée dans le paragraphe 2.3.

La mise en œuvre de l'opération s'est structurée autour des tâches suivantes :

1. Développement de la méthodologie
2. Etat des lieux
3. Engagement de la coopération au niveau local
4. Développement d'éléments de stratégie
5. Identification de projets exemplaires
6. Validation et recommandations
7. Diffusion des résultats

1.6 L'organisation

Le **comité de pilotage régional** est chargé du suivi de l'ensemble de l'opération. Il est composé des représentants du Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées et des représentants du Préfet de Région.

Un **comité de suivi local** propre à chaque territoire, placé sous la responsabilité du comité de pilotage régional.

La **coordination et la conduite du projet** ont été assurées par l'ARPE.

Freiburg: EURES-Service.

² ARPE, Agence Régionale pour l'environnement de Midi Pyrénées (1997): Vers un Développement Durable : Experiences et Recommandations de sept Régions Européennes. Toulouse: ARPE.

L'**assistance méthodologique** a été assurée par le bureau d'étude EURES ; un appui technique à la réalisation de l'analyse des données a été confiée au bureau Géoaction.

1.7 La structure du rapport

Les résultats de l'opération D2MiP sont documentés dans ce rapport et dans les annexes. Les chapitres suivants présentent la méthode, le parcours du projet et les difficultés rencontrées. Le chapitre 4 analyse le cadre des politiques européennes, nationales et régionales dans lequel les programmations pilotes doivent s'inscrire. Les chapitres 6 et 7 présentent en résumé les résultats des programmations pilotes à Castres-Mazamet et Figeac - Decazeville dont les détails se trouvent dans les annexes. Les problèmes qui se posent au niveau des dispositions de la mise en œuvre, assez semblables sur les deux territoires, sont abordés dans le chapitre 8. Suivent à la fin du rapport les conclusions pour les territoires et la politique régionale, les conclusions pour l'utilisation future de la méthode et enfin les recommandations qui en découlent pour les différents niveaux politiques et administratifs.

Tous les détails concernant les programmations pilotes, la liste des plus de 80 participants à l'expérience D2MiP et la bibliographie se trouvent dans les annexes. Des versions plus courtes et plus spécifiques de ce rapport ont été rédigées et mises à la disposition des acteurs locaux.

2 La méthode

2.1 Développement durable et Fonds Structurels

2.1.1 Le développement durable (DD)

Le concept de Développement Durable est né au moment même où l'idée d'une croissance illimitée, due au progrès technologique a commencé à être remise en cause. Quand le modèle dominant du développement de la production industrielle de masse a cessé d'être considéré comme naturel et inévitable et quand on a pris conscience que les ressources naturelles étaient limitées, des doutes sérieux sont nés quant à l'avenir de notre civilisation. En favorisant — tant au niveau scientifique qu'au niveau politique — de nouvelles approches qui modifient notre perception des milieux naturels, de l'économie et de la société au cours des dernières années, le concept de durabilité présente une vision du monde plus structurante et systémique.

Le concept du Développement Durable est encore assez récent. Le grand public et la politique sont confrontés à ce concept depuis la publication du « Rapport Brundtland » de l'ONU, 1987. Dans ce rapport, le Développement Durable est défini comme « développement apte à répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité de répondre aux besoins des générations à venir ». Une telle définition met le problème d'équité au premier plan. La reconnaissance du fait que les ressources naturelles sont limitées a soulevé la question de savoir qui aura le droit de les utiliser et jusqu'à quel point. La déclaration de Rio, qui a été adoptée par la conférence des

Nations Unies à Rio, en 1992, préconise une approche beaucoup plus large, formulée en 27 principes. Depuis lors, des efforts multiples ont été entrepris, afin de préciser la signification du terme "durabilité". Bien qu'il y ait encore des interprétations divergentes, depuis deux trois ans on note une convergence considérable des idées³

Tant au niveau théorique qu'au niveau pratique, il est désormais acquis que le développement durable doit comprendre au moins la dimension environnementale, la dimension économique et la dimension sociale ou socio-culturelle.

L'intégration de ces trois dimensions, la volonté de ne pas les opposer l'une à l'autre mais de rechercher des solutions « gagnantes » qui permettent de progresser dans plusieurs dimensions à la fois, semblent constituer un défi essentiel de ce concept. Ce défi s'avère particulièrement difficile pour les disciplines, les institutions et les experts très spécialisés.

Le deuxième défi majeur est d'assurer une perspective à long terme. Cela implique d'une part, un élément conservateur : la sauvegarde et la gestion prudente des ressources et, d'autre part, la promotion des innovations visant à réduire les risques et les destructions caractéristiques de la civilisation actuelle. Les innovations doivent permettre de mieux saisir les potentialités multiples et variées qui se présentent. A cet égard, une attention particulière doit être portée au niveau local et régional.

³ Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo, (1999): Progress towards Sustainable Regional Development. Results from the EU Research Programme on Human Dimensions of Environmental Change. Bruxelles: EU Commission.

2.1.2 Le DD dans les nouveaux Fonds Structurals (FS)

Avec le traité d'Amsterdam le concept du Développement Durable est devenu un principe fondamental des politiques Européennes même s'il est encore difficile de le rendre opérationnel. Son intégration dans l'Agenda 2000 et les fonds structurels est ainsi devenu une obligation même si celle-ci demeure encore trop abstraite. Les administrateurs et opérateurs doivent donc trouver des concepts et des moyens pour répondre à cette contrainte.

A cet égard, différentes approches et initiatives sont apparues dernièrement. Une question difficile se pose : comment rendre opérationnel un tel concept sans bouleverser les traditions administratives acquises ? Une partie des administrations aimerait un outil simple pour « garantir » que leurs interventions soient « durables ». Une telle approche peut être utile pour éviter des erreurs, mais elle reste fondamentalement défensive, n'aide pas à susciter des innovations, à développer de nouvelles initiatives et risque d'être rejetée par les opérateurs car considérée comme un fardeau administratif supplémentaire.

Il s'agit donc de développer et d'introduire des concepts et des procédures qui soient à la fois innovants et opérationnels.

Les Fonds Structurels Européens se prêtent particulièrement bien à cet exercice. Ils supposent en effet :

- une gestion sur quatre niveaux (européen, national, régional, local),

- des objectifs généraux à l'échelle européenne et la nécessité d'utiliser au niveau local les potentialités multiples,
- de tenir compte d'une grande diversité de conditions, de culture et de problèmes à travers les régions d'Europe,
- la flexibilité dans le temps pour pouvoir s'adapter aux changements de conditions, pour pouvoir apprendre et permettre une amélioration continue des démarches.

Les fonds structurels européens démontrent parfaitement les défis les plus difficiles à surmonter pour rendre opérationnelle l'idée du développement durable. Ils appellent à cet égard le développement d'outils pertinents, tel qu'un système transparent d'objectifs bien précis et des procédures de suivi et d'évaluation.

2.1.3 Le programme pilote de la DG XVI et les choix dans le cadre de D2MiP

Dans ce contexte, la direction DG XVI D a pris l'initiative de développer et de tester des méthodes et des systèmes pour l'intégration du concept de développement durable dans la programmation et la gestion des Fonds Structurels. Suite à une étude élaborée à sa demande par le bureau d'études ECOTEC, la DG XVI D a financé un programme de douze projets pilotes dans différentes régions européennes (en France, Allemagne, Royaume Uni, Suède et Pays Bas) pour valider la méthode proposée par ECOTEC et la comparer avec d'autres approches. C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet D2MiP.

Le projet D2MiP utilise plusieurs éléments de méthode : d'une part, l'approche ECOTEC – qui a été le point de départ de la démarche de la DG XVI – et, d'autre part, l'approche SQM (Sustainable Quality Management) qui est le développement ultérieur de méthodes déjà utilisées avec succès par l'ARPE dans les années passées.

2.2 La méthode d'évaluation ECOTEC

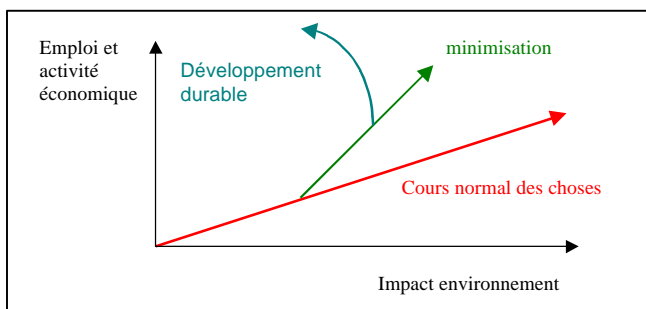
2.2.1 L'étude ECOTEC/ objectif 2 pour la DG XVI D

En 1997, à la suite d'une commande de la Commission, le bureau d'études ECOTEC éditait : « Encourager un développement durable grâce aux programmes de l'objectif 2 : manuel pour les gestionnaires des programmes ». Ce manuel avait pour objectif d'aider les gestionnaires des programmes "objectif 2" à identifier et à promouvoir des éléments de programmes susceptibles de modifier sensiblement l'orientation du développement régional vers des modèles durables.

Ainsi trois phases permettent de caractériser les interventions par rapport au développement durable :

- le cours normal des choses
- la minimisation
- la voie de la croissance durable

Ces trois phases s'enchaînent pour soutenir la transition d'une région.



ECOTEC préconise les 16 domaines d'actions ci-après correspondant à ces trajectoires afin d'orienter une économie régionale vers un modèle de développement durable. (Voir en annexe 5 une définition plus complète de ces actions)

Les axes d'intervention proposées dans l'approche ECOTEC / objectif 2

trajectoire cours normal des choses

1. améliorer et entretenir la qualité visuelle de l'environnement
2. veiller à la disponibilité d'une infrastructure environnementale appropriée
3. assurer une sensibilisation environnementale et des programmes d'ajustement pour les PME
4. soutenir le développement des industries écologiques

trajectoire minimisation

5. encourager l'application de technologies propres
6. soutenir les économies d'énergie, la réutilisation ou le recyclage de matériaux
7. soutenir le développement économique sur des sites déjà utilisés précédemment

8. aider au développement économique sur des sites qui sont déjà desservis par une infrastructure routière et par d'autres services d'utilité publique

trajectoire développement durable

9. Soutenir l'innovation dans les nouveaux produits / services / processus/ "verts"
10. Soutenir la production/ l'utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables
11. encourager les secteurs économiques à faible impact environnemental
12. favoriser les transports respectueux de l'environnement
13. encourager l'utilisation des technologies de l'information en faveur d'un développement durable
14. encourager la prise de conscience des consommateurs et des touristes
15. l'aménagement du territoire pour réduire l'impact environnemental
16. la planification du développement pour encourager "l'écologie industrielle"

2.2.2 Limitations de l'approche

Les dimensions économiques et sociales, bien que visées en théorie par le système ECOTEC/Objectif 2, n'apparaissent pas en tant que telles dans les axes d'intervention proposées et dans les appréciations induites par ce système. L'approche ECOTEC/objectif 2 est donc fortement liée aux aspects environnementaux.

L'approche ne comprend pas de méthodes complémentaires pour la mise en œuvre d'une programmation complète et créatrice. Conçue comme un outil complémentaire pour l'amélioration d'une program-

mation déjà existante, elle se révèle toutefois particulièrement pédagogique en terme d'animation.

2.3 Le système SQM – Sustainable Quality Management

2.3.1 Les origines

« SQM – Sustainable Quality Management ® » est un système pour tout type de programmation, gestion et évaluation de programmes et projets dans la perspective d'un développement durable. Le système – développé conjointement par l'institut EURES, Freiburg i.Br. et Studio Ricerche Sociali, Firenze – est basé sur les résultats du projet de recherche INSURED (Instruments for Sustainable Regional Development) financé par la Commission Européenne (DG XII, programme Environnement) et coordonné par l'Institut EURES. INSURED propose une conception large du Développement Durable et une grille d'analyse fondées sur une analyse approfondie des discussions sur le développement durable et le développement local ainsi que sur des études de cas dans cinq régions Européennes. Bien avant la conclusion du projet INSURED une partie de la grille d'analyse a été utilisée dans le projet PACTE coordonné par la Région Midi-Pyrénées (déjà mentionné dans l'introduction). L'approche de INSURED a pu prouver son utilité à travers différentes applications, dont des projets locaux (tourisme en Toscane, Agenda 21 à Florence, projets ruraux en Autriche), l'évaluation des projet de recherche sur le Développement Durable Local de la DG XII⁴, la réflexion

⁴ Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo, (1999a): Progress towards

stratégique sur la recherche européenne sur les écosystèmes⁵. Des éléments importants ont aussi été intégrés dans le guide du Ministère français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) sur l'évaluation environnementale préalable des fonds structurels (FS) et des CPER auquel l'Institut EURES a participé.

Le système SQM – qui est et qui sera toujours en cours de développement – utilise ces éléments pour développer une « boîte à outils » afin de rendre plus opérationnelle l'idée du développement durable auprès des administrations et des gestionnaires d'entreprise. Une programmation et une gestion des Fonds Structurels qui prennent en compte le Développement Durable constituent, dans ce contexte, un défi particulier. Le système SQM consiste en plusieurs éléments :

- Cadre conceptuel
- Cadre d'analyse
- Méthodes
- Logiciel de support

2.3.2 Le concept de Développement Durable

Le Développement Durable est un concept encore peu répandu, issu des discussions sur les conséquences négatives d'un développement fondé sur l'industrialisation, l'exploitation de la nature, la spécia-

Sustainable Regional Development. Results from the EU Research Programme on Human Dimensions of Environmental Change. Bruxelles: EU Commission.

⁵ Catizzone, Mario (1999): From Ecosystem Research to Sustainable Development. Towards a New Paradigm for Ecosystem Research. (=Ecosystem Research Reports N° 26). Brussels.

SQM – Sustainable Quality Management ®		
Cadre	Méthodes	Logiciel
<ul style="list-style-type: none"> • Développement Durable local et régional comme processus dynamique : • ORIENTATION : 10 composantes du développement durable • POTENTIEL SOCIAL : 16 facteurs clés territoriaux • DYNAMIQUE : 6 leviers de transformation élémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Combinaison du cadre d'analyses avec l'analyse AFOM • Procédures de synthèse à utiliser dans des processus participatifs • Analyse qualitative de situations • Développement de stratégies et de programmes (multiniveau)) • Suivi et support à plusieurs niveaux • évaluation de programmes et projets / tous les niveaux / toutes les étapes • Echange d'expériences • Formation 	<p>SQM-tools : support pour</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appréciation de situations • Définition d'objectifs • Développement de stratégies • Formulation de programmes • Evaluation de projets et programmes <p>SQM-experience</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banque de données pour l'accès structuré a une collection de « bonnes pratiques» et pour la formation • Collection de bonnes pratiques analysées avec le système SQM

lisation extrême et qui génère une gestion dissociée des différentes dimensions de développement. La préoccupation majeure est

- d'assurer une intégration des dimensions économique, socio-culturelle et environnementale
- d'assurer une perspective à long terme par le biais, d'une part, d'une gestion responsable des ressources et potentialités et, d'autre part, par des innovations qui ouvrent des perspectives moins conflictuelles.

Le concept du Développement Durable soulève donc des questions difficiles qui touchent les fondations des idées de développement bâties au cours des deux siècles passés. Les réponses ne seront pas des recet-

tes toutes simples. Plutôt qu'une addition de règles faciles à appliquer, le concept du DD est une « idée régulatrice » dans le sens de Kant, comme la justice, la santé ou la liberté. Il faudra toujours réinterpréter ce concept dans un contexte spécifique (comme le font la médecine et la jurisprudence).

En dépit des difficultés à donner une définition du Développement Durable, ce concept est devenu un mot clef, un élément central des politiques européennes et nationales. Il y a un défi urgent à traduire cette idée générale dans des politiques concrètes. A l'échelle Européenne, la diversité des situations concrètes, des traditions culturelles et des interprétations du développement durable demandent une certaine flexibilité dans l'interprétation du concept de Développement

Durable mais aussi une approche cohérente à l'échelle Européenne. Le projet INSURED a développé un système de 10 éléments d'orientation vers un Développement Durable, éléments qui fournissent un cadre susceptible d'être détaillé selon des besoins plus spécifiques et qui permet également d'identifier et de discuter de priorités différentes. Sur la base de ce système modulable pour l'analyse d'une situation spécifique, SQM propose des procédures pour élaborer des diagnostics, des stratégies, des programmes concrets.

2.3.3 Le concept de la gestion de la qualité

Le Développement Durable est un processus dynamique. Il n'y a pas d'état que l'on puisse simplement qualifier de « durable » en appliquant des critères bien définis. Les objectifs même du développement doivent être rediscutés régulièrement à la lumière des progrès accomplis et des connaissances nouvelles. Ce concept de « gestion » dynamique qui inclut l'autoréflexion a rencontré un succès considérable dans le monde des entreprises avec le concept de « gestion de la qualité ». Ainsi la qualité est une idée générale dont l'interprétation concrète évolue avec le temps. Des moyens de gestion généralement applicables, mais dans un sens procédural bien précis, permettent d'assurer une amélioration continue. C'est dans cette perspective que « SQM – Sustainable Quality Management » propose des outils pour la gestion de processus de transformation en direction d'un développement plus durable.

2.3.4 Le cadre d'analyse SQM

Le cadre d'analyse SQM est composé de trois parties :

- Les éléments relatifs à l'ORIENTATION à donner au développement dans une perspective de durabilité. Ils permettent d'apprécier des aspects d'une situation, d'un programme, d'un projet.
- Les facteurs clés sociaux du territoire, qui montrent le POTENTIEL SOCIAL, servent à analyser le contexte. L'évaluation d'une multitude d'expériences a montré que les relations sociales, les modèles de communication entre les acteurs concernés déterminent très fortement les développements possibles.
- les leviers de transformation, où stratégies de base, permettent d'analyser la DYNAMIQUE existante sur un territoire ou envisagée par un programme.

Le tableau en page suivante présente les 32 éléments de ce cadre d'analyse. Des explications détaillées pour chaque élément se trouvent dans l'annexe 5.

Ce cadre d'analyse peut être utilisé dans toutes les étapes de la programmation, de la gestion et de l'évaluation d'une intervention.

Ces éléments, formulés de manière générale se déclinent, selon les cas, dans des questions spécifiques :

- Le diagnostic de la situation et des tendances sur un territoire se fait à travers d'une analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) pour chaque aspect (environnement, économie, social...). La connaissance d'un territoire permet de

subdiviser les aspects ou de formuler des questions plus concrètes.

- L'analyse d'un programme peut porter sur les impacts attendus vis à vis de chaque aspect : une question à laquelle on peut également répondre par une analyse AFOM.
- Dans la construction d'un programme, les questions concernent les objectifs à poursuivre vis à vis de chaque aspect

L'utilisation de la même grille pour différents territoires ou différentes étapes dans le cycle de vie d'un programme, permet de faire des comparaisons. Ces comparaisons sont essentielles pour permettre un processus d'acquisition. Par exemple, la comparaison des potentiels sociaux de territoires différents peut être importante pour pouvoir apprécier la transférabilité d'une intervention.

2.3.5 Programmation et gestion de programmes

Le système SQM est tout à la fois une cadre méthodologique et un support utiles tout au long du cycle complet d'un programme :

- Le diagnostic d'un territoire
- L'analyse des interventions précédentes
- L'identification des enjeux
- La formulation de stratégies
- La définition de programmes articulés
- L'animation stratégique du territoire
- La sélection de projets

- Le suivi des projets
- L'évaluation de programmes, mesures et projets dans les diverses étapes
- L'échange d'expériences structuré avec d'autres programmes et territoires

2.3.6 Le logiciel de support SQM-tool

SQM-tool est un logiciel de support fondé sur une banque de données qui sert à faciliter la gestion d'appréciations qualitatives dans le cadre du système, à travers toutes les étapes d'un parcours de programmation, de suivi ou d'évaluation. Il combine des fonctions élémentaires telles que

- La définition des tâches tout au long d'un tel parcours
- La définition d'appréciations
- La rédaction et l'impression des questionnaires
- La saisie de réponses
- Un support au regroupement et à la synthèse de réponses qualitatives
- La présentation des résultats et l'impression de rapports lisibles, de transparents et de cartes pour faciliter l'animation de groupes
- L'analyse et la présentation de hiérarchies d'objectifs
- La gestion de données, de personnes, groupes, documents, territoires.

SQM : le cadre d'analyse

ORIENTATION : composantes du développement durable

- O1 Environnement
- O2 Economie
- O3 Socio-culturel
- O4 Equité entre les personnes (sociale et entre les sexes)
- O5 Equité entre les régions
- O6 Equité entre les générations
- O7 Diversité
- O8 Subsidiarité
- O9 Partenariat / mis en réseau
- O10 Participation

DYNAMIQUE : leviers de transformation

- D1 Amélioration de la compréhension des problèmes
- D2 Apprentissage collectif et ouvert
- D3 Négociation et co-décision
- D4 Création d'une vision du futur partagée
- D5 Prise en compte des attentes des groupes cibles
- D6 Cohérences des démarches par rapport aux résultats attendus

POTENTIEL SOCIAL : facteurs clé

- P1 Perception d'une diversité d'approches possibles de développement
- P2 Créativité et innovation fondées sur l'esprit d'initiative et d'entreprise
- P3 Capacité à maîtriser des situations complexes et ambiguës et à anticiper des changements
- P4 Disposition à enrichir sa propre culture et à renforcer la cohésion multiculturelle
- P5 Intérêt à redécouvrir et reinterpréter les spécificités locales et les savoir-faire traditionnels
- P6 Possibilité pour chacun d'atteindre un niveau optimal de réussite et épanouissement personnel
- P7 Partage des responsabilités équilibré entre les différents niveaux de compétences juridiques et institutionnelles
- P8 Autonomie dans la prise de décisions stratégiques avec le soutien d'une structure facilitatrice
- P9 Faire appel en priorité à ses propres ressources et veiller à ne pas mettre en péril celles des autres
- P10 Système de valeurs partagé prenant en compte les liens entre l'environnement, l'économie, le socio-culturel
- P11 Cohésion sociale
- P12 Opportunités et espaces pour une interaction équitable
- P13 Capacité à développer des visions du futur partagées
- P14 Intégration des savoir-faire techniques et sociaux dans l'innovation
- P15 Accès à l'information et à un espace de dialogue et de débat
- P16 Multiplicité d'interactions encouragée par des animateurs locaux

Ces fonctions élémentaires se combinent avec un ensemble de définitions et de questions concernant des tâches comme :

- L'analyse d'un territoire
- La définition de stratégies
- L'évaluation ex-ante d'un programme
- L'aide à la meilleure formulation de projets y compris une évaluation ex ante.

Pour la définition d'un projet de gestion le logiciel nécessite des experts. Des modules restreints d'utilisation aisée seront disponibles en 2001. Ce logiciel a été utilisé par D2MiP, et a été considérablement amélioré tout au long de la démarche par EURES Service qui en détient les droits.

3 L'application des méthodes : l'expérience D2MiP

3.1 Les principales caractéristiques de l'approche

3.1.1 Parcours complet d'une programmation

Le concept du développement durable à la base du projet D2MiP, est plus large que l'interprétation essentiellement concentrée sur l'environnement. Il découle de cette conception large que le développement durable n'est pas une condition additionnelle qu'on peut simplement rattacher aux critères et procédures traditionnelles : cette interprétation du développement durable oblige à reconsidérer tout le parcours de la programmation et de la mise en oeuvre. Des approches qui intègrent la dernière phase de la sélection des projets semblent trop limitées dans ce contexte.

Le concept de développement durable utilisé ici englobe toute une série de principes qui, depuis des années, sont des principes clairement définis et essentiels de la politique communautaire, tels que le respect de la diversité, la subsidiarité, le partenariat, la participation des citoyens, la transparence ; principes qui, toutefois, n'ont pas été pleinement appliqués dans la mise en oeuvre des Fonds Structurels. Le débat sur le développement durable et la demande de l'Union Européenne de prendre en compte explicitement cette démarche, avec toutes ses implications, dans toutes les politiques et programmes communautaires, est une occasion de reconsidérer les procédés et les habitudes qui se sont développés à partir de pratiques administratives et politiques qui ne correspondent plus aux enjeux d'aujourd'hui. Le cadre des 10 éléments d'orientation vers le développement

durable du système SQM – en cohérence avec l'agenda 21 du sommet de Rio de 1992 – est, en effet, assez large pour encadrer et systématiser tous les objectifs formulés pour les Fonds Structurels, passés et futurs. Il peut donc servir d'encadrement pour toute la programmation.

3.1.2 Rôle décisif du niveau local

Dans le projet D2MiP, un rôle décisif a été attribué au niveau local : les acteurs locaux ont été fortement impliqués dans les travaux dans le cadre de méthodes participatives innovantes. A noter que ces acteurs, ne sont pas impliqués directement dans la programmation des fonds structurels et des CPER. Dans D2MiP ils ont joué un rôle inhabituel. Un vingtaine d'entre eux ont travaillé dans chaque comité technique local. Dans des ateliers où l'animation s'est appuyée sur des méthodes nouvelles pour les participants, les grandes lignes du diagnostic, les enjeux, et les stratégies ont été développés collectivement.

Le développement du programme s'est essentiellement fondé sur les appréciations et les jugements des acteurs locaux, guidés par une méthode systématique qui aide à intégrer des perspectives différentes et certains aspects rarement pris en compte. Des points de vue d'experts ont été discutés et intégrés, mais les choix ont été fait essentiellement par les acteurs locaux. La définition des stratégies s'est appuyée sur une analyse systématique, essentiellement qualitative. Beaucoup de détails précieux ont été collectés par le biais des questionnaires et d'entretiens.

Il aurait été souhaitable de compléter l'analyse qualitative, fondée en grande partie sur les appréciations

des acteurs locaux, par une analyse quantitative bien étoffée basée sur des statistiques officielles.

Compte tenu des difficultés rencontrées pour procéder à une analyse solide fondée sur des données statistiques visant à enrichir (conforter, nuancer ou contredire) l'analyse qualitative, les appréciations des acteurs et spécialistes locaux ont été essentielles, même en ce qui concerne des questions en principe objectivement descriptibles.

Au cours du projet il fallait donc développer :

- une compréhension du concept de développement durable,
- une meilleure compréhension du rôle et du fonctionnement des Fonds Structuraux,
- une atmosphère de discussion constructive, capable de surmonter les clivages traditionnels.

Ce qui revient à un effort de formation non négligeable dans lequel les participants ont investi un temps considérable.

L'implication des acteurs locaux dans D2MiP a développé une dynamique propre. En dépit de toutes les difficultés rencontrées, les résultats ont dépassé largement les objectifs initiaux du projet en ce qui concerne :

- la mobilisation de créativité et de potentiels de coopération
- le développement d'une vision commune
- le développement d'éléments de programme concrets, utiles pour les territoires dans ou au-delà des Fonds Structuraux.

Les principales caractéristiques de l'approche de D2MiP

- Parcours complet de la programmation : du diagnostic territorial à la proposition de projets modèles
- Forte implication des acteurs locaux.
 - Attribution d'un rôle jusqu'alors inexistant dans la discussion et la gestion du développement local
 - Formation en terme de développement durable et de méthodologies applicables pour le développement de stratégies innovantes
 - Expression de la créativité et mobilisation de potentiels de coopération
 - Développement d'une vision commune
 - Développement d'éléments de programme concrets, utiles pour les territoires, dans ou au-delà des Fonds Structuraux
- Prise en compte systématique de la richesse et de la diversité des potentialités locales
- Considération et prise en compte du potentiel social des territoires

3.1.3 Utiliser la richesse des potentialités locales

Un souci particulier de D2MiP a été de prendre systématiquement en compte les potentialités locales y compris les potentiels sociaux. Cet objectif a été poursuivi en donnant un rôle important au niveau local

dans tout le parcours de la programmation et en organisant une discussion systématique avec les acteurs locaux sur les ressources propres du territoire. Par ailleurs, une attention particulière a été portée aux comportements sociaux de communication, de discussion, d'innovation et de prise de décisions. Ces aspects du potentiel social – considérés décisifs pour le développement local dans le cadre du système SQM – n'ont pas toujours été faciles à discuter. Mais une fois abordés, ces thèmes ont contribué fortement à la définition des stratégies.

3.2 Les étapes de l'opération

Le tableau figurant dans les pages suivantes présente les différentes tâches du projet D2MiP, les objectifs atteints et les méthodes utilisées. Les objectifs initiaux ont tous été dépassés, malgré les deux mois de retard.

3.2.1 Tâches, objectifs et méthodes

Voir tableau de² la page suivante.

Tâches	Objectifs	Méthodes
Tâche 1 : Développement de la méthodologie	<ul style="list-style-type: none"> • Définition du cadre général de la méthode • Définition des points d'intervention dans le processus de la programmation • Définition des procédures, des critères et des grilles d'analyse • Formation du personnel de l'ARPE par EURES 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition de la méthodologie sur la base de : <ul style="list-style-type: none"> • rapport ECOTEC / objectif 2 • projet PACTE • projet INSURED • système SQM • discussions et ateliers au sein de L'ARPE • introduction du logiciel SQM-tool
Tâche 2 : Diagnostic des situations et des dynamiques sur les territoires	<p>En parallèle sur les deux territoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • analyse qualitative de la situation: forces, faiblesses, opportunités, menaces • étude des dynamiques internes au territoire (sociales, culturelles, économiques et environnementales) • analyse des données quantitatives • évaluation des interventions précédentes et actuelles en vue d'un développement durable • Identification des enjeux 	<ul style="list-style-type: none"> • analyse des documents existants • ateliers animés avec acteurs locaux et experts • entretiens sur site • questionnaire pour acteurs locaux et experts • méthode SQM • recherche données
Tâche 3 : Engagement de la coopération au niveau local	<p>En parallèle sur les deux territoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identification des acteurs, identification des rôles • Recueil de la perception de la situation locale par des décideurs et acteurs régionaux et locaux • Perception locale des dynamiques internes au territoire et propres à susciter une solidarité de projet entre zones industrialisées et zones rurales • Formation des principaux acteurs locaux en matière de développement durable • Validation des critères d'évaluation et des résultats de tâche 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens individuels • séminaires et ateliers de travail • constitution des comités techniques locaux • entretiens avec groupes clés (industriels, ONG)

<p>Tâche 4 : Développement des stratégies et d'éléments programme</p>	<p>En parallèle sur les deux territoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • développement d'éléments d'une stratégie d'intervention sur le territoire cohérente • concertation sur la stratégie avec les principaux acteurs concernés • définition des éléments porteurs d'un futur programme 	<ul style="list-style-type: none"> • proposition de stratégies détaillées par les acteurs locaux sur la base du diagnostic • développement des stratégies principales en ateliers animés avec les comités techniques locaux • proposition de programme par l'équipe D2MiP • concertation locale
<p>Tâche 5 : Identification de projets modèle</p>	<p>En parallèle sur les deux territoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • analyse de projets dans une perspective de développement durable 	<ul style="list-style-type: none"> • recueil de propositions • méthodes d'évaluation développées en tâche 1 • guide pour porteurs de projet sur chacun des territoires • auto-évaluation des projets par leurs porteurs avec l'aide du guide
<p>Tâche 6 : Validation et recommandations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • réflexion sur le parcours du projet et les méthodes utilisées • réflexion sur les résultats obtenus et conditions de reproductibilité • élaboration de recommandations pour les niveaux local, régional, national et européen 	<ul style="list-style-type: none"> • préparation d'un document par l'équipe D2MiP • discussion avec principaux acteurs locaux et dans le comité de suivi régional
<p>Tâche 7 : Diffusion des résultats</p>	<ul style="list-style-type: none"> • diffusion du concept de développement durable chez les acteurs locaux et régionaux • apprentissage pratique de la part d'acteurs clés de méthodes visant à intégrer une orientation de développement durable dans la programmation et la mise en oeuvre des Fonds Structurels. • Influence des résultats du projet D2MiP sur la programmation Fonds Structurels et le CPER en cours • Diffusion locale, régionale, nationale et européenne des expériences, incluant la méthode utilisée et les opportunités offertes par la forte participation locale • Diffusion locale et régionale des stratégies et programmes élaborés pour les territoires 	<ul style="list-style-type: none"> • ateliers animés et entretiens avec une centaine de personnes au niveau local et régional • forte implication et formation des acteurs locaux à travers la participation aux ateliers et le travail sur les questionnaires • plaquette d'information et diffusion auprès des décideurs locaux, régionaux, et nationaux (pas encore réalisé) • rapport final destiné aux gestionnaires des programmes communautaires et à la Commission. • rapport final abrégé pour les acteurs locaux sur chaque territoire • restitution des résultats à un auditoire large sur les territoires (janvier 2000)

3.2.2 Le calendrier

Voir Figure

3.3 L'élaboration du diagnostic

3.3.1 L'analyse qualitative

L'analyse qualitative consiste dans l'appréciation de la situation et des tendances actuelles du territoire considéré par rapport aux aspects du cadre d'analyse SQM. Cette appréciation a été faite par un nombre considérable d'acteurs locaux et quelques experts externes par le biais d'analyses AFOM.

L'analyse s'est fondée sur des travaux issus de différentes sources :

- Un atelier avec les experts de l'ARPE
- Plusieurs ateliers animés avec les comités techniques locaux
- Des rencontres avec des groupes cibles spécifiques (industriels, ONG)
- Des entretiens avec des acteurs locaux et des experts à l'échelle régionale
- Les questionnaires remplis par les acteurs locaux
- Les questionnaires remplis par les experts de l'ARPE
- Les appréciations de l'équipe D2MiP

La synthèse de ces appréciations, élaborée par l'équipe D2MiP, a été validée par les comités techniques locaux. Le résultat consolidé consiste en une

	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Diagnostic / analyse qualitative													
Diagnostic / analyse de données													
Analyse interventions précédentes													
Identification enjeux													
Analyse des objectifs supérieurs													
Stratégies													
Programmes													
Procédures de mise en œuvre													
Définition projets pilotes													
Rapport final													
Comités techniques locaux				*		*				*	*		
Comité de pilotage régional	*												*
Présentation régionale				*									

série d'analyses AFOM et un tableau synthétique qui résume les analyses au moyen de points attribués à l'importance accordée aux atouts, faiblesses, opportunités et des menaces pour chaque aspect. Ce « profil » du territoire sert ensuite de base pour l'identification des enjeux et la définition des stratégies.

3.3.2 L'analyse quantitative

L'approche SQM se base essentiellement sur des appréciations qualitatives. Il est souhaitable que ces appréciations soient en partie fondées sur des données quantitatives. Compte tenu des difficultés à obtenir des données synthétiques pertinentes au niveau local, les travaux pour une grille d'analyse quantitative n'ont pas permis d'aboutir à un instrument applicable en amont de l'analyse qualitative, analyse qui constitue l'essentiel de l'approche SQM. L'ARPE a toutefois entamé une analyse quantitative complémentaire afin

d'une part, d'éclairer, dans la mesure du possible, les appréciations qualitatives et, d'autre part, de mieux identifier les opportunités et les obstacles d'une telle démarche en Midi-Pyrénées.

3.3.3 L'analyse des interventions précédentes

C'est dans l'analyse des interventions précédentes qu'intervient pour la première fois l'approche ECOTEC. Le Document Unique de Programmation (DOCUP) et le guide pratique (DOCAP) des programmes "objectif 2" précédents ont été analysés avec cette méthode facile à mettre en oeuvre. Une analyse parallèle avec le cadre d'analyse SQM a permis de comparer les deux approches.

3.3.4 L'identification des enjeux

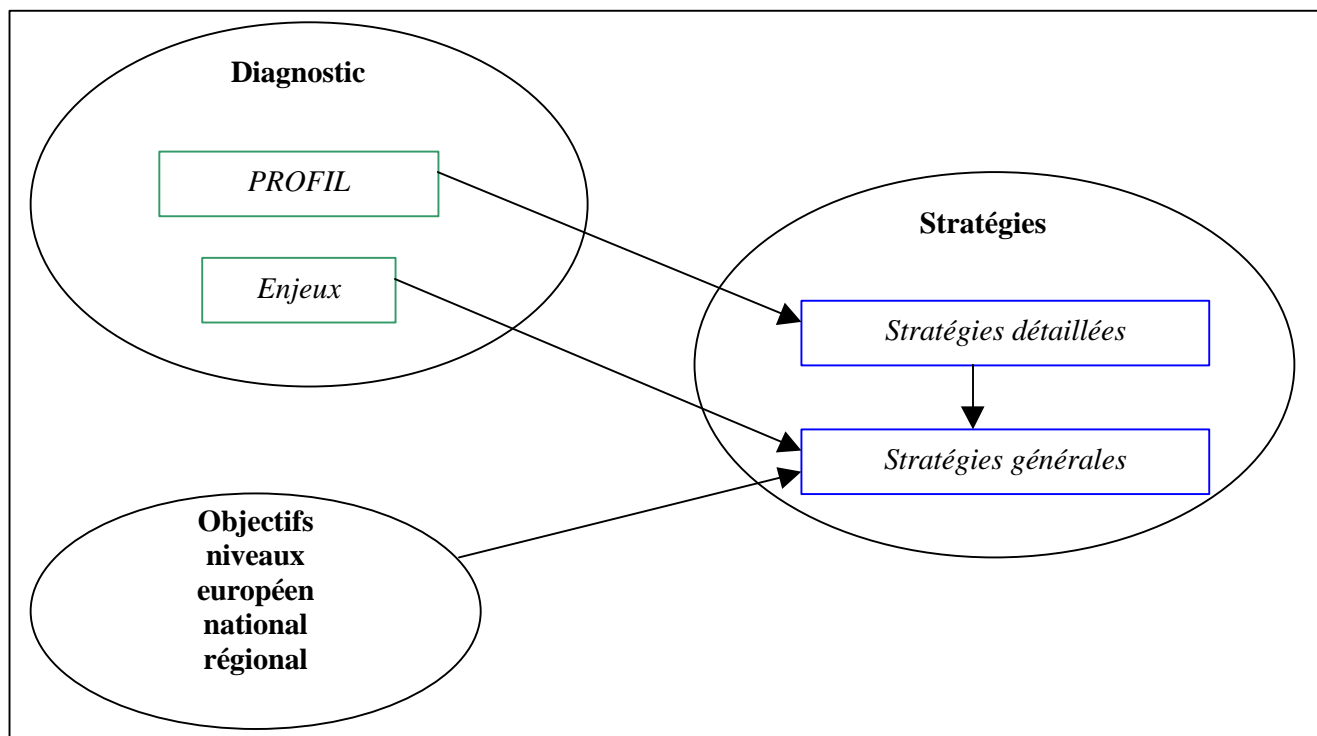
Sur la base du « profil » résultant de l'analyse qualitative, les comités techniques ont identifié (dans le cadre

d'une animation) les éléments qui appellent une intervention. Sur la base des éléments de l'analyse AFOM qui ont conduit à attribuer une importance plus particulière à certains aspects, une série d'enjeux a été formulée. Ces enjeux sont le résultat de combinaisons et ne sont plus liés directement à l'un ou l'autre aspect de la grille SQM.

3.4 La pyramide des objectifs

Les fonds structurels qui concourent à la réalisation des objectifs des politiques structurelles définies par l'Union Européenne. sont un instrument important du développement local et régional. Les mesures et les projets financés à ce titre doivent donc contribuer, tout à la fois et, de la manière la plus efficace possible, à atteindre les objectifs de développement formulés au niveau européen mais aussi national et régional. Un programme local doit donc tenir compte de cette hiérarchie d'objectifs et être capable de démontrer comment il y contribue.

C'est pour cette raison, qu'avant de définir des stratégies et des éléments de programme, il a été procédé à l'analyse les objectifs de développement des niveaux supérieurs. Dans un premier temps et, pour chacun des niveaux, des documents d'orientation ou de programmes ont été analysés en terme d'objectifs explicitement ou implicitement formulés. Dans un deuxième temps, il a été procédé à une synthèse des objectifs les plus importants. Enfin, les liens entre les objectifs des différents niveaux ont été identifiés.



3.5 La définition des stratégies

L'élaboration des stratégies a constitué un travail créatif, complexe et difficile qui a été opéré en deux étapes :

- Dans un premier temps, les acteurs locaux ont formulé (avec l'aide d'un petit questionnaire) des stratégies détaillées en s'appuyant sur les opportunités et les menaces mentionnées dans les analyses AFOM du diagnostic
- Dans un deuxième temps, l'équipe D2MiP a éliminé les doublons et regroupé les propositions par thèmes

- Enfin, dans le cadre d'un atelier de travail, à l'issue de discussions longues et difficiles, les groupes techniques locaux ont dégagé les stratégies principales, aux quelles ont été associées les stratégies détaillées.

La définition des stratégies principales devait tenir compte de trois éléments :

- Des stratégies détaillées
- Des enjeux
- Des objectifs des niveaux supérieurs

Une aide supplémentaire a été apportée apr le système des stratégies de base que représentent les leviers de transformation du système SQM.

A ce stade de la procédure, le défi consistait à trouver une idée stratégique de base susceptible de répondre aux attentes perçues et donnant une image claire et mobilisatrice de l'approche choisie.

3.6 La définition du programme

La définition des stratégies (principales, détaillées) achevée, la formulation des axes et mesures du programme correspondant a été réalisée par l'équipe D2MiP.

La formulation d'objectifs clairs et surtout la définition de résultats et d'impacts attendus en terme d'indicateurs les plus précis possible s'est avérée longue et difficile. Cette dernière tâche, laborieuse mais extrêmement importante pour rendre évaluable le programme, n'a pas pu être accomplie notamment faute de temps pour tous les objectifs.

3.7 L'évaluation ex ante du programme proposé

L'évaluation ex ante des programmes constituait la dernière étape de l'élaboration du programme. Trois approches différentes ont été utilisées :

- Avec la méthode ECOTEC
- Avec la grille SQM
- Par rapport aux enjeux

3.8 Les difficultés rencontrées

Compte tenu de l'ambition affichée, le projet D2MiP a connu de nombreuses difficultés. Ces difficultés sont liées :

- à la nature même du projet
 - projet expérimental
 - complexité des thèmes "développement durable et fonds structurels" sujets difficiles à concrétiser
 - absence de culture sur la construction européenne et les outils
 - compréhension de domaines multiples donc besoins de compétences multiples
- à l'approche retenue
 - approche participative
 - participation et motivation variable voire ponctuelle de certains participants
 - mobilisation concomitance et sur la durée (7 h D'affilée), difficile des principaux responsables
 - représentativité des perceptions, besoins d'associer des groupes cibles complémentaires (chefs d'entreprise, ONG...)
 - dynamique de groupe complexe compte tenu des sujets et/ou des habitudes de coopération
 - globale ; parcours complet d'une programmation du diagnostic à l'identification de projets

- au contexte particulier dans lequel s'est déroulé le projet
 - ARPE, interlocuteur nouveau au titre des fonds structurels, sur un sujet mal appréhendé, le développement durable, dans un contexte historiquement marqué par la compétence et légitimité de l'Etat
 - manque de vision globale de la méthode au démarrage du projet
 - manque d'appropriation préalable d'une méthode complexe par l'équipe de l'ARPE
 - besoins de formation pour ARPE
 - estimation des délais d'appropriation, de réalisation et des ressources insuffisante
 - logiciel en évolution constante
 - deux territoires d'expérimentation
 - lacunes et accès aux informations
 - perceptions culturelles différentes du fait de l'origine du consultant, problème de traduction des concepts et des méthodes
 - manque d'appropriation au niveau des administrations régionales, démarche contrariée par l'écriture parallèle du DOCUP dans le cadre d'une feuille de route classique
 - délais impartis insuffisants pour une appropriation forte et à long terme de la démarche dans son ensemble

Le parcours et les résultats sont présentés dans les chapitres 5-9.

4 Les objectifs des politiques de développement aux niveaux supérieurs

La politique de l'Union Européenne dispose – comme toutes les politiques publiques – de plusieurs types d'outils :

- aides financières et dispositions fiscales
- dispositions institutionnelles, juridiques et réglementaires,
- moyens de persuasion, déclarations, campagnes,
- services et prestations.

La mise en œuvre d'une politique efficace implique, le plus souvent, la combinaison de plusieurs de ces types d'outils.

Les douze projets pilotes de la DG XVI, dont D2MiP, ne traitent pas de la politique régionale dans sa globalité, mais plus précisément des Fonds Structurels et de leur orientation vers un développement durable. Les Fonds Structurels de l'Union Européenne constituent essentiellement des outils financiers. Dans tous les efforts pour améliorer et mieux cibler leur programmation et leur mise en œuvre, il faut tenir compte des limites principales de ce type d'instrument : les Fonds Structurels influencent un grand nombre de domaines qui font l'objet de politiques sectorielles, mais les institutions, les lois spécifiques, les dispositions réglementaires dans toutes sortes de domaines concernés ne peuvent être changées par cet instrument.

Néanmoins, les Fonds Structurels servent à poursuivre les objectifs des politiques régionales communautaires. La Commission Européenne doit veiller à ce que les moyens qui lui ont été confiés soient utilisés dans la poursuite de ces objectifs plus ou moins précis, fixés par toute une gamme de documents qui ont été approuvés par le Parlement Européen et le Conseil

des Ministres des Etats membres. Les Fonds Structurels sont conçus, d'une part, pour ceux les bénéficiaires potentiels, et, d'autre part, comme un instrument permettant de guider le développement dans le cadre des objectifs généraux de la politique de l'Union Européenne.

Conformément au traité d'Amsterdam, les instruments financiers de l'Union Européenne visent simultanément dans son intérêt propre et à long terme, la croissance économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement, en d'autres termes, le développement durable. L'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles et structurelles, dans le contexte de l'Agenda 2000 est ainsi une priorité politique confirmée par le Conseil Européen de Vienne ; l'intégration du principe d'égalité entre hommes et femmes est une obligation.

Les politiques structurelles et de cohésion de l'Union Européenne ont pour objectif essentiel de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions ainsi qu'entre les Etats membres. Elles accompagnent les politiques nationales et régionales dans les régions les plus faibles et sur les marchés du travail nationaux et régionaux. S'il incombe aux Etats membres de définir leurs priorités de développement, le cofinancement des programmes par l'Union Européenne exige qu'il soit tenu compte des priorités communautaires dans le but de favoriser la cohésion économique et sociale.

Les programmations pour les interventions structurelles communautaires relèvent, dans le cadre de la nouvelle réglementation, de trois objectifs généraux:

- Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;
- Objectif 2 : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;
- Objectif 3 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

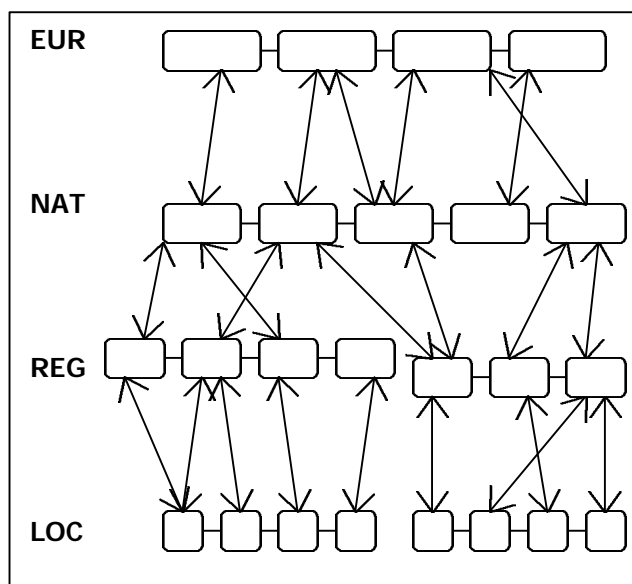
Dans la poursuite de ces objectifs, la Communauté contribue à promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, le développement de l'emploi et des ressources humaines, la protection et l'amélioration de l'environnement, ainsi que la diminution des inégalités, et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

La programmation et la mise en œuvre des Fonds Structurels s'effectue dans le cadre d'un système auquel participent plusieurs niveaux politiques et administratifs : le niveau européen, le niveau national, le niveau régional et le niveau local.

Pour le bon fonctionnement de ce système à plusieurs niveaux ou échelles spatiales, le principe de subsidiarité est essentiel. L'idée fondamentale d'une responsabilité partagée entre ces niveaux est soulignée par le fait que les règlements exigent un cofinancement national, régional ou local aux aides communautaires. A tous ces niveaux il y a des politiques de développement et des acteurs avec des idées plus ou moins explicites qui doivent se coordonner tout en respectant les rôles différents à chaque échelle.

La méthode traditionnelle de gestion non transparente des programmes publics et de négociations bilatérales de projets n'est plus adaptée à ce contexte. Les principes de participation, de partenariat et de subsidiarité fortement ancrés dans les politiques de l'UE exigent des instruments qui permettent une discussion transparente des rôles, des objectifs et des performances aux différents niveaux. Un préalable pour toute programmation et mise en œuvre transparente à tous les niveaux, implique la construction d'un système d'objectifs explicites qui mette en évidence les relations entre les différents niveaux et composantes d'un programme et qui permette une évaluation des performances des politiques, des programmes et des projets à chaque niveau.

Leviers de la politique européenne en région, les programmations régionales des Fonds Structurels doivent



ainsi s'inscrire dans une perspective européenne mais aussi nationale et régionale.

Une analyse de documents politiques aux niveaux européen, national et régional (voir annexe) a permis de résumer les objectifs les plus importants aux divers niveaux et d'identifier les liens entre eux. Le résultat est présenté dans le tableau sur la page suivante. Pour montrer la bonne correspondance des objectifs européens avec les 10 éléments d'« orientation vers le développement durable » du système SQM ces derniers ont été également inclus dans le tableau.

En ce qui concerne le niveau national, la Loi d'Aménagement et du Développement Durable du Territoire (LOADDT), la loi d'orientation agricole, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération agricole (loi Chevènement), la note d'orientation transmise aux préfets de région en septembre 1999 ou encore la circulaire du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 11 mai 1999, ont été particulièrement prises en considération dans cette analyse.

Compte tenu de l'état d'avancement des négociations du contrat de plan, c'est à partir de documents intermédiaires provenant soit de l'Etat, soit du Conseil Régional qu'ont été identifiés les objectifs pour le niveau régional.

Cette analyse des objectifs des politiques de développement aux niveaux supérieurs est un préalable important pour la construction d'un programme d'intervention au niveau régional et territorial. Les objectifs du programme devront s'inscrire dans ce contexte.

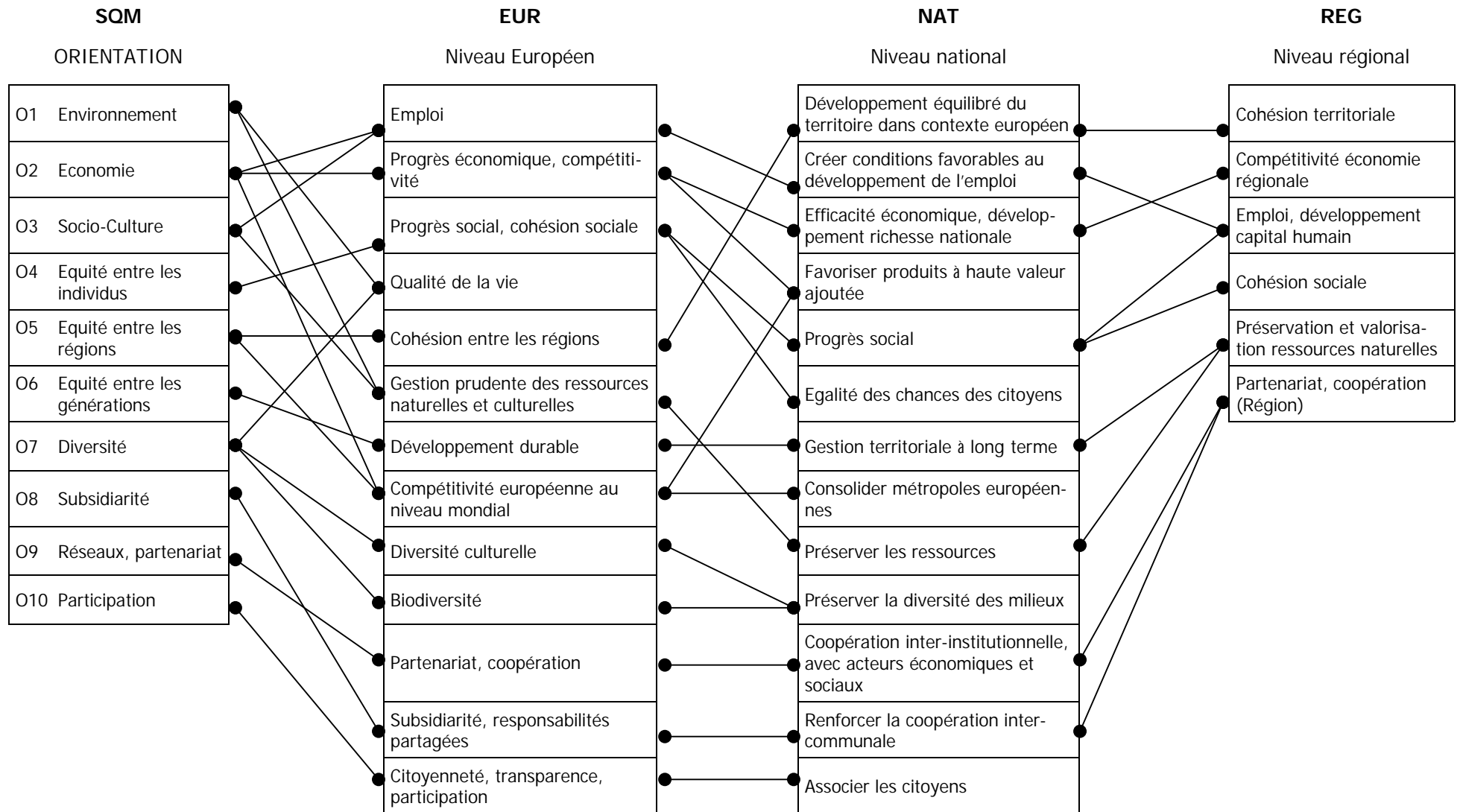


Tableau 1 : Analyse des objectifs des politiques de développement aux niveaux supérieurs

5 La programmation pilote : les éléments communs aux deux territoires

5.1 Diagnostic

5.1.1 Analyse qualitative

5.1.2 Parcours et résultats

Le développement durable est tout à la fois:

- *un concept* qui a du mal à trouver une traduction concrète et opérationnelle,
- *un processus* complexe dans lequel la dimension humaine et environnementale sont essentielles ,
- *des méthodes* fondées sur :
 - *de nouvelles connaissances* du fait même des liens et des relations entre économie, environnement et socio-culture, entre échelles territoriales (locales, nationales, européennes, mondiales) ou temporelles (aujourd'hui, demain) ;
 - *de nouveaux principes* d'actions basés, par exemple, sur la relation à la nature (respect de la diversité, prévention, précaution, pollueur/payeur...) ou la relation à l'autre (équité, diversité, démocratie participative, transparence, partenariat...)

Réaliser un diagnostic du territoire suppose dès lors un nouveau cahier des charges qui prenne en compte, concept, processus, et méthodes.

Le diagnostic a constitué un temps fort du travail. Il a été réalisé par l'ARPE à partir du recueil des perceptions individuelles d'acteurs locaux voire régionaux, représentatifs d'intérêts divers. Choisis en qualité de

personnes qualifiées, ce sont près de cinquante participants qui ont contribué à l'analyse du territoire parmi lesquels, des maires, des représentants des services gestionnaires de l'Etat, des socio-professionnels (industriels, représentants des chambres consulaires ou d'agences de développement) ou encore des représentants d'associations.

Le recueil des perceptions s'est effectué dans le cadre du comité technique ou de pilotage, de réunions sectorielles ou d'entrevues. Ce sont ainsi trois réunions du comité technique, six réunions sectorielles et de nombreuses entrevues qui y ont été consacrées, soit près de cinquante personnes mobilisées hors équipe de l'ARPE.

Ce travail a été complété, de plus, par l'envoi d'un questionnaire. Bien que décourageant par son volume (60 pages) et la complexité des questions, les contributions ont été importantes.

Enfin, à partir du référent commun élaboré lors des premières rencontres ou présenté dans le questionnaire et du cadre méthodologique précis de la méthode SQM, il a fait l'objet d'échanges et de débats au sein du comité technique local. L'analyse présentée a été réalisée par l'ARPE ; il s'agit d'une synthèse des perceptions validée dans le cadre de réunions restreintes puis en comité technique.

Ce travail a pu être réalisé grâce à une mobilisation importante et une implication personnelle exceptionnelle des acteurs locaux et des représentants des services de la sous-préfecture. A cet égard la participation et la contribution de M. le Sous-Préfet Koegler et, plus récemment, de M. du Cray sont à souligner.

Première phase :

La compréhension du projet, du concept, et l'acquisition d'un langage commun ont constitué la première phase du travail.

Le projet

La vision "guichet" de l'objectif 2 a causé, au démarrage de l'opération, des incompréhensions de la part des personnes associées, dans la mesure où l'objet même de l'expérimentation ne visait pas le financement d'opérations. La présentation du projet a révélé par ailleurs une méconnaissance profonde des objectifs et des mécanismes qui sous-tendent l'élaboration d'une programmation régionale.

Le concept du développement durable

Sa compréhension s'avère difficile. Cette difficulté tient à un ensemble d'éléments.

- la difficulté à appréhender le développement au travers d'un ensemble de dimensions (environnement, économie mais aussi socio-culturelle...), difficultés à appréhender le développement à une échelle élargie dans le temps et dans l'espace, difficulté à proposer une traduction concrète des principes qui sous-tendent le développement durable ;
- la complexité et le nombre d'éléments tendant à caractériser le développement durable : dimensions du développement, facteurs sociaux, leviers de transformations (soit trente deux éléments),

- la compréhension de certains concepts inhabituels (subsidiarité) ou difficiles à différencier (partenariat/participation).

5.2 Analyse quantitative

En complément de l'analyse qualitative du territoire, l'analyse quantitative vise à éclairer les perceptions recueillies auprès des acteurs locaux. L'étude s'est attachée à recueillir et analyser les données en fonction des champs définis dans l'analyse qualitative : environnement, économie, socioculturel, équité... .

5.2.1 La méthodologie

La phase quantitative de l'étude comprend le recueil, la caractérisation, l'analyse des données utiles pour la réalisation d'un diagnostic orienté vers le développement durable sur la zone objectif 2 de Castres-Mazamet.

Le recueil de données

Lors de cette première étape les données ont été inventoriées, regroupées par domaine et hiérarchisées.

La caractérisation et l'analyse des données

Le travail visait dans la mesure du possible à :

- présenter l'état de la situation à un instant donné
- préciser la nature, l'importance et la localisation des problèmes rencontrés

- porter un regard rétrospectif pour rendre compte d'une tendance (ex : évolution de la qualité de l'eau...)
- restituer ces données dans un contexte territorial (politiques engagées, actions en cours ou en projet...)
- comparer les données avec celles existantes à d'autres échelles (zone d'emploi, départementale, régionale)

Le travail a permis de confirmer d'une manière générale les perceptions des acteurs et d'apporter des compléments d'information.

→ Cf les résultats en annexes 2 et 4.

5.2.2 Conclusion

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. La demande de données territorialisées est un phénomène récent qui date de la décentralisation (1982) ; il faudra encore du temps pour organiser la collecte et le traitement de l'information à cette échelle. Dans le cadre de la mise en place des projets de pays, ce type d'information va rapidement s'avérer nécessaire lorsqu'il s'agira de définir les enjeux, les objectifs et d'évaluer les résultats de ces politiques.

De plus, l'enjeu environnemental reste encore trop récent pour que l'on dispose d'un système d'information, facilement accessible, centralisant les données

environnementales. Pourtant une masse considérable de données et de connaissances a été produite depuis une vingtaine d'années. Or, à ce jour, ces données et ces connaissances sont très difficiles d'accès et peu valorisées, à quelques exceptions près. Les prestataires de services sont toujours à la recherche de méthodes d'analyse, et l'évolution constante de la législation et de la réglementation élargit sans cesse les champs d'investigation de l'évaluation environnementale. Il est à regretter que la capitalisation des savoirs et des savoir-faire ne trouve pas de lieu d'échange pour leur exploitation. Toutefois, quelques services administratifs et établissements publics ont pris l'initiative de stocker des données. Celles-ci nécessiteraient, pour les alimenter et en assurer le suivi, leur mise en relation avec le monde de la recherche et les acteurs de l'aménagement du territoire.

D'un point de vue général les principales limites sont :

- Une échelle non pertinente d'un point de vue territorial et un zonage européen non reconnu par le système statistique français. Il s'agit de procéder par agrégation de données cantonales (9 pseudo cantons).
- Une unité de référence, le canton dont les données socioéconomiques sont anciennes. Elles datent du dernier Recensement Général de la Population 1990.
- La mise en parallèle des champs environnemental, économique et social. Si le développement durable vise à appréhender les phénomènes de manière globale et systémique, l'hétérogénéité

temporelle et spatiale des différentes données rend cet exercice impossible.

- La diversité des champs abordés. Le recueil et le traitement des données dans un contexte de développement durable supposent de multiples compétences devant la diversité des champs abordés (environnement, socioculturel, économie, statistique).
- La multiplicité des sources. Considérant le nombre important de problématiques à étudier dans les domaines économique, social, environnemental, force est de constater la multiplicité des sources et des interlocuteurs à mobiliser. Ce phénomène s'accroît sans cesse avec l'apparition de nouveaux liens entre les problématiques et sous la pression d'une demande de plus en plus forte. Par ailleurs, ce grand nombre de données limite la lisibilité du système d'information, et ce d'autant plus que les modes de comptabilisation varient, pour une même donnée, d'un organisme à un autre.

5.3 Analyse des interventions précédentes

L'analyse du programme objectif 2 précédent avec la méthode ECOTEC, qui est reportée dans l'annexe 1, a produit des résultats décevants : la plus grande partie des mesures du programme ne relève pas du développement durable comme le conçoit ECOTEC.

Toutefois, la présentation, en atelier, de l'analyse ECOTEC des interventions précédentes revêt un avantage pédagogique non négligeable. Cet exercice, facile à comprendre, permet incontestablement aux

acteurs locaux de saisir très rapidement les limites d'une programmation traditionnelle en terme d'environnement (marginalité, approche curative, défensive, intérêt d'une approche globale en terme d'atouts/faiblesses, intérêt du préventif...). Cet exercice nous paraît particulièrement utile à l'ouverture de la réflexion, et peut compter parmi les éléments introductifs utiles à la méthode SQM, notamment sur des territoires présentant peu de culture environnementale.

L'analyse avec l'approche SQM qui considère d'autres dimensions que l'environnement est légèrement plus satisfaisante : pourtant il persiste des faiblesses et des lacunes très importants. Le programme ne différencie pas les territoires. Pour les détails voir l'annexe 1.

6 Programmation pilote à Castres Mazamet

6.1 Présentation du territoire d'expérimentation

La zone « Objectif 2 » Castres-Mazamet est un **réel territoire de liaison entre Midi Pyrénées et la Méditerranée**.

Située entre Toulouse (75km) et Béziers (95km), à 175km de Montpellier, relativement bien reliée au nord du Tarn et à l'Aveyron, la zone présente toutefois un réseau routier (RN 126, RN112) mal adapté, et mal compensé par le réseau ferroviaire (ni rapide, ni direct), et s'est dotée d'un aérodrome.

Zone de piémont (piémont albigeois castrais au Nord Ouest, Montagne Noire au sud, Monts de Lacaune au nord est), la zone « objectif 2 » est en outre caractérisée par une grande diversité topographique et de nature de sols (vallées secondaires non calcaires, côteaux argilo-calcaires sur marnes dominantes, côteaux sur marnes et alluvions anciennes, plateaux calcaires tendres, collines et monts sur roches acides : gneiss, schistes, granit).

Composé de « petits terroirs naturels » très typés et jouissant d'une certaine notoriété (Montagne Noire, Sidobre, Vallée de l'Arn), ce territoire est traversé par deux vallées majeures : l'Agoût et le Thoré.

Riche d'une **remarquable biodiversité**, cette zone souffre encore toutefois de **deux « points noirs »**. D'une part, historiquement fortement marqué par de sérieuses pollutions de ses eaux, le territoire présente encore, malgré une amélioration globale de la **qualité de l'eau**, une concentration non négligeable de pollutions, et nécessiterait une gestion de l'espace anti-

pant de **sérieux risques d'inondations**. D'autre part, **deux sites de sols pollués** ont été recensés par le Ministère de l'Environnement.

Enfin, les objectifs généraux de **qualité de l'air** semblent respectés sur la zone.

Le territoire présente donc de réelles richesses, mais également des fragilités et des potentialités non négligeables, comme en témoigne d'ailleurs l'appartenance de 22 des 35 communes de la zone « objectif 2 » au périmètre du **Parc Naturel Régional du Haut Languedoc**.

Administrativement, la zone « objectif 2 » de Castres Mazamet relève de la Région Midi Pyrénées, et du Département du Tarn. Elle couvre 9 (pseudo) cantons, soit 35 communes.

Bénéficiaire d'une sous-préfecture, la zone est en outre **bien dotée en services publics** : santé –un centre hospitalier-, éducation et formation - 8 collèges, 8 lycées, un IUT, un GRETA, un centre de formation des infirmiers-, sécurité, justice, équipement, services de l'emploi, services sociaux, (essentiellement concentrés à Castres).

Démographiquement, la zone présente un **vieillessement** de la population mais aussi, et plus que dans des zones comparables, un **solde migratoire négatif**.

En matière de **chômage -12,5%-** (référence INSEE sur zone d'emplois), le territoire se situe au dessus de la moyenne régionale (12,1%), et de la moyenne communautaire (11,9%).

Près d'un tiers des demandeurs d'emplois sont à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an. Plus de la moitié sont des femmes. Si le profil des demandeurs d'emplois est relativement similaire sur la zone et en Midi Pyrénées, il est à noter que la part des cadres demandeurs d'emploi (2,9%) est inférieure à celle de Midi Pyrénées (6%). (« exode des diplômés »)

Sociologiquement, le territoire est marqué d'une forte tradition de métissage culturel (religieux notamment) et de débats. Les acteurs locaux présentent une bonne connaissance de leur territoire, et notamment de ses faiblesses.

Economiquement, ce second bassin d'emploi de Midi Pyrénées en reconversion est caractérisé par :

- Une agriculture diversifiée et de qualité, (poly-culture, élevage) en dépit de l'âge des chefs d'exploitation et des difficultés de transmission des exploitations.
- Une sylviculture, dont le développement des produits est à anticiper.
- le poids de l'industrie (41% des emplois salariés privés, tous secteurs confondus), même si l'on observe une chute significative de l'emploi (-6%/an) dans les industries de biens de consommation (- 52,1% des salariés du secteur en 7 ans : notamment industrie du cuir et de l'habillement), et dans l'industrie des biens intermédiaires (dont industrie textile) et de l'automobile (respectivement - 22,3% et - 60,5% en 7 ans).

- L'industrie agro-alimentaire rencontre de relatives difficultés, même si elle a récemment créé des emplois.
- Enfin, de 1990 à 1997, la zone connaît une dynamique de tertiairisation (services aux particuliers et aux entreprises) qui ne compense toutefois pas la chute du secteur industriel.

Globalement, le tissu industriel de la zone est essentiellement composé d'établissements de moins de 50 salariés, et du Groupe Fabre (pharma-cosmétologie et engrais), deuxième employeur de la zone (15% des effectifs industriels).

6.2 Le déroulement de l'analyse qualitative

L'analyse qualitative a été réalisée à partir du recueil des perceptions des acteurs locaux dans le cadre d'ateliers, d'entrevues ou encore par le biais de questionnaires.

Une vision de la zone s'est progressivement dessinée à partir de l'analyse des dimensions du développement et des potentiels sociaux.

L'analyse "atouts" "faiblesses", "opportunités", "menaces" de l'économie s'est vue complétée, au sein du comité technique, par une analyse des tendances économiques générales sur le territoire par rapport aux grands secteurs d'activités. Des secteurs d'activités jusque là peu connus se sont révélés des secteurs d'avenir (mécanique, chimie, chimie fine, agriculture, agroalimentaire, sylviculture, bois, tourisme, NITI, services). Ces secteurs seront à développer, structurer

et accompagner, complémentarément aux activités traditionnelles.

S'agissant de l'environnement, l'image des pollutions engendrées par les rejets industriels ou domestiques, la dégradation des sites (carrières ou friches industrielles) associée à l'image de déclin industriel s'est imposée dans un premier temps. Une analyse plus approfondie des liens entre activités économiques et environnement ont conduit à la conclusion que si l'environnement constituait un frein voire une menace pour les activités traditionnelles, il était un facteur de développement pour les secteurs porteurs d'avenir. Une question était donc posée pour l'avenir du territoire : comment gérer la transformation structurelle qui demande une image et une qualité de l'environnement meilleures dans les secteurs d'avenir tout en offrant des rythmes de transformations acceptables vis à vis des vieilles industries ?

Le manque de coopération entre Castres/Mazamet, reconnu comme une faiblesse voire comme une menace dans l'analyse de la dimension socio-culturelle a conduit à une analyse des deux pôles urbains d'un point de vue des spécificités, des différences et des synergies possibles. Au delà de caractères historiques, culturels et économiques qui différencient les deux pôles , - Castres, terre catholique, ville nouvelle, ouverte sur la région, capital industriel productif ... Mazamet, vieille ville, influence protestante, capital financier, logique patrimoniale et familiale, ouverture à l'international...-, des indices d'une synergie et d'une complémentarité ont été pointés : volonté à coopérer notamment institutionnelle, opportunités de coopérations fortes (contrat d'agglomération, pays, filières).

CM : Tendance de développement des secteurs, synergies possibles et rôle de l'image environnementale			
Secteur d'activités	Tendance de développement	Possible Synergie Castres / Mazamet	Rôle de l'image environnementale
Textile	↓	+	-
Cuir	↓	+	-
Chimie traditionnelle	⇒↑	0	0
Chimie avancée	↑	0	+
Agroalimentaire	↑	0	+
Agriculture	⇒↑	0	+
Industrie du Bois	↑	+	0...+
Sylviculture	. ⇒↑	+	+
Tourisme	↑	+	+
NTIC	↑	+	+
Services aux entreprises	↑	+	+
Transports routier	↓	+	-
Granit extraction	⇒	0	-...+
Granit transformation	↑	0	-...+
mécanique	↑	+	0

Une conclusion s'est imposée à l'occasion des discussions : la cohésion et les intérêts sont assez forts pour justifier une démarche et une programmation communes ; elles constituent des opportunités pour construire une vision du futur partagée entre les deux territoires.

La perception de clivages est restée prépondérante lors des discussions. Elle s'est traduite au sein même des discussions à propos, par exemple, de la valeur accordée à l'environnement, de la place accordée au désenclavement dans les perspectives de développement à venir, de l'ouverture du territoire vers la méditerranée ou encore "des réseaux fermés de décisions". Cette perception tient en particulier, à la diversité des structures de développement ou de coopération intercommunales, ou encore à la multiplicité des procédures de coopération, en somme, à une incapacité à définir une stratégie pour le territoire commune et partagée, ce, en dépit de la tradition de débat qui semble prévaloir.

Dans ce contexte, la question de la communication, de la transparence de l'information, de la participation est essentielle. Les perceptions à cet égard sont contrastées.

D2MIP a ouvert une discussion entre des acteurs représentatifs d'intérêts différents.

La grille d'analyse a permis d'aborder systématiquement l'éventail des questions qui sous tendent le développement durable du territoire. Elle permet certes de dresser un état des lieux du territoire mais aussi de recueillir des indications quant aux opportunités à saisir ou encore aux menaces à éviter pour un développement futur du territoire.

L'intérêt d'un tel diagnostic réside dans la construction d'une vision commune à partir d'un ensemble de perceptions. Marquée au départ, par une perception du territoire essentiellement économique et pessimiste, elle s'est enrichie des perspectives nouvelles

qu'apporte la discussion sur le développement durable, de la confrontation des perceptions individuelles et des débats.

Le diagnostic ainsi réalisé reste cependant très subjectif. Il est le reflet des préoccupations locales retranscrites par l'équipe de l'ARPE, d'une perception à un moment donné. La validation collective et unanime permet toutefois de lui accorder un crédit certain.

Les discussions au sein du groupe technique ont fait apparaître une méconnaissance d'éléments constitutifs du territoire ou encore de phénomènes à échelle supra locale. L'équipe de l'ARPE a pu constater, par exemple, que la richesse du territoire en matière de biodiversité, le capital "nature", la valeur patrimoniale et économique de l'environnement semblaient sous estimés. De même, la question de l'énergie, des transports, les relations des impacts environnementaux entre niveau local et niveau mondial ne paraissent pas constituer un sujet de préoccupation.

C'est pourquoi et, afin d'éclairer cette analyse, il paraît très utile de confronter les perceptions du territoire avec une analyse quantitative fiable.

6.3 Le profil du territoire

Comme expliqué dans le chapitre 3, les acteurs locaux et des experts externes ont réalisé des analyses AFOM de la situation et des tendances actuelles du territoire pour 26 aspects de la grille SQM. La synthèse validée de ces analyses est reproduite dans l'annexe 1. Les éléments principaux du questionnaire correspondant se trouvent dans l'annexe 5. Ci-contre, le « profil » qui résulte de ces travaux. L'importance des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces est indiquée par une valeur de 0 à 3 pour chaque aspect considéré. Ce tableau permet d'identifier facilement les aspects sur lesquels une intervention où une considération particulière semblent utiles, soit parce qu'il y a des opportunités particulières à saisir, soit parce qu'il y a urgence à prévenir des menaces où à résoudre des problèmes sérieux.

		A	F	O	M
ORIENTATION envers le DD					
O1	Environnement	●●	●●	●●●●	●●●●
O2	Economie	●●	●●	●●	●●●●
O3	Dimension socioculturelle	●●●	●●	●●	●●●●
O4	Équité entre les individus (équité sociale et entre les sexes)	●●	●●●●	●●	●●
O5	Équité entre les régions ou territoires (équité spatiale)	●●●	●●●●	●●	●●
O6	Équité entre les générations	●●	●●●●	●●	●●●●
O7	Diversité	●●●	●●●●	●●●●	●●●●
O8	Subsidiarité	●●	●●●●	●●	●●
O9	Travail en réseaux / partenariat	●●●	●●●●	●●●●	●●●●
O10	Participation	●●	●●●●	●●●●	●●
POTENTIEL social du territoire					
P1	Perception d'une diversité d'approches possibles de développement	●	●●	●●	●
P2	Créativité et innovation fondées sur l'esprit d'initiative et d'entreprise	●●	●●	●	●
P3	Capacité à maîtriser des situations complexes et ambiguës et à anticiper des changements	●	●●●●	●●	●●
P4	Disposition à enrichir sa propre culture et à renforcer la cohésion multiculturelle	●●●	●	●	●●
P5	Intérêt à redécouvrir et réinterpréter les spécificités locales et le savoir-faire traditionnel	●●	●●	●●●●	●
P6	Possibilité pour chacun d'atteindre un niveau optimal de réussite et épanouissement personnel	●	●●	●●	●●
P7	Partage des responsabilités équilibré entre les différents niveaux de compétences juridiques institutionnelles	●	●●	●●	●●●●
P8	Possibilité à participer à la prise de décisions stratégiques avec le soutien d'un élément facilitateur	●●	●●	●●●●	●
P9	Faire appel en priorité à ses propres ressources et ne pas mettre en péril celles des autres	●●●	●	●●●●	●
P10	Système de valeurs partagé prenant en compte les liens entre l'environnement, l'économie, le socioculturel	●	●●	●	●●
P11	Cohésion sociale de la communauté locale	●●	●		●●
P12	Opportunités et espaces pour une interaction équitable	●●	●	●	●
P13	Capacité à développer des visions du futur partagées	●●	●●	●●	●
P14	Intégration des savoir-faire techniques et sociaux dans l'innovation	●●	●●	●	
P15	Accès à l'information et à un espace de dialogue et de débat	●	●●●●	●	
P16	Multiplicité d'interactions encouragée par des animateurs locaux	●●	●●	●	●

Synthèse AFOM

La collection complète des analyses AFOM pour tous les aspects de la grille d'analyse, expliqués un à un dans des commentaires, se trouve dans l'annexe 1.

Sur les pages suivantes ces appréciations ont été résumées dans un tableau AFOM synoptique.

ATOUTS	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> • La diversité et la richesse des espaces naturels et des milieux, des ressources. Une prise de conscience progressive de la valeur de l'environnement et du capital "nature". • Un Parc Naturel Régional • Une culture industrielle forte, des savoir faire disponibles, la qualité des hommes. Un tissu dense de PME PMI. Des potentiels pour une diversification. • Une culture locale forte, modelée par l'histoire religieuse et l'industrialisation. Tradition de cohésion sociale. Fort attachement des hommes au territoire. • Une culture de l'emploi fondée sur l'emploi des hommes et des femmes. • Des infrastructures de formation diversifiées. • L'action culturelle et sportive. L'attention portée à la politique sociale, et à l'emploi. • Zone carrefour et 2^{ème} bassin d'emploi industriel de Midi-Pyrénées : fort potentiel en milieu rural et urbain • Des démarches fondées sur la complémentarité et les synergies au sein du territoire. • L'action en faveur des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. • Richesse patrimoniale (naturelle, culturelle, savoir faire). • Prise de conscience progressive de la valeur de l'environnement. • Diversité des ressources naturelles, culturelles, des savoir faire, des usages, des structures de développement, des procédures et des démarches • Capacité de la communauté locale à adhérer à des procédures contractuelles. • Des territoires de projets à l'échelle des problématiques (emploi, bassin versant..). Culture et capacité à coopérer, à négocier. • Des organisations en filières professionnelles, une intercommunalité forte • Un réseau associatif dense et actif • Une capacité à se mobiliser • Un intérêt à informer, sensibiliser. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le manque d'attractivité du territoire lié à l'impact sur les milieux des activités traditionnelles (rejets, friches, dégradations sites et sols...) • Une méconnaissance de la valeur patrimoniale de la richesse biologique (faune, flore), de la valeur économique de l'environnement. • Une méconnaissance de la dynamique économique émergente • Un manque de gestion prévisionnelle des mutations (emplois/compétences) • La fragilité de certains secteurs vis à vis de la concurrence • Le vieillissement de la population • La qualification de la main d'œuvre disponible inadaptée aux nouveaux besoins • Les disparités en terme d'emplois, de revenus • La faiblesse des infrastructures de transports, les sites dégradés et les pollutions. • La fragilité de certaines activités traditionnelles. • Le vieillissement de la population. • Les pollutions et dommages causés aux milieux • Le manque de synergie entre éléments de la diversité. • Le poids de la mono-industrie. • La dépendance des moyens financiers, des décisions extérieures (marchés mondiaux) • L'éloignement des centres de décisions. • Le manque d'outils de décisions (connaissance). • Une concurrence entre les structures • Des considérations partisans • La complexité des niveaux de coopération, un manque de lisibilité • Un manque de connaissance, de transparence de l'information, de mécanismes de consultation

OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • Des changements notables des comportements vis à vis de la prise en compte de l'environnement (gestionnaires publics ou privés, industriels notamment) • Le développement de nouvelles activités fondées sur la culture industrielle, l'innovation, la technologie • Le capital « nature » et « patrimoine », facteurs de développement du tourisme • La politique en faveur de la formation continue • Soutien à la vie associative et de quartier • Développement des services à la personne • L'action culturelle fondée sur l'accès à la culture d'un grand nombre et le rayonnement du territoire • La mobilisation en faveur de la formation, des NTIC • L'action culturelle et sportive • Des démarches territoriales fondées sur la complémentarité et les synergies • Une gestion intégrée du territoire. • Les initiatives en faveur de l'amélioration de la qualité de l'environnement , de l'attractivité du territoire vis à vis notamment des jeunes • Un potentiel de développement (nouvelles activités, nouvelles filières) dans le cadre d'une dynamique de projet territorial (PNR, ...) • L'adhésion à de nouvelles procédures contractuelles (communauté d'agglomérations, pays) • Des projets territorialisés fondés sur la complémentarité et la synergie. • Le développement des NTIC. • Les initiatives en faveur de la démocratie participative. • L'émergence d'une conscience collective en faveur d'une reconversion ; les nouveaux comportements de consommation 	<ul style="list-style-type: none"> • Le poids économique de la réhabilitation des sites ou des dépollutions Difficultés techniques ou partenariales à finaliser des projets • Le poids d'un référent économique passéiste (industries traditionnelles) et peu valorisant (difficultés et déclin) • Une tendance au découragement, la perte de confiance des acteurs, des populations locales, notamment des jeunes • Un solde migratoire en baisse • La marginalisation de la main d'œuvre peu qualifiée (chômeurs ou jeunes sans formation) • La spécialisation des emplois, le chômage de longue durée • Le manque d'attractivité du territoire • La perte de mémoire, des savoir faire industriels. • Les coûts de la réhabilitation • Les problèmes de transmission, reprise des PME PMI et petites entreprises • Une certaine concurrence entre institutions, secteurs économiques • Le manque de cohérence des politiques publiques. • Le manque de lisibilité, de transparence • Les disparités fiscales. • Le poids des dynamiques historiques entre Castres et Mazamet • Le développement de réactions de refus ou d'oppositions infondées. • Une certaine démobilisation des acteurs locaux

6.4 Enjeux

Ils sont identifiés à partir d'une analyse des points forts du diagnostic en terme d'atouts, faiblesses, opportunités ou menaces.

Les enjeux

1. guérir les blessures environnement du passé industriel
2. mettre en valeur le patrimoine naturel
3. mettre en valeur le patrimoine culturel
4. vaincre la perte de perspective
5. mobiliser le capital socio-économique
6. développer des projets de territoire
7. favoriser la transformation économique
8. dépasser les clivages : sociaux (immigrés), culturels (Castres/Mazamet), structurels, politiques (partis).

6.5 Stratégies

Les stratégies ont été développées selon la procédure décrite dans le chapitre 3. Les stratégies détaillées proposées par les acteurs étaient très détaillées et concrètes (voir annexe 1). Cependant, dans la discussion sur les stratégies générales, pour les groupes par thèmes, il manquait une clef mobilisatrice. Le groupe était dans une impasse, face à un échec de tout l'exercice, et ne parvenait pas à exprimer ce qui manquait. Finalement, un consensus a été trouvé

Les stratégies

Une vision : environnement et qualité

- gestion intégrée de l'espace
- connaissance et suivi de l'état et de la qualité des ressources
- développement de filières à partir de ressources naturelles
- production propre

Le moyen : une culture d'innovation

- faire connaître les potentialités du territoire
- capital humain et changements structurels
- coopération et recherche pour l'innovation
- concertation territoriale
- coopération culturelle Castres/Mazamet (éducation/formation)

autour de deux axes. D'une part, l'environnement et la qualité constituaient des vecteurs de développement pour le futur ; toutes les discussions et les changements de perception semblaient aller dans ce sens. D'autre part, la création d'une culture d'innovation s'imposait pour accompagner la démarche "environnement et "qualité". Avec l'émergence de cette structure double, le groupe avait l'impression d'avoir abouti à un résultat qui n'était pas évident au départ et d'avoir découvert une complémentarité entre le « quoi » et le « comment » dans ces stratégies.

Cette situation d'impasse et sa résolution, qui sont caractéristiques de processus créatifs, mais qui sont imprévisibles, montrent aussi un certain risque dans une telle approche. Le succès de la recherche d'une idée clé n'est pas garanti.

Le tableau ci-dessus présente les stratégies générales. La liste des stratégies détaillées – une ressource importante pour le montage de projets futurs – se trouve dans l'annexe 1.

La structure du programme

AXE A – L'avenir du territoire : environnement et qualité

Mesure A1 – Gestion intégrée de l'espace

A2 – Développement de filières basées sur ressources naturelles locales

A3 – Production propre

AXE B – Promouvoir une culture d'innovation

B1 – Aider les hommes à s'adapter aux changements structurels

B2 – Coopération et recherche pour l'innovation

B3 – Accroître la coopération culturelle

B4 – Concertation territoriale

AXE C- Connaître et faire connaître

C1 – Etat et qualité des ressources

C2 – Potentialités du territoire

6.6 Le Programme

6.6.1 Architecture

Comme décrit dans le chapitre 3 le programme a été développé sur la base des stratégies précédemment définies. Toutefois, pour une meilleure lisibilité trois axes de programme ont été définis. (voir tableau ci-dessus)

6.6.2 Les objectifs principaux du programme

Un effort particulier a été fait pour bien équilibrer les objectifs. Le tableau suivant présente les huit objectifs principaux du programme. Dans l'annexe 1 un tableau montre comment ils sont liés aux objectifs des niveaux supérieurs.

Les objectifs principaux du programme

1. Fonder le développement du territoire sur la qualité de son environnement
2. Fonder le développement économique sur des produits et des services de qualité
3. Connaître et suivre le territoire et ses projets
4. Construire des projets partagés à partir des potentialités du territoire
5. Rendre le territoire plus attractif et plus ouvert
6. Favoriser une culture d'innovation
7. Faciliter les transitions structurelles
8. Permettre à tous de participer au développement du territoire

6.6.3 Les objectifs des mesures

Les objectifs liés aux mesures sont importants pour les expliquer et pour permettre l'évaluation du programme dans ses différentes phases de mise en œuvre. Dans l'annexe 1 se trouve un tableau plus complet avec les résultats et les impacts attendus ainsi que les indicateurs respectifs.

AXE A – L'avenir du territoire : environnement et qualité

Mesure A1 – Gestion intégrée de l'espace

- Développement de stratégies intégrées dans un processus de concertation
- Améliorer la compréhension des espaces dans leur multifonctionnalité
- Soutenir le rôle multifonctionnel de l'agriculture
- Développer et mettre en œuvre des programmes d'actions sur les cours d'eau
- Développer et mettre en œuvre des programmes d'actions sur les infrastructures de transports et de communication
- Développer et mettre en œuvre des programmes d'actions sur les réseaux verts / paysages
- Développer et mettre en œuvre des programmes d'actions sur les réseaux touristiques

A2 – Développement de filières basées sur des ressources naturelles locales

- Développer la deuxième et la troisième transformation (bois, pierre)
- Valoriser localement les sous-produits de l'industrie
- Préserver la multifonctionnalité des espaces (eau, forêt, pierre)
- Favoriser les énergies renouvelables

- Soutenir le développement de réseaux de coopération

A3 – Production propre

- sensibiliser et accompagner les entreprises ou les filières pour produire propre
- Apporter des solutions techniques de dépollution aux entreprises et s'appuyer sur les savoir-faire en recherche locaux pour trouver des solutions techniques nouvelles à la dépollution
- Accompagner les investissements visant à réduire les impacts environnementaux et favoriser l'utilisation de matériaux / procédés propres et économes
- Aider les entreprises au recyclage des matières et à l'utilisation d'énergies renouvelables
- Favoriser l'agriculture de qualité : traditionnelle et biologique

AXE B – Promouvoir une culture d'innovation

B1 – Aider les hommes à s'adapter aux changements structurels

- Conforter les Centres de formation locaux de haut niveau (IUT, EMAC)
- Développer la capacité d'intégrer les NTIC dans les qualifications acquises
- Prévoir le développement des qualifications demandées sur le territoire
- Soutenir la formation / réorientation en vue du développement des qualifications demandées
- Aider les initiatives de mise en réseau des compétences et savoir-faire
- Développer la capacité des individus à s'organiser et à assumer des fonctions plus autonomes
- Soutenir les initiatives innovantes en faveur de l'emploi
- Lutter contre l'illettrisme et le retard scolaire

<p>B2 – Coopération et recherche pour l'innovation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutenir l'innovation « produits » basée sur les ressources locales (laine, bois, cuir, textile, matériaux, ...) ou les savoir-faire • Promouvoir l'intégration des NTIC dans toutes les activités • Promouvoir les coopérations et les réseaux pour l'innovation • Renforcer les synergies avec le monde de l'université et de la recherche • Evaluer les innovations en termes de développement durable • Combiner les innovations organisationnelles et techniques • Développer un système de promotion de l'innovation auprès de l'ensemble du tissu productif (services compris) en s'appuyant sur les structures locales existantes
<p>B3 – Accroître la coopération culturelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer un lieu d'échange et d'offre culturelle à destination des jeunes • Renforcer la complémentarité des programmations et organiser une diffusion commune des informations • Favoriser les échanges dans les pratiques, les savoir-faire
<p>B4 – Concertation territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer un lieu de débat ouvert à tous • Soutenir l'animation en vue de structurer le projet de territoire • Favoriser une animation permettant des débats ouverts sur des problèmes ponctuels

<p>AXE C- Connaître et faire connaître</p>
<p>C1 – Etat et qualité des ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer un réseau de connaissance et de surveillance de la qualité des ressources et des activités polluantes • Promouvoir des outils de sensibilisation, communication, éducation à l'environnement et au développement durable • Evaluer les politiques et les actions
<p>C2 – Potentialités du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmenter la connaissance et la compréhension des potentiels du territoire • Communiquer activement sur les potentialités du territoire (nature, culture, économie, social) • Créer des centres de ressources des informations (culture, emploi, loisirs, formations, ...)

6.7 Evaluation ex ante du programme

L'évaluation ex ante du programme reportée dans l'annexe 1 a montré clairement que par rapport à la période précédente, la programmation D2MiP a apporté des progrès considérables. Cela est d'autant plus réconfortant que les différences que l'on peut percevoir ne sont pas la conséquence d'une obligation imposée de l'extérieur. Dans un processus participatif au niveau local, sous-tendu par des méthodes innovantes, les acteurs locaux eux-mêmes ont proposé des stratégies et des interventions qui pourraient constituer un progrès considérable vers un développement durable de ce territoire. L'hypothèse initiale que la participation locale pourrait contribuer à une orientation plus forte en direction d'un développement

durable a été pleinement confirmée sur ce territoire en difficulté.

6.8 Propositions pour projets exemplaires

A l'issue de la dernière rencontre, les participants au comité technique ont été invités à proposer des projets susceptibles de relever du développement durable. D'ores et déjà, deux projets sont identifiés :

- Le développement intégré du Sidobre
- Energies renouvelables et communauté d'agglomération

Ces projets font actuellement l'objet d'une analyse approfondie à partir de la grille méthodologique élaborée dans ce cadre. Ils seront présentés lors de la restitution des résultats aux acteurs locaux.

6.9 Conclusion

Le diagnostic nous conduit à constater que les acteurs connaissent bien leur territoire en terme d'atouts, faiblesses, opportunités, menaces. De nombreux atouts naturels (biodiversité) et culturels (culture et esprit d'entreprise, culture de débats, nombreuses structures de coopération, forte identité locale...) sont toutefois sous estimés. Plus généralement, le manque de complémentarité voire de cohérence entre structures de coopération, et, dans une moindre mesure, la méconnaissance de la valeur patrimoniale de l'environnement constituent les difficultés majeures du territoire identifiées par le Comité Technique Local. Le plus souvent, cette perception n'est toutefois pas suffisante

pour engager une nouvelle dynamique de développement sur les zones objectif 2.

D2MiP a permis :

- l'ouverture d'un débat,
 - à l'échelle du territoire
 - allant au delà des débats locaux déjà traditionnellement engagés au sein des nombreuses structures (parfois concurrentes) de coopération territoriale
 - autour d'éléments constitutifs d'un développement durable
- l'identification de perceptions partagées par tous,
 - des atouts et opportunités, sous estimés par rapport aux faiblesses/menaces
 - d'une approche globale du territoire (et non plus sectorialisée)
 - des spécificités propres au territoire
 - d'une vision partagée du territoire
- le dépassement des seules perceptions pour définir des enjeux et des stratégies propres à engager le territoire dans une dynamique de développement qui tienne compte des atouts, faiblesses, opportunités et menaces locaux
- l'identification des outils de programmation comme vecteurs stratégiques d'un développement territorial.

Dans une perspective de Développement Durable il s'avère essentiel d'aider les acteurs locaux à porter un

regard nouveau, multidirectionnel et partagé sur leur territoire. Il apparaît cependant utile, pour confirmer les perspectives de développement durable, de mûrir ce débat, notamment pour permettre aux acteurs locaux de projeter ces premières réflexions dans le temps et l'espace (européen notamment).

7 Programmation pilote a Figeac-Decazeville

7.1 Présentation du territoire d'expérimentation

Située à l'extrême nord de la région Midi-Pyrénées et en limite départementale, la zone de Figeac-Decazeville présente la caractéristique **d'un double enclavement géographique : régional et départemental**. En outre, elle se trouve éloignée de la métropole régionale d'environ 170 Km. La RN 40 (route nationale) qui relie la zone aux axes autoroutiers Paris -Toulouse et Lyon – Montpellier, est par ailleurs peu adaptée aux besoins économiques tout comme la desserte ferroviaire.

Constituée de deux sous-ensembles organisés autour des pôles urbains de Figeac et Decazeville, la gestion administrative du territoire d'étude est rattachée à **deux départements** ; le Lot et l'Aveyron. La zone objectif 2 compte 50 communes parmi lesquelles : 22 d'entre elles sont situées dans le département du Lot, 28 en Aveyron. Elle couvre 6 (pseudo) cantons.

La zone de Figeac - Decazeville bénéficie d'un environnement de qualité : **deux vallées** parcourues par le **Lot** et le **Célé**, la proximité des Causses du Quercy, les bocages de Rouergue. Ce bassin industriel, **véritable trait d'union** entre les Causses du Quercy à l'ouest et les Monts du Massif Central à l'est (2 entités géographiques particulièrement riches d'un point de vue faunistique et floristique), constitue un **maillon important au niveau biologique car situé au cœur du couloir de la Vallée du Lot**. La zone objectif 2 Figeac - Decazeville est **située par ailleurs aux portes du Parc Naturel Régional des Causses du Quercy**. Les activités sidérurgiques et mini-

ères ont cependant marqué durement les ressources naturelles : des centaines d'hectares de **sols pollués, des rivières polluées, des paysages dégradés**.

Le pôle de Figeac est dominé par une activité économique fondée sur la sous-traitance **mécanique** pour l'industrie aéronautique et sur la construction. Le pôle de Decazeville, quant à lui, souffre d'une récession de longue durée de l'activité sidérurgique et minière prépondérante sur le site. Une reconversion est en cours autour d'activités telles que la métallurgie et la mécanique ou encore le bois-PVC, la plasturgie et le recyclage des métaux. La filière agroalimentaire participe également à la diversification émergente. Cependant, l'état des sols au niveau du bassin de Decazeville hypothèque les perspectives d'installations de nouvelles entreprises.

La structure de l'emploi sur la zone reste fortement marquée par l'industrie qui, en 1995, occupe 40 % de l'emploi salarié privé. L'emploi qui a fortement chuté avec le déclin des activités minières et la crise économique du début des années 1990, semble connaître une évolution stable, voire positive ces dernières années.

Le territoire connaît malgré tout un vieillissement et une diminution de sa population de 16 % entre 1975 et 1999. Cependant, **le nombre d'habitants montre des évolutions contrastées** selon le secteur de référence. La partie aveyronnaise de la zone objectif 2 accuse une diminution de la population entre 1975 et 1999 de 24 % alors que pendant ce même temps l'évolution de la population sur la partie lotoise reste relativement stable (+1 %).

D'un point de vue socioculturel, si la partie de Figeac et de ses alentours est riche **d'un patrimoine architectural, d'art et d'histoire**, le bassin de Decazeville porte **les traces tant au niveau des paysages** (montagnes pelées, urbanisation de type industriel) **que dans la mémoire collective d'un important passé industriel**.

Un patrimoine socioculturel différent et la présence d'une limite départementale, se sont traduits pendant longtemps par des conceptions différentes du développement et de l'aménagement. **Aujourd'hui, les pôles de Figeac et de Decazeville sont confrontés à des enjeux communs**, face à l'enclavement mais aussi autour de la mécanique, du tourisme... .

7.2 Le déroulement de l'analyse qualitative

L'analyse qualitative a été réalisée à partir du recueil des perceptions des acteurs locaux dans le cadre d'ateliers, d'entrevues ou encore par le biais de questionnaires.

Le contexte particulier - deux sous ensembles administrativement rattachés à des départements différents, l'absence de relations entre acteurs locaux de ces deux sous ensembles, des problématiques différenciées - a influé fortement sur la dynamique du groupe.

Une vision commune de la zone dans son ensemble a eu du mal à émerger. Elle s'est progressivement dessinée à partir notamment des discussions autour de

l'analyse des complémentarités et des synergies possibles entre les deux territoires.

La perception de l'environnement sur la zone est bien différenciée : d'une part, les pollutions et les dégradations des sites sont associées très directement au bassin de Decazeville, d'autre part une distinction est faite entre urbain et rural. Les pollutions sont la préoccupation majeure du bassin tandis que la qualité du paysage et du bâti est essentielle pour le développement du tourisme sur le secteur de Figeac. Une analyse plus approfondie des liens entre activités économiques et environnement, notamment pour les secteurs en pointe ou émergents, montre que l'intérêt pour l'environnement ne diffère pas nécessairement entre les deux parties du territoire. L'attractivité du territoire est alors identifiée par les membres du comité technique comme un sujet d'intérêt partagé susceptible de faire l'objet de collaborations futures.

L'analyse "atouts" "faiblesses", "opportunités", "menaces" de l'économie a fait également apparaître des perceptions différenciées : déclin industriel sur Decazeville, sous-traitance aéronautique en plein essor sur Figeac. L'analyse des tendances économiques générales sur le territoire par rapport aux grands secteurs d'activités a montré que le potentiel industriel et technologique que constituent les deux secteurs est perçu comme un facteur commun de développement du fait, en particulier, de la position charnière de Figeac et Decazeville au sein de l'axe interrégional "vallée de la mécanique".

L'absence de coopération entre Figeac et Decazeville, a conduit à mener une analyse des deux pôles urbains

du point de vue des spécificités, des complémentarités et des synergies possibles.

La discussion s'est d'abord centrée sur les réseaux internes au territoire. Il est constaté que, jusqu'à présent, très peu de discussions ont été menées autour d'une perspective commune de cette zone, à cheval sur deux départements. Toutefois, au delà des limites administratives, des spécificités culturelles et économiques qui différencient les deux pôles, - Figeac, "ville d'art et d'histoire" rattachée au département du Lot, de tradition rurale et bourgeoise, en plein essor, ..., Decazeville, ville nouvelle rattachée au département de l'Aveyron, marquée par une forte culture ouvrière et syndicale, en récession industrielle de longue durée...-, des intérêts en faveur d'un rapprochement ont été finalement identifiés. A cet égard, la constitution d'un pays semble être une occasion très importante pour faciliter le développement de relations plus étroites.

Dans une perspective élargie, la collaboration sur le territoire apparaît essentielle pour le développement futur. Figeac et Decazeville en périphérie des départements auxquels ces pôles sont rattachés peuvent constituer, ensemble, une entité dont la masse critique serait suffisante pour faire face aux autres pôles urbains de proximité tels que Rodez, Cahors ou Brive.

Des indices d'un rapprochement sont d'ores et déjà perçus par les acteurs locaux : initiatives des industriels au sein même du Système Productif Localisé "vallée de la mécanique" notamment en matière de formation professionnelle, volonté institutionnelle à coopérer par l'ouverture de réflexions sur la création d'un pays.

Malgré les différences entre les deux territoires et l'absence de relations y compris pour la mise en œuvre de l'objectif 2, les discussions ont fait apparaître un fort potentiel de coopération et des intérêts communs encore peu discutés. Le développement d'une

stratégie commune et d'un programme d'intervention commun s'avère essentiel pour l'avenir du territoire.

Dans ce contexte, la question de la communication, de la transparence de l'information, de la participation est essentielle. Les perceptions à cet égard sont contrastées.

D2MIP a ouvert une discussion entre des acteurs représentatifs d'intérêts différents.

FD : Tendances de développement des secteurs et rôle de l'image environnementale			
Secteur d'activités	Tendance de développement	Pôle concerné	Rôle de l'image environnementale
Mécanique	↑↑	Figeac	+
Métallurgie	↑↑	Decazeville	-
Charbon	↓↓	Decazeville	-
Traitement des déchets, recyclage	↑↑	Decazeville	+
Plasturgie, chimie	⇒	Decazeville	+
Agriculture	↓↓⇒	Figeac Decazeville	+
Agroalimentaire	⇒	Decazeville	0
Industrie du bois		Decazeville	0
Tourisme	↑↑	Figeac Decazeville	+
Services publics	↓↓		
Commerces	⇒		
Services aux entreprises	↑↑		+
Transport	↓↓		0

7.3 Profil

Comme expliqué dans le chapitre 3, les acteurs locaux et des experts externes ont réalisé des analyses AFOM de la situation et des tendances actuelles du territoire pour 26 aspects de la grille SQM. La synthèse validée de ces analyses est reproduite dans l'annexe 3. Les éléments principaux du questionnaire correspondant se trouvent dans l'annexe 5. Ci-contre, le « profil » qui résulte de ces travaux. L'importance des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces est indiquée par une valeur de 0 à 3 pour chaque aspect considéré. Ce tableau permet d'identifier facilement les aspects sur lesquels une intervention où une considération particulière semblent utiles, soit parce qu'il y a des opportunités particulières à saisir, soit parce qu'il y a urgence à prévenir des menaces où à résoudre des problèmes sérieux.

		A	F	O	M
ORIENTATION envers le DD					
O1	Environnement	●●	●●●	●●	●●●
O2	Economie	●●	●●●	●●	●●●
O3	Dimension socioculturelle	●●●	●●●	●●	●●●
O4	Équité entre les individus (équité sociale et entre les sexes)	●●	●●	●●	●
O5	Équité entre les régions ou territoires (équité spatiale)	●●	●●●	●●●	●●
O6	Équité entre les générations	●●	●●●	●●	●●●
O7	Diversité	●●	●●	●	●●
O8	Subsidiarité	●●	●●●	●●	●●
O9	Travail en réseaux / partenariat	●●	●●●	●●●	●●
O10	Participation	●	●●	●	●
POTENTIEL social du territoire					
P1	Perception d'une diversité d'approches possibles de développement	●	●●	●●	●
P2	Créativité et innovation fondées sur l'esprit d'initiative et d'entreprise	●●	●●	●●	●
P3	Capacité à maîtriser des situations complexes et ambiguës et à anticiper des changements	●●	●●●	●●	●●
P4	Disposition à enrichir sa propre culture et à renforcer la cohésion multiculturelle	●	●	●●	●
P5	Intérêt à redécouvrir et réinterpréter les spécificités locales et le savoir-faire traditionnel	●●●	●●	●	●
P6	Possibilité pour chacun d'atteindre un niveau optimal de réussite et épanouissement personnel	●	●●	●	●●
P7	Partage des responsabilités équilibré entre les différents niveaux de compétences juridiques institutionnelles	●●●	●●●	●●	●●
P8	Possibilité à participer à la prise de décisions stratégiques avec le soutien d'un Élément facilitateur	●●	●●	●●	●●●
P9	Faire appel en priorité à ses propres ressources et ne pas mettre en péril celles des autres	●●	●●●	●●●	●●
P10	Système de valeurs partagé prenant en compte les liens entre l'environnement, l'économie, le socioculturel	●●	●●●	●●	●●●
P11	Cohésion sociale de la communauté locale	●●	●●	●●	●●
P12	Opportunités et espaces pour une interaction équitable	●	●●	●●	●
P13	Capacité à développer des visions du futur partagées	●●	●●●	●●	●●
P14	Intégration des savoir-faire techniques et sociaux dans l'innovation	●●	●●	●	●
P15	Accès à l'information et à un espace de dialogue et de débat	●	●●●	●	●
P16	Multiplicité d'interactions encouragée par des animateurs locaux	●●	●●	●	●

Synthèse AFOM

La liste complète des analyses AFOM pour tous les aspects de la grille d'analyse, expliqués un à un dans des commentaires, se trouve dans l'annexe 1. Sur les

pages suivantes ces appréciations ont été résumées dans un tableau AFOM synoptique.

ATOUTS	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> • Le rôle du Lot, du Célé et des vallées associées en tant que lien identitaire et gisement de ressources naturelles • Un environnement attractif sur Figeac • Un potentiel industriel fort, fondé sur l'activité mécanique (système productif localisé) à Figeac, ou sur les savoir faire de l'industrie métallurgique, notamment à Decazeville • La politique d'aide à la reconversion (SORID, FIBM, Objectif 2) • La mobilisation des professionnels et des acteurs publics en faveur de la formation • L'attachement au pays • Le patrimoine naturel et bâti à Figeac, le métissage culturel et la solidarité à Decazeville. • Une qualité de vie pour tous • Des infrastructures de formation • Un territoire carrefour • Un potentiel industriel, un dynamisme du secteur rural • Un artisanat bien représenté • Les compensations aux handicaps • La diversification de la structure économique à partir des ressources locales ou dans le cadre de productions de qualité • Des liens privilégiés avec les niveaux supérieurs : services de l'Etat et gestion de la programmation des fonds structurels sur place (Figeac) • Un partenariat professionnel autour de la vallée de la mécanique : le système productif localisé. • Des territoires de projet à l'échelle des problématiques (Lot, terroirs....) • Le rôle des associations • L'adhésion à des modes nouveaux d'organisation et de gestion. L'intérêt pour la diversification. • Les initiatives prises en faveur de la vallée de la mécanique, d'un rayonnement culturel fondé sur l'art et l'histoire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des pollutions et dégradations majeures sur Decazeville • Une récession industrielle de longue durée sur le bassin de Decazeville (mine, métallurgie). • La fragilité des activités dominantes (dépendance au marché aéronautique, à des choix de développement extérieurs au territoire) • L'absence de potentiel humain adapté aux besoins. • Une vision passéiste (Decazeville) • Le vieillissement de la population, l'exode des jeunes • Les différences socio culturelles entre Figeac et Decazeville. • Des carences en matière culturelle sur Decazeville • L'enclavement • Le découpage administratif • L'éloignement des centres de décisions. • Les préjudices causés à l'environnement • Un avenir professionnel incertain pour les jeunes • Une situation de quasi mono-industrie (Figeac) • Une monostructure industrielle en déclin (Decazeville). • Le manque d'outils d'aide à la décision, l'endettement des communes (Decazeville), des intérêts corporatistes, des disparités fiscales. • Le découpage administratif • Le manque de partenariat entre Figeac et Decazeville • La pluralité des problématiques • Le manque de mobilisation citoyenne • L'organisation hiérarchique • Le manque d'informations et de lieux de débat et de concertation. • L'attachement à des valeurs passées (Decazeville), une certaine perplexité suite aux échecs d'initiatives passées (Decazeville).

OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • Des sites ou territoires de qualité à proximité . • La volonté locale pour requalifier les espaces et les sites. • Le développement de filières fortes et diversifiées. La valorisation du patrimoine naturel et culturel. L'émergence de nouvelles activités. • L'intérêt pour un rapprochement entre les deux communautés • La diversification des formations • L'intérêt pour une démarche territoriale élargie. Le système productif localisé autour de l'activité mécanique. • La prise de conscience de la valeur économique et patrimoniale de l'environnement • Le potentiel naturel et culturel • Le dynamisme du secteur agricole et artisanal. • L'intérêt pour la création d'un pays, interlocuteur privilégié de l'Etat et de la Région • Des initiatives liées à l'environnement ou à des commémorations • L'urgence à avoir de nouvelles perspectives • Le soutien aux handicaps (fonds structurels) et l'animation à partir de structures telles que Adimac ou Sorid 	<ul style="list-style-type: none"> • Le manque de connaissances (pollutions). • Des pollutions, des détériorations irréversibles, des limites techniques et financières à la requalification de l'espace. • La perte de perspectives d'un avenir professionnel (jeunes) • Le sectarisme politique ou syndical. • Le refuge dans la précarité et l'accompagnement social. • L'attractivité croissante de pôles urbains plus importants (Rodez, Cahors, Brive) • L'exode des jeunes • Le poids du passé, les difficultés de renouvellement du secteur artisanal. • Des centres de décisions extérieurs au territoire, dépendance financière. • Des intérêts particuliers forts • Une certaine apathie sociale. • Le poids de la sous traitance aéronautique (Figeac) ou des pollutions (Decazeville) • La complexité du système administratif et réglementaire.

7.4 Enjeux

Ils sont identifiés à partir d'une analyse des points forts du diagnostic en terme d'atouts, faiblesses, opportunités ou menaces.

Les enjeux

1. gestion locale du territoire
2. pollutions
3. diversification
4. formation emploi
5. cadre de vie/rénovation habitat
6. patrimoine et savoir faire – identité du territoire
7. renforcement du rôle de carrefour

7.5 Stratégies

Les stratégies ont été développées selon la procédure décrite dans le chapitre 3. La discussion sur les stratégies générales a été difficile. Les stratégies consistaient en une liste sans dénominateur commun. Il a été très difficile de développer une vision concrète pour un développement conjoint. Les différences entre Figeac et Decazeville réapparaissaient comme menaces. La coopération entre les deux territoires identifiée lors d'une session antérieure s'est imposé comme thème principal pour le développement de ce territoire. Elle avait l'intérêt de pouvoir s'appliquer à différents thèmes dont on ne pouvait cependant pas encore apprécier l'importance. Les stratégies ont dès lors été élaborées autour de ce thème principal. Cette

Les stratégies

Thème principal : la coopération entre les deux parties du territoire

Outils de coopération

- animation/gestion
- intercommunalité/pays

Gestion intégrée de l'espace

- renforcer/mobiliser le capital humain
- requalifier l'espace
- valoriser le patrimoine naturel et culturel
- conforter les activités existantes et nouvelles

solution semblait bien adaptée à la situation difficile de ce territoire et à la liste de stratégies détaillées par ailleurs assez limitée.

7.6 Le Programme

7.2.2 Architecture

Comme décrit dans le chapitre 3 le programme a été développé sur la base des stratégies précédemment définies (voir tableau ci-dessus).

7.2.3 Les objectifs principaux du programme

Un effort particulier a été fait pour bien équilibrer les objectifs. Le tableau suivant présente les huit objectifs principaux du programme. Dans l'annexe 3 un tableau montre comment ils sont liés aux objectifs des niveaux supérieurs.

La structure du programme

AXE A – outils de coopération

Mesure A1 – Animation – Gestion

A 2 – Intercommunalité pays

AXE B – gestion intégrée du territoire

B1 – Renforcer/mobiliser le capital humain

Les objectifs principaux du programme

1. Renforcer le pôle Figeac-Decazeville à travers une coopération plus étroite
2. Rendre le territoire plus attractif
3. Réparer et prévenir les nuisances sur l'environnement
4. Fonder le développement du territoire sur les ressources et les potentialités locales
5. Conforter l'animation locale pour accompagner les projets de territoire
6. Construire des projets partagés de territoire à

7.2.4 Les objectifs des mesures

Les objectifs liés aux mesures sont importants pour les expliquer et pour permettre l'évaluation du programme dans ses différentes phases de mise en œuvre. Dans l'annexe 3 se trouve un tableau plus complet avec les résultats et les impacts attendus ainsi que les indicateurs respectifs.

Pour ne pas perdre le sens des discussions sur les stratégies, il est important de garder à l'esprit que l'idée centrale de ce programme est la promotion de la coopération des deux parties du territoire.

AXE A – OUTILS DE COOPERATION

Mesure A1 – Animation – Gestion

- Renforcer et mettre en réseau les structures d'animation / agences de développement
- Intégrer animation/suivi des fonds structurels
- Organiser la participation et la concertation sur les questions de développement local
- Développer des stratégies intégrées dans un processus de concertation
- Formations « développement local » pour animateurs et décideurs de l'ensemble du territoire
- Assurer animation/expertise extérieures pour projets pilotes de développement durable

A 2 – Intercommunalité pays

- Analyser et faire connaître les dynamiques et les potentialités du territoire
- Développer des perspectives de développement conjoint entre les communes du territoire
- Organiser un débat public sur l'identité locale, la coopération intercommunale ; opportunités pays
- Création de coopérations intercommunales pour les services communaux (eau, déchets, entretien)

AXE B – GESTION INTEGREE DU TERRITOIRE

B1 – Renforcer/mobiliser le capital humain

- Assurer l'intégration de toutes les populations
- Adapter la main d'œuvre locale aux besoins de la reconversion économique

- Favoriser les échanges entre les parties du territoire dans la formation et l'emploi
- Coopération et coordination des responsables de la formation sur l'ensemble du territoire
- Montrer et développer perspectives pour les jeunes, les associer à tous les niveaux.

B2 – Requalifier l'espace

- Accompagner les programmes de dépollution eau (F+D) + sols (D)
- Accélérer la réhabilitation du bâti (D)
- Accompagner les programmes d'actions sur les infrastructures de transports et d'information
- Soutenir le rôle multifonctionnel de l'agriculture
- Développer un réseau de connaissance, surveillance, suivi de la qualité des ressources et des activités polluantes
- Informer, sensibiliser, former vis à vis des risques

B3 – Valoriser le patrimoine naturel et culturel

- Augmenter la connaissance et la compréhension des potentialités du territoire (culture, social, économique, naturel)
- Communiquer activement sur les potentialités du territoire
- Accompagner des programmes d'actions sur le paysage, réseaux verts, eaux
- Accompagner des projets de mise en valeur du patrimoine bâti
- Accroître la coopération culturelle et accompagner les projets culturels basés sur les spécificités locales
- Promouvoir des outils de sensibilisation, communication, éducation à l'environnement et au développement durable.
- Mettre en œuvre des programmes d'actions en matière touristique fondés sur les spécificités locales si possible dans le cadre de réseaux existants.

B4 – Conforter activités existantes et nouvelles

- Soutenir la transmission, reprise d'entreprises et exploitations agricoles
- Conforter le travail de coopération inter entreprises au sein de filières communes
- Soutenir la diversification économique à partir des potentialités locales
- Sensibiliser, accompagner les entreprises et les filières vers la production propre (iso 14 000)
- Promouvoir la performance environnementale des activités économiques (recyclage matières premières, économies d'énergie, économie des ressources, procédés matériaux)
- Développer les énergies renouvelables
- Soutenir l'innovation produits à partir des savoir faire et des ressources locales (industrielles, agricoles, artisanales)
- Soutenir l'agriculture de qualité et la développer
- Promouvoir l'intégration des NTIC dans toutes les activités
- Développer un système de promotion de l'innovation auprès de l'ensemble du tissu productif en s'appuyant sur les structures locales existantes (services compris)

7.7 Evaluation ex ante du programme

L'évaluation ex ante du programme reportée dans l'annexe 3 a montré clairement que par rapport à la période précédente, la programmation D2MiP a apporté des progrès considérables. Cela est d'autant plus réconfortant que les différences que l'on peut percevoir ne sont pas la conséquence d'une obligation imposée de l'extérieur. Dans un processus participatif au niveau local, sous-tendu par des méthodes innovantes,

les acteurs locaux eux-mêmes ont proposé des stratégies et des interventions qui pourraient constituer un progrès considérable vers un développement durable de ce territoire. L'hypothèse initiale que la participation locale pourrait contribuer à une orientation plus forte en direction d'un développement durable a été pleinement confirmée sur ce territoire en difficulté.

7.8 Propositions pour projets exemplaires

À l'issue de la dernière rencontre, les participants au comité technique ont été invités à proposer des projets susceptibles de relever du développement durable. D'ores et déjà, quatre projets sont identifiés :

- le traitement des effluents des petites entreprises agro-alimentaires ;
- la formation de techniciens supérieurs au travers de la réalisation d'une plate-forme de tri sélectif de solides recyclables ;
- la valorisation touristique et culturelle de l'aventure industrielle du bassin Aubin-Decazeville.
- La création d'un espace rail à Capdenac

Ces projets font actuellement l'objet d'une analyse approfondie à partir de la grille méthodologique élaborée dans ce cadre. Ils seront présentés lors de la restitution des résultats aux acteurs locaux.

7.9 Conclusion

Le diagnostic nous conduit à constater que les acteurs connaissent relativement bien leur territoire en terme

d'atouts, faiblesses, opportunités et menaces. Dans le contexte administratif particulier (deux départements), cette connaissance porte cependant essentiellement sur la partie du territoire à laquelle ils sont rattachés. Les contrastes naturels et culturels, le manque de dialogue et de compréhension entre Figeac et Decazeville, l'absence de coopération et de projet à l'échelle du territoire sont identifiés comme des handicaps importants. S'agissant de l'environnement, le manque de connaissances, sur Decazeville, concernant les pollutions des sols et leurs conséquences sur le développement futur du territoire est, par ailleurs à souligner. Dans tous les cas, cette perception n'est pas suffisante pour engager une nouvelle dynamique de développement sur la zone objectif 2 dans son ensemble.

D2MIP a permis :

- l'ouverture d'un débat,
 - à l'échelle du territoire de la zone objectif 2 et ce, pour la première fois
 - autour des éléments constitutifs d'un développement durable
- l'identification
 - de la nécessité d'une approche globale du territoire (et non plus sectorialisée par thèmes ou département)
 - du besoin et de l'intérêt d'une approche solidaire des atouts, faiblesses, opportunités et menaces du territoire par l'ensemble des ses acteurs
 - de spécificités propres au territoire

- de l'intérêt du dépassement des seules perceptions pour définir des enjeux et des stratégies propres à engager le territoire dans une dynamique de développement qui tienne compte des AFOM locaux
- l'identification des outils de programmation comme vecteurs stratégiques d'un développement territorial.

Dans une perspective de Développement Durable il s'avère essentiel d'aider les acteurs locaux à porter un regard nouveau, multidirectionnel et partagé sur leur territoire.

Dans les délais impartis, D2MIP n'a pu rencontrer sur Figeac-Decazeville le même succès que sur la zone de Castres-Mazamet. Le cumul de l'absence de culture de coopération, de réflexion locale à l'échelle de la zone et de la complexité de la méthode a d'ailleurs failli conduire à un rejet de la démarche engagée. Caractéristique d'un territoire à la recherche d'une dynamique, cette difficulté à créer et inventer des stratégies nouvelles pour l'ensemble de la zone implique une animation renforcée, d'ailleurs clairement identifiée par le Comité Technique Local qui a souhaité un prolongement à l'animation engagée à l'occasion de D2MIP.

8 Dispositions de mise en œuvre

8.1 Programmation régionale des Fonds Structurels au titre de l'objectif 2

La mise en œuvre du programme est étroitement liée à la façon dont il a été programmé.

En France, la procédure d'élaboration des programmes est entièrement déconcentrée. Les Documents de Programmation Unique (DOCUP) sont en effet, élaborés par les Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR) en partenariat avec les collectivités locales concernées, sous la tutelle du Préfet. Les documents de programmes sont des documents pluri-annuels et pluri-fonds (FEDER, FSE)

La programmation est conçue autour d'axes stratégiques qui répondent à des priorités de développement de niveau régional tenant compte des spécificités locales. La programmation concernée par l'étude compte treize mesures et plus de quarante sous-mesures pour lesquelles des objectifs précis sont identifiés.

La programmation et la gestion sont organisées à deux niveaux : le niveau régional et le niveau départemental. La programmation et la gestion du FSE relève exclusivement du niveau régional. S'agissant du FEDER, 30 % des fonds sont affectés au niveau régional, 70 % aux niveaux départementaux.

En Midi-Pyrénées, quatre zones relèvent de l'objectif 2. Elles sont situées respectivement sur les départements des Hautes Pyrénées, du Tarn, de l'Aveyron et du Lot. Par délégation, les Préfets de département assurent la programmation des mesures relevant du

niveau départemental. Sur le département du Tarn, la gestion de la programmation des deux zones de Castres/Mazamet et Albi/Carmaux est confondue. Sur la zone de Figeac/Decazeville, la gestion est éclatée entre le département du Lot pour la partie de Figeac, et celui de l'Aveyron pour la partie de Decazeville.

Selon le niveau de gestion des dossiers, la consultation est organisée au travers des comités de programmation de niveau régional ou départemental selon le niveau de gestion des dossiers, le choix des projets revenant au gestionnaire du programme : l'Etat. Les comités de programmation associent les représentants de l'Etat, des collectivités locales, des chambres consulaires.

Un guide pratique (DOCAP) destiné aux services gestionnaires et aux structures susceptibles d'accompagner les porteurs de projets recense axes, mesures, conditions techniques et financières d'éligibilité, bénéficiaires potentiels.

La programmation des Fonds Structurels au titre de l'objectif 2 est généralement perçue comme un outil financier de plus au service de projets locaux de développement plutôt que comme un levier local de la politique européenne.

Ce constat peut s'expliquer notamment :

- par l'absence de connaissance précise des perspectives d'évolution d'un territoire dans le contexte européen,
- par le zonage inscrit dans un contexte territorial administratif qui freine la réflexion sur un développement spatial fondé sur une logique de projet.

Les objectifs européens qui motivent la mobilisation, en Région, de ces financements, sont généralement méconnus de la plupart des porteurs de projet, tout comme sont méconnus les liens de ces objectifs avec les objectifs régionaux ou nationaux. Une information claire, précise et lisible sur les politiques communautaires et les objectifs des Fonds Structurels s'avère un préalable à la bonne compréhension/appropriation des programmations régionales.

La perception "guichet" se trouve également renforcée par une vision sectorielle de la programmation reflétée d'ailleurs dans la structuration même du Document Unique de Programmation (DOCUP) (dotation/axe/mesures) et la logique régionale qui la sous tend.

Eu égard au découpage des zones concernées (quatre sous ensembles de petite taille, répartis sur le territoire régional) et aux problématiques propres à chacune d'elles, une vision territoriale qui permettrait d'inscrire les enjeux du territoire (identifiés à partir d'un état des lieux précis et spécifique à la zone) dans une perspective communautaire, favoriserait une meilleure compréhension du rôle des Fonds Structurels au niveau local.

S'agissant de la mise en œuvre, la carence de projets identifiée en cours de programmation, semble révélatrice de la complexité en général de la mise en œuvre voire de lacunes ou de dysfonctionnements à divers niveaux. En effet, le taux de dépenses effectuées au 15 mai 1999 pour le programme sur les quatre territoires a été de 33% pour le FSE et de 5% seulement pour le FEDER.

Du point de vue des possibilités offertes, il est noté :

- un déficit d'information; la connaissance des opportunités offertes est souvent imprécise ou réservée à des initiés (administration, institutions) ;
- le manque de compréhension des critères d'éligibilité techniques et financiers ; à cet égard il est évoqué la complexité de la structuration du DOCUP (nombre et spécificité des mesures et sous mesures...) ;
- le manque de correspondants voire d'animation et de soutien au montage de projets.

Les procédures d'instruction qualifiées de "longues et peu transparentes" révèlent par ailleurs :

- un manque de transparence des mécanismes d'instruction et de décision (procédures d'instruction, représentations, rôle des comités de programmation et des mécanismes de programmation...). L'absence de représentants des ONG est soulignée ;
- le manque de référent commun découlant des conditions et des critères d'éligibilité pour les membres des comités de programmation (interprétations différentes du DOCUP) ;
- le manque de guide d'analyse des projets, standardisé et commun à tous les comités de programmation qui peut induire un manque de lisibilité des contenus des projets ;
- des délais d'instruction puis de notification importants ;

S'agissant de l'organisation des différents niveaux de programmation ou de gestion (régional /départemental) le manque d'information et de communication est pointé. Par ailleurs, si la performance dans la consommation des crédits sur Figeac plaide en faveur d'une gestion au plus près des besoins, la mise en œuvre éclatée de la programmation sur deux départements (Lot et Aveyron) procède d'une logique administrative au mépris d'une logique de "zone" qui ne tient pas compte, dans sa définition, des limites départementales. La logique départementale sur le Tarn qui conduit à gérer de manière globale les zones de Castres/Mazamet et Albi/Carmaux entraîne par ailleurs un manque de transparence des effets leviers sur chacun des territoires.

Enfin, la mise en œuvre financière révèle des freins réels au montage d'opérations éligibles au titre des Fonds Structurels. Il est souligné, les délais rédhibitoires entre la soumission du dossier, la notification, le paiement du premier acompte voire le paiement du solde ou encore les risques financiers encourus par les bénéficiaires ainsi que le manque de suivi des opérations financées. La règle des cofinancements acquis constitue une limite supplémentaire au montage de projets, le maître d'ouvrage devant démontrer préalablement à chaque financeur l'acquisition de financements complémentaires ce qui est simultanément impossible.

8.2 Propositions

1. Une information claire et précise sur les stratégies européennes et les objectifs des Fonds Structurels à destination des principaux acteurs de terrain

(services de l'Etat, animateurs locaux, élus locaux, ..).

Cette information pourrait être organisée dès le début du programme puis annuellement. Un budget spécifique à la communication sur le programme pourrait être réservé dans le cadre de la mesure prévue pour l'assistance technique.

2. Une programmation ancrée sur la zone retenue et fondée sur une logique développement durable :

- état des lieux local,
- enjeux et stratégies spécifiques à chaque zone,
- objectifs du programme appliqués à la zone,
- évaluation périodique
(L'évaluation est par ailleurs à articuler avec l'exécution des programmes. Il convient dès lors de prévoir une évaluation ex-post en dernière année du programme afin de permettre une meilleure articulation avec le programme suivant. En outre, l'évaluation à mi-programme devrait être réalisée dans un délai qui permette une renégociation du programme.)

3. Une programmation conjointe pour Figeac/Decazeville ; une programmation dissociée pour Castres/Mazamet, Albi/Carmaux. Une mise en réseau des gestionnaires de programme.

Compte tenu de l'expérience acquise par les territoire pilotes et de la dynamique qui a été créée, il serait opportun de prévoir une suite permettant la mise en œuvre pratique de l'ensemble des re-

commandations contenues dans ce programme. A cet égard, la démarche LEADER semble la plus appropriée pour la mise en œuvre grandeur nature d'un projet de territoire intégrant le développement durable.

4. Recherche de cohérence entre zonage et enjeux communs liés à une filière qui souvent dépassent le périmètre strict du territoire zoné. A cet effet, il paraît pertinent de créer une échelle variable et cohérente avec les problématiques. Abstraction faite de la gestion départementale, des mesures pourraient s'appliquer spécifiquement à des secteurs à identité locale forte : secteurs d'activités (textile, granit, ..), massif, territoire de Parc, de Pays, bassin versant...

Afin d'assurer une meilleure cohérence il conviendrait alors d'associer plus étroitement les acteurs locaux (comité de bassin, syndicat mixte de rivière Thoré-Agout, Comité textile, Système Productif Localisé ..) à la gestion du programme notamment au sein des comités de programmation.

5. Transparence dans la prise des décisions.
6. Animation et accompagnement de projets spécifiques autour des enjeux Des moyens en terme de fonctionnement et de gestion mais aussi de formation sont à prévoir sur un axe zéro.
7. Une lecture des projets qui inclut systématiquement une évaluation en terme de développement durable. Les aspects de contribution au développement économique, de l'emploi et de la viabilité des projets à long terme sont à considérer particulièrement. A cet effet des séminaires de forma-

tion sont à organiser pour les gestionnaires du programme.

8. Donner un caractère incitatif plus important par l'octroi d'un bonus aux projets qui intègrent pleinement les principes du développement durable
9. La règle des cofinancements s'appliquant, il est requis de plus un accord des financeurs potentiels sur les conditions et critères d'éligibilité d'initiative communautaire. En la matière, et pour permettre d'alléger les procédures, le système de financement alternatif pourrait être appliqué.

9 Conclusions

9.1 Les résultats de D2MiP

- 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 implication locale forte pour celles et ceux qui ont pu ou voulu y participer
- 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.
- Une meilleure connaissance et compréhension des fonds structurels
- Une meilleure appropriation par les acteurs que par les institutions régionales qui assimile la démarche à de la recherche appliquée.
- Des difficultés à disposer de données pertinentes à l'échelle locale
- Un apprentissage important de la part de ARPE susceptible d'être transféré sur d'autres programmations

9.2 Conséquences pour les territoires

- Pour Castres – Mazamet, une vision pour le développement : l'environnement et la qualité
- Pour Figeac – Decazeville, une vision pour le développement : la coopération entre les deux sous ensembles
- Pour Castres – Mazamet : nécessité de rendre cohérentes les structures de coopération et de développer la capacité d'innovation
- Pour Figeac – Decazeville, innovation socio-culturelle : la coopération et le partenariat
- Nécessité d'un recul vis à vis des perspectives développement
- L'importance de l'animation extérieure et de méthodes nouvelles
- Pour les deux territoires, de réelles capacités à assumer davantage de responsabilités

9.3 La programmation participative avec les acteurs locaux

- Il est possible d'élaborer une programmation avec les acteurs locaux
- L'exercice de programmation locale est un bon stimulant
- Le renforcement des connaissances et une meilleure compréhension des enjeux du territoire et des perspectives nationales et européennes
- Une meilleure adhésion aux politiques communautaires (du fait d'une meilleure compréhension)

- L'intérêt des acteurs locaux à participer
- Des compétences locales
- Dans le contexte actuel, besoin d'une intervention neutre et professionnelle "déclenchant" la démarche
- Un soutien technique extérieur au territoire
- Disponibilité et fiabilité de données insuffisantes

9.4 Le concept de développement durable dans la programmation des Fonds Structurels en Midi-Pyrénées

- Un concept nouveau, difficile à comprendre et à traduire de manière opérationnelle
- Le besoin d'acquiescer un référent commun
- Un manque de caractérisation de la part de la Commission
- Un manque de cohérence entre orientations générales et définition des domaines d'intervention éligibles aux fonds structurels
- Un manque de compréhension des objectifs de l'Union Européenne
- Un manque de connaissance des opportunités offertes
- L'intégration du développement durable dans les fonds structurels apparaît comme une opportunité pour le développement local.

- L'intégration des liens entre "environnement"/"économie"/"socio-culturel" est bien acceptée
- La prise de conscience environnementale est émergente
- Les préoccupations locales sont prépondérantes par rapport aux phénomènes d'échelle supra locale et globale (effet de serre...)
- Le partenariat s'avère plus difficile au niveau régional qu'au niveau local
- Le partenariat local est facilité par la territorialisation des problèmes et la recherche de solutions relevant des spécificités du territoire
- L'intégration des dimensions "environnement", "économie", "socio-culture" semble poser plus de problème au niveau régional qu'au niveau local
- 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 le rendre plus pertinente et productive
- L'intégration du concept et des conditions du développement durable dans la programmation des Fonds Structurels suppose plus de temps et de moyens que l'approche traditionnelle
- 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

9.5 La méthode ECOTEC et le système SQM

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
- La méthode ECOTEC est conçue comme outil complémentaire à la programmation dans une perspective, uniquement, environnementale
- Elle mériterait d'être complétée par une analyse sociale et économique
- Elle incite peu à l'innovation, à l'intégration de plusieurs dimensions de développement et à l'utilisation créative des potentiels locaux

Le système SQM ...

- Il propose une caractérisation du développement durable large, un processus, des méthodes
- Il permet d'ouvrir un débat sur le développement durable du territoire
- Il permet l'acquisition d'un référent commun

- Il permet de développer une vue d'ensemble des problèmes et des opportunités d'un territoire
- 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
- Il se fonde sur la participation et la perception des acteurs locaux
- Il nécessite toutefois un éclairage quantitatif
- Son succès (y compris après l'opération) exige la participation, une implication forte et collective des acteurs locaux
- Il implique une animation locale importante
- Il repose sur un partenariat étroit
- Sa mise en œuvre est contraignante : elle nécessite du temps et des compétences multiples
- La complexité de la méthode peut susciter des réactions de rejet. Suite à l'expérience D2MIP, une simplification de certaines étapes semble possible et souhaitable

10 Recommandations

- Une reconnaissance et une prise en compte des résultats D2MiP dans la programmation 2000-2006 (risque de décrédibilisation du concept, de l'expérience pilote, voire de la Commission)
- Appropriation des travaux locaux par les institutions régionales et nationales
- Valorisation locale des travaux et de l'acquis dans le cadre des partenariats en cours
- Un suivi des résultats qui pourraient en découler (en terme de programme ou d'opérations relevant du développement durable)
- 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 d'en 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

11 Liste des annexes

Annexe 1 : D2MiP – Détails de la programmation Castres - Mazamet

(65 pages)

1. Diagnostic : Analyse qualitative
2. Diagnostic : Résumé analyse des données
3. Analyse des interventions précédentes
4. Stratégies
5. Le programme et ses objectifs

Annexe 2 : D2MiP – Analyse des données Castres-Mazamet

(65 pages)

1. Les lacunes de l'information et limites de l'étude
2. Diagnostic : analyse des données quantitatives

Annexe 3 : D2MiP – Détails de la programmation Figeac-Decazeville

(65 pages)

1. Diagnostic: Analyse qualitative
3. Diagnostic : Résumé analyse des données
2. Analyse des interventions précédentes
3. Stratégies
4. Le programme et ses objectifs

Annexe 4 : D2MiP – Analyse des données Figeac-Decazeville

(65 pages)

1. Les lacunes de l'information et limites de l'étude
2. Diagnostic : analyse des données quantitatives

Annexe 5 : D2MIP – La mise en œuvre

(21 pages)

1. Les participants
2. Sources d'informations
3. Explications des éléments de la grille d'analyse SQM
4. Les 16 axes d'intervention de la méthode ECOTEC
5. Questionnaire pour l'analyse qualitative
6. Guide pour les porteurs de projets