

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

Politiques publiques durables et gouvernance territoriale

Claire LABIGNE

Ingénierie du Développement Territorial

2013

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

Politiques publiques durables et gouvernance territoriale :

Exemple de la Charte Forestière de Territoire
et du Conseil de Développement Durable
de la communauté d'agglomération Seine-Eure

Claire LABIGNE

Ingénierie du Développement Territorial

2013

Maître de stage

Rebecca ARMSTRONG

Tuteur Pédagogique

Christophe DEPRES, VetAgro Sup



« L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son rapport et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.»

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à remercier Rebecca Armstrong, mon maître de stage, pour m'avoir accompagnée dans mes missions, avec tant d'amabilité et de disponibilité. Je remercie également l'ensemble du personnel de la Communauté d'agglomération Seine-Eure pour son accueil et son soutien. Je remercie notamment Julie NGO ainsi que Vanessa David et Céline Henry. Merci aussi à Véronique Jullien-Mitsieno et Yves Valin pour leur aimable collaboration.

Je ne peux pas oublier non plus mes collègues du château de Martot, à savoir : Olivier Trabucco et César Agra pour leurs visites régulières, et nos quelques sorties ; Hélène Gandossi, Ingrid Martin, Valérie Davoust, et les deux Nathalie pour leur sourire ; Jean-Marc Lecomte pour sa bonne humeur et le partage de déjeuners autour de plats préparés, et bien sûr Marine Boistel, ma collègue stagiaire, avec qui j'ai eu le plaisir de partager un immense bureau.

Un grand merci à Marie Forêt pour avoir accepté si rapidement de faire partie de mon jury de soutenance.

Je tiens également à remercier Christophe Déprés, mon tuteur pédagogique, pour m'avoir épaulée tout au long des six mois de stage, ainsi que tous les enseignants et le personnel administratif du campus agronomique. Mon passage à VetAgro Sup aura été un plaisir grâce à eux aussi.

Enfin, je remercie ma famille, sans qui je n'aurais jamais pu suivre ces études, et tous mes amis pour leur soutien à eux...

Avant-Propos

Le stage de fin d'études ingénieur que j'ai effectué à la Communauté d'agglomération Seine-Eure, du lundi 2 avril 2013 au lundi 30 septembre 2013, s'est déroulé au sein du Service Politiques Publiques Durables dirigé par Rebecca Armstrong, mon maître de stage. Ce stage correspond au semestre 10 (dernier semestre) de ma formation d'ingénieur agronome à VetAgro Sup. Il clôture aussi mon année d'option en « Ingénierie du Développement Territorial » et représente ma première vraie immersion de longue durée dans ce milieu professionnel.

Résumé

L'exercice des compétences au sein d'une collectivité territoriale nécessite l'élaboration et la **mise en œuvre de politiques** bien définies. Ces politiques se mettent en place à l'initiative de différentes instances auxquelles participent des acteurs variés (élus, citoyens, représentants de la vie civile, économique...), et mobilisent divers instruments (plans d'actions pluriannuels, contrats, etc.).

A l'échelle de la communauté d'agglomération Seine-Eure, ce mémoire s'attache à analyser la mise en œuvre d'un dispositif de gestion durable des ressources forestières (la charte forestière de territoire, outil contractuel régissant les actions liées à la politique forestière locale), et un autre « ingrédient » clé de la **gouvernance territoriale** (le conseil de développement durable, instance consultative formée uniquement de membres de la société civile).

La **charte forestière** donne lieu à l'élaboration de contrats entre l'agglomération et les autres maîtres d'ouvrage. Néanmoins, l'interaction des diverses parties prenantes donne lieu à des jeux d'acteurs qui ont des répercussions directes sur la gouvernance territoriale : l'élaboration de tels dispositifs engendre un besoin toujours plus important de concertation et d'échanges entre les partenaires.

Le **conseil de développement**, quant à lui, émet des avis auprès des élus sur les actions entreprises par l'agglomération, et participe à l'évaluation de ses politiques. Même si son fonctionnement est complexe du fait de la grande liberté d'organisation laissée à ses membres, les réflexions qui naissent de cette instance tendent à remettre en cause de façon constructive la gouvernance du territoire, dans le sens d'un développement accru d'outils de gestion durable des ressources locales.

Mots clés : Politiques publiques - Gouvernance - Charte forestière – Conseil de développement durable

Abstract

The exercise of skills in a region with a measure of autonomy (group of cities) needs to develop and implement a well-defined **policy**. This policy is set up on the initiative of various authorities, in which various actors (elected, citizens and representatives of civil or economic life...) are taking part, and mobilizes diverse instruments (multiannual action plans, contracts, etc.).

On the scale of the structure of Seine-Eure, this report tries to analyze the implementation of a sustainable management device, for forest resources (forest charter of territory, contractual tool which governs the actions connected to local forest policy), and another key ingredient of the **territorial governance** (the council of sustainable development, consultative authority, only with members of the civil society).

The **forest charter** gives rise to the writing of contracts, between the group of cities and the different contracting authorities. These contracts define the objectives to reach, in order to guarantee the efficiency of the desired actions. This way of functioning corresponds to a safety for a successful forest policy. Nevertheless, the interaction of the diverse stakeholders gives rise to actors' games, which have direct repercussions on the territorial governance: the elaboration of such devices leads to a more important need of dialogue and exchanges between the partners.

The **council of development** expresses opinions for elected representatives on the actions undertaken by the group of cities, and takes part in the evaluation of the policy. Even if his functioning is complex, because of the free organization of the members, the reflections which arise from this authority tend to question the governance of the territory, in the direction of a development of a sustainable management tool for the local resources.

Key Words: Public policy – Governance – Forest Charter – Council of sustainable development

Liste des sigles

- Adress : Agence de développement régional de l'économie sociale et solidaire
- ALEC : Agence locale de l'énergie et du climat
- CDD : Conseil de développement durable
- Ceser : Conseil économique social et de l'environnement régional
- CFT : Charte forestière de territoire
- CNCD : Coordination nationale des conseils de développement
- CREA : Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe
- CRPF : Centre régional de la propriété forestière
- DDTM : Direction départementales des territoires et de la mer
- Draaf : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- GEA : Grand Evreux agglomération
- LPO : Ligue protectrice des oiseaux

Liste des figures

Figure n°1 : Carte du territoire

Figure n°2 : Schéma récapitulatif du fonctionnement de l'agglomération

Figure n°3 : Photographie d'une foulque macroule

Figure n°4 : Photographie de potamot nageant

Figure n°5 : Photographie de lunetière de Neustrie

Figure n°6 : Graphique de répartition des types de peuplements en forêts Seine-Eure

Figure n°7 : Schéma de la gouvernance en place à l'agglomération Seine-Eure

Figure n°8 : Schéma de la place centrale de l'animateur

Table des matières

Introduction	1
1. La communauté d'agglomération Seine-Eure, un territoire porteur du développement durable	2
1.1. L'agglomération Seine-Eure, une structure dynamique	2
1.1.1. Un développement rapide	2
1.1.2. Un fonctionnement bien défini	3
1.2. Des enjeux spécifiques sur le territoire en matière de gestion durable	5
1.2.1. Un environnement riche pour l'agglomération Seine-Eure	5
1.2.2. De nombreux services éco-systémiques associés à cet environnement	6
1.3. Une réponse à ces enjeux grâce à différents dispositifs et instances	7
1.4. Etat des lieux de la participation et questionnement	11
1.4.1. Les apports multiples d'un schéma de concertation	11
1.4.2. Hypothèses	13
2. Des jeux d'acteurs présents à chaque étape de la construction des politiques publiques durables	15
2.1. La méthodologie employée	15
2.2. L'identification d'une gouvernance innovante	18
2.3. Une définition claire des objectifs à atteindre est essentielle pour mener à bien une politique	19
2.3.1. Des attentes encore à satisfaire au niveau de l'agglomération	19
2.3.2. La phase de concertation ou la construction partagée des outils d'actions	20
2.4. Une mise en œuvre parfois complexe de ces politiques	21
2.4.1. Un ensemble de freins dans le déroulement des actions	21
2.4.2. Le rôle fondamental de l'animation	23
2.5. La phase d'évaluation comme dernier niveau de révision du le devenir des politiques durables	25
2.5.1. Des réunions de suivi utiles	25
2.5.2. Des impacts parfois difficiles à estimer	26
3. Des perspectives multiples en matière de développement durable pour l'agglomération Seine-Eure	28
3.1. L'évolution palpable des dispositifs de gestion durable	28
3.1.1. La plus-value du Pôle Métropolitain	28
3.1.2. Des outils sur la voie de l'efficacité	29
3.1.3. L'amélioration continue de la gouvernance	31
3.2. Des pistes d'amélioration sont vraisemblables pour la mise en œuvre de ces politiques	33
3.2.1. De nombreux conseils issus des entretiens	33
3.2.2. Le cas spécifique de la filière bois-forêt	35
3.2.3. Quelques recommandations personnelles tirées de l'expérience du stage	37
Conclusion	39
Bibliographie	40
Table des annexes	42
Annexes	43

Introduction

Depuis les Lois Deferre de 1982 et 1983, on assiste à une structuration progressive de l'action publique à l'échelle territoriale. Les débats autour de l'acte III de la décentralisation témoignent d'une volonté continue d'améliorer la gouvernance des territoires français. Cette gouvernance territoriale, évolutive, peut se définir comme « l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par une structure pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la structure est intégrée, ou contrats, partenariats, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants » (Raymond, 2007).

Un des enjeux actuels est de rechercher les échelons territoriaux les plus adaptés pour mener efficacement et à moindre coût les politiques publiques. Il apparaît, par exemple, que les politiques environnementales, souvent décrites comme étant multi-acteurs et multi-niveaux, sont aujourd'hui de plus en plus prises en charge à l'échelle des intercommunalités ou des Pays, qui sont en mesure de prendre en compte les logiques et dynamiques locales.

Il est alors question de trouver les solutions les plus appropriées en matière de gouvernance territoriale. Cette gouvernance ne se limite pas à la mise en place de démarches participatives, mais renvoie également à des besoins d'innovation dans le pilotage de ces actions. Mis en place progressivement à l'échelle de chaque territoire, le mode de gouvernance choisi dépend forcément de nombreux paramètres (contexte local, arbitrage politique entre les élus...), ce qui rend complexe son application.

La diversité des champs d'actions possibles pour les collectivités territoriales ouvre la voie à des nouveaux modes de gestion dans l'optique de répondre aux trois piliers du développement durable. Bon nombre d'entre elles s'orientent vers le développement de dispositifs variés pour gérer durablement les ressources avec les moyens dont elles disposent sur le territoire : on entend par là l'émergence de multiples outils, contractuels et/ou participatifs comme, par exemple, des programmes d'actions pluriannuels (sectoriels voire transversaux).

La mise en œuvre de ces politiques renvoie à la coordination des acteurs présents sur le territoire et a forcément des répercussions sur la manière dont ils interagissent. Mon stage à la communauté d'agglomération Seine-Eure m'a permis d'analyser l'influence du déploiement de ces dispositifs sur les diverses parties prenantes de la gouvernance du territoire. La question suivante est alors posée :

Comment la mise en place de dispositifs de gestion durable sur un territoire influence-t-elle la gouvernance en termes de développement durable sur ce même territoire ?

Le plan du mémoire s'organise comme suit :
J'exposerai tout d'abord l'importance des enjeux du territoire Seine-Eure appelant au développement d'outils et d'instances améliorant la prise en charge des milieux naturels. Je tenterai ensuite d'expliquer comment les différentes parties prenantes interviennent dans ce cheminement et rendent parfois complexe leur application. Enfin, je présenterai l'évolution des dispositifs de gestion durable de l'agglomération Seine-Eure du fait de ces interactions, et les améliorations envisageables dans ce cadre.

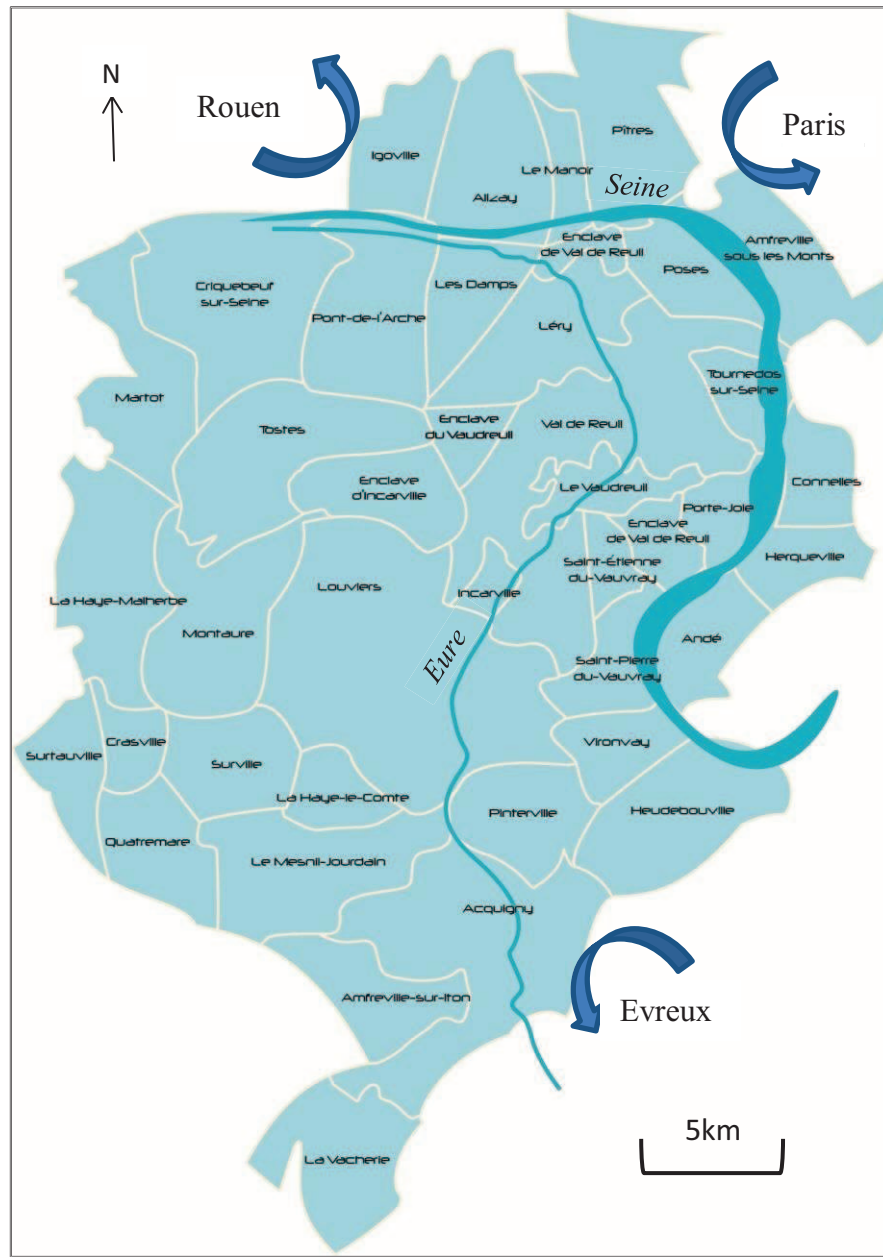


Figure n°1 : Carte du territoire
Source : Site internet de l'agglomération Seine-Eure (Rouyer, 2013)

Légende :



Grandes villes proches

1. La communauté d'agglomération Seine-Eure, un territoire porteur du développement durable

Par sa localisation, le territoire Seine-Eure possède des caractéristiques clés. Ses éléments naturels, tout comme ses activités économiques, en ont fait un territoire attractif qu'il est nécessaire de valoriser. Ces enjeux ont appelé une organisation territoriale, qui s'est déployée efficacement au cours des dernières années. Afin de toujours mieux répondre à ces problématiques, la communauté d'agglomération continue de développer de nouveaux outils pour s'adapter à un environnement en constante évolution.

1.1. L'agglomération Seine-Eure, une structure dynamique

Ces dix dernières années, 37 communes voisines de l'Eure se sont rassemblées pour favoriser la coopération et satisfaire les besoins des habitants du territoire. Le fonctionnement de l'agglomération répond à une organisation bien définie qui régit le cheminement de chaque action mise en œuvre.

1.1.1. Un développement rapide

La communauté d'agglomération Seine-Eure a connu une évolution assez rapide au cours de la dernière décennie. En effet, tout commence en 1997, lorsque les trois communes de Louviers, Incarville et Val-de-Reuil décident de se retrouver au sein d'une communauté de communes.

L'objectif de ces trois communes est d'avancer ensemble pour un **développement harmonieux du territoire** et pour le bien-être des habitants. Ce qui était géré jusqu'à présent par les syndicats existants devient peu à peu compétences de la communauté de communes (gestion des ordures ménagères, du transport, de l'eau potable et de l'assainissement, du développement économique...)

La communauté d'agglomération Seine-Eure a été créée suite à la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite « Loi Chevènement ».

C'est en 2001 que la communauté de communes devient communauté d'agglomération Seine-Eure. Les communes sont alors au nombre de 22 et totalisent 50 000 habitants dont une ville-centre de plus de 15 000 habitants : Louviers.

Depuis le 1er janvier 2013, l'agglomération Seine-Eure, compte **37 communes et près de 70 000 habitants**.

A cette date, la communauté d'agglomération Seine-Eure a fusionné avec la communauté de communes Seine-Bord. Les compétences de l'agglomération Seine-Eure sont désormais nombreuses : développement économique, politique de la ville, eau et assainissement, voirie, transport, propreté publique, habitat, aménagement de l'espace et urbanisme, tourisme, environnement et milieux naturels, coopération décentralisée, Agenda 21, jeunesse et aide à domicile. L'assemblée communautaire est constituée de 106 élus et présidée par Patrice Yung, également adjoint au conseil municipal de Louviers.

Organisée autour d'un bi pôle urbain (Louviers-Val de Reuil), l'Agglomération est irriguée par des cours d'eau (Eure, Seine, ...), par des axes de transports routiers structurants (autoroute A13) et ferrés, comme la ligne Paris-Le Havre. **Figure n°1: Carte du territoire**

Le territoire Seine-Eure, situé à une heure des plages normandes et une heure de Paris, est plutôt attractif. De nombreuses entreprises se sont implantées sur ce territoire pour bénéficier de son accessibilité. Ainsi, les parcs pharmaceutiques et cosmétiques se sont développés dans la région, avec l'implantation de grands groupes tels que Sanofi-Pasteur ou Johnson and Johnson, par exemple.

Ces entreprises participent au dynamisme de l'agglomération Seine-Eure. Elles conduisent également à de nombreux déplacements sur le territoire : trajets travail-domicile, parfois avec les agglomérations voisines, logistique... Ces éléments font partie des pistes de réflexion des dispositifs de développement durable, devant prendre en compte des problématiques liées aux trois piliers : écologie, économie et social.

1.1.2. Un fonctionnement bien défini

L'agglomération Seine-Eure compte **250 agents** communautaires qui travaillent au développement du territoire. Quatre grandes directions chapeautent l'ensemble de ces services :

- Direction générale des services (relations humaines, moyens généraux, politiques publiques durables, évaluation et fiscalité, communication)
- Direction des services fonctionnels (accueil et intendance, juridique, financier, archives, système d'information)
- Direction des services techniques, de l'environnement et du cadre de vie (voirie, propreté publique, patrimoine, cycle de l'eau, déplacements).
- Direction de l'aménagement, du développement et de la solidarité (foncier et urbanisme, SIG, habitat, planification et prospective territoriale, projets urbains, économie, commerce et artisanat, politique de la ville, enfance-jeunesse, aide à domicile, gens du voyage). *Annexe n°1 : Organigramme de la structure*

Chacun des services a un élu rattaché dans le cadre de ses compétences. L'élaboration de chaque projet suit un cheminement spécifique :

- Chaque semaine se réunit la **conférence des présidents** de commissions, lors de laquelle sont abordés les projets des différents services pour la première fois. Si le projet semble pertinent, le dossier en question est transmis à la commission que cela concerne.
- Les **commissions thématiques** sont au nombre de 14. Lors de leur rassemblement, les élus ne donnent qu'un avis sur les projets considérés. Une fois que les élus se sont prononcés quant à ces projets, ces derniers sont présentés au moment du Bureau.
- Organe officiel de la communauté d'agglomération, le **Bureau** réunit les présidents des commissions, les rapporteurs et d'autres membres de ces mêmes commissions (maires et vice-présidents de l'agglomération). En fonction du positionnement de cet organe par rapport à un projet, celui-ci passe en conseil communautaire ou non. Dans le cas favorable, les services doivent préparer une délibération, devant respecter des critères de forme, pour le conseil communautaire.

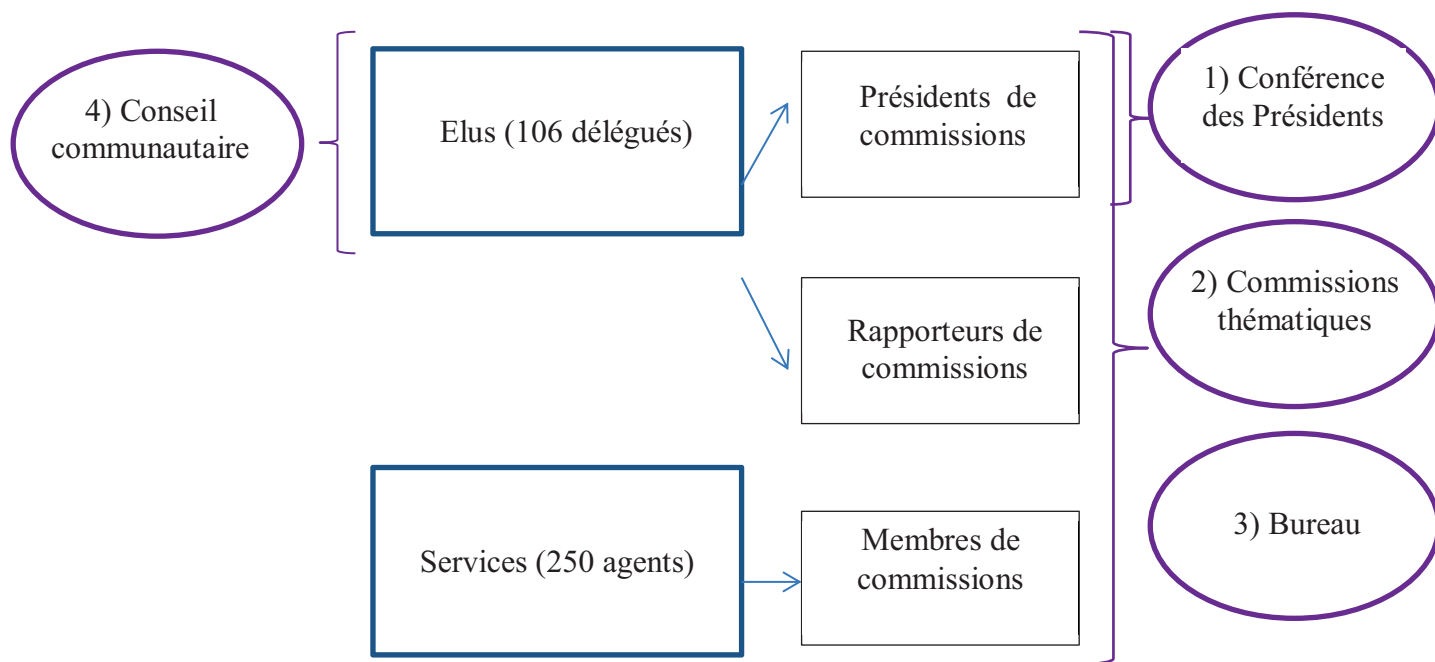
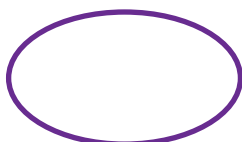
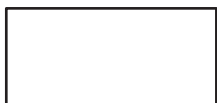


Figure n°2 : Schéma récapitulatif du fonctionnement de l'agglomération
 Source : personnelle, 2013

Légende :



Acteurs



Instances politiques

- Egalement mensuel, le **conseil communautaire** rassemble les 106 délégués. Lors de cette séance publique, les délibérations sont présentées et votées. Il faut noter que 90% d'entre elles sont votées à l'unanimité, ce qui témoigne de l'importance de cette organisation. La politique de l'intercommunalité est donc fondée sur le consensus.

Figure n°2 : Schéma récapitulatif du fonctionnement de l'agglomération

Le mode de fonctionnement de l'agglomération Seine-Eure témoigne du poids que tiennent les élus dans ce système. Bien sûr, toutes les décisions leur appartiennent, mais cela ne peut fonctionner sans le travail quotidien de tous les agents. Ce sont eux qui au final déploient l'ensemble des actions. Chaque jour, les différents services communiquent entre eux afin d'avancer le plus efficacement possible.



Figure n°3 : Photographie d'une foulque macroule
Source : ile-de-re.lpo.fr, consulté le 26/08/13



Figure n°4 : Photographie de potamot nageant
Source : visoflora.com, consulté le 26/08/13



Figure n°5 : Photographie de lunetière de Neustrie
Source : tela-botanica.org, consulté le 26/08/13

1.2. Des enjeux spécifiques sur le territoire en matière de gestion durable

L'environnement de la communauté d'agglomération est composé d'un patrimoine naturel riche mais aussi d'activités variées qui font sa force. Faire le point sur ces éléments permet de comprendre les orientations d'actions des acteurs du territoire.

1.2.1. *Un environnement riche pour l'agglomération Seine-Eure*

Les paysages du territoire Seine-Eure sont très diversifiés. Comme son nom l'indique, la communauté d'agglomération est véritablement marquée par la présence de nombreux cours d'eau tels que la Seine, l'Eure, l'Iton, ou l'Andelle.

Ces éléments regorgent déjà à eux-seuls de richesses naturelles. Visibles des chemins de halage, il est facile d'observer une **biodiversité** notable sur la Seine, et ce à chaque période de l'année : carpes, nénuphars, rossignols... Les rives recueillent également une flore et une faune abondantes.

La Seine a connu une artificialisation importante. Le barrage de Poses, est l'un de ces exemples. Certains aménagements ont vu le jour pour contrer ses effets, comme une passe à poissons équipée d'une chambre de vision ouverte à tous. Cela permet alors au grand public de pouvoir observer les espèces migratrices (anguilles, saumons, etc.). De plus, le fleuve a toujours été un **axe de circulation** majeur. Même si le trafic fluvial a été fortement réduit durant ces dernières décennies, cet axe possède un très grand potentiel. De nombreuses navettes touristiques sont en fonctionnement sur la Seine, avec le retour de certains transports d'autrefois (comme la yole par exemple). La Seine se trouve donc elle aussi au cœur des problématiques de développement durable.

Les plans d'eau issus des carrières abritent des oiseaux très variés, avec des oiseaux aquatiques migrateurs notamment. Certaines zones sont même devenues des lieux d'hivernage internationaux. Parmi ces espèces, on peut notamment citer les foulques, les martinets noirs ou les oies sauvages. **Figure n°3 : Photographie d'une foulque macroule** Afin de valoriser ces richesses, une réserve **ornithologique** a été mise en place (la Grande Noé).

La base nautique de Léry-Poses propose de multiples activités de loisirs : baignades, voile, aviron, ski nautique... Organisé autour de deux lacs, le site accueille plus d'un million de visiteurs par an.

Les mares sont aussi des éléments fondamentaux de la biodiversité du territoire. En effet, on y retrouve des plantes essentielles : le potamot nageant par exemple, formant des feuilles en surface de l'eau, capte un maximum de rayons lumineux pour se développer. **Figure n°4 : Photographie de potamot nageant** D'un point de vue faunistique, les mares de l'agglomération Seine-Eure hébergent également des espèces clés : le sonneur à ventre jaune est un crapaud protégé par la Directive « Habitats, faune, flore ».

Les coteaux crayeux, autre élément de paysage remarquable du territoire, représentent un **attrait irréfutable** des bords de Seine. Même si de nombreuses espèces, animales et végétales, ont déjà disparu comme partout ailleurs, on y dénombre plusieurs plantes rares dans la région. C'est le cas de certaines orchidées, de l'actée en épi, la violette de Rouen ou encore la lunetière de Neustrie (Chaib, 2011). **Figure n°5 : Photographie de lunetière de Neustrie**

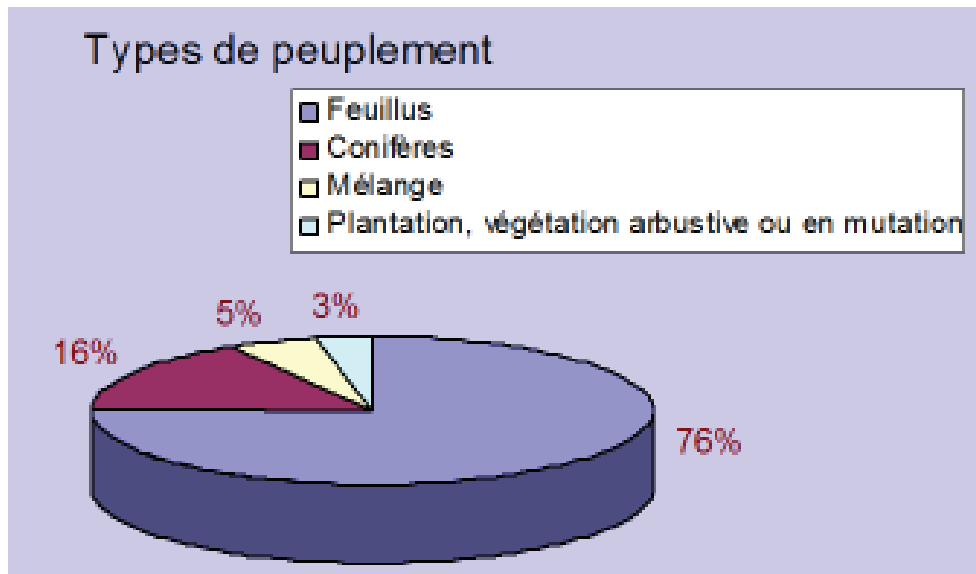


Figure n°6 : Graphique de répartition des types de peuplements en forêts Seine-Eure

Source : CFT agglomération Seine-Eure (Poisson et Toquet, 2012)

Les milieux forestiers, sont, eux aussi, très présents sur le territoire, avec plus de **8 000 hectares de forêts**. Cela correspond à plus du tiers de la surface de la communauté d'agglomération. On constate une répartition égale entre la part de forêt domaniale et de forêt privée. En effet, la Forêt de Bord-Louviers, d'une surface totale de 4 600 hectares, compte plus de 3 000 hectares sur le territoire Seine-Eure.

Comme pour le reste de la région Haute-Normandie, les feuillus sont largement dominants, (majorité de chênes, suivis par les hêtres). *Figure n°6 : Graphique de répartition des types de peuplements en forêts Seine-Eure*

Avec un passé historique assez riche et la présence de certains arbres remarquables, la forêt de Bord-Louviers est assez reconnue dans la région.

Elle accueille plus de 300 000 visiteurs par an. Ces espaces sont le lieu de nombreuses activités comme les balades, les randonnées à cheval ou à vélo, la course à pied... Le massif accueille alors différents publics : particuliers mais aussi clubs sportifs ou encore centres équestres.

Les divers usages de cette forêt n'engendrent que rarement des conflits. En effet, les promeneurs ou sportifs ont tendance à bien respecter les espaces forestiers, en empruntant les circuits balisés. Toutefois, de plus en plus de véhicules motorisés font leur apparition dans les forêts et tentent chaque fois de repousser les limites de leurs engins, en accédant à des zones qui ne permettent pas leur passage. Les autres conflits répertoriés ont lieu de façon saisonnière. La cueillette des champignons, par exemple, se déroule sur la même période que l'ouverture de la chasse. A cette époque de l'année, les forêts sont davantage fréquentées, ce qui entraîne des problèmes de sécurité.

Ces ensembles naturels confèrent un véritable **patrimoine paysager** et culturel au territoire Seine-Eure. Pour toujours plus de respect et d'appropriation de la population envers son territoire, les services travaillent à sa sensibilisation, en éditant des documents d'information (Chaib, 2011). En effet, il est aujourd'hui évident que l'éducation à l'environnement, au sens large, passe par la mise en évidence de la beauté des lieux dans lesquels nous vivons (Rabhi, 2011).

1.2.2. De nombreux services éco-systémiques associés à cet environnement

Les services éco-systémiques sont les bénéfiques que l'être humain tire des écosystèmes, c'est-à-dire des ensembles vivants formés par un groupement de différentes espèces en interrelations entre elles et avec leur environnement (Poletto, 2013).

Ces services sont présents dans chaque unité paysagère, ce qui leur confère une richesse supplémentaire.

Au-delà de la fourniture de biens comme le poisson par exemple, les écosystèmes aquatiques ont plusieurs fonctions de régulation capitales. En effet, les lits principaux des cours d'eau régulent le stockage et la libération des flux, ainsi que la redistribution d'eau pour recharger les nappes phréatiques notamment. La préservation des corridors aquatiques aide à limiter les risques d'inondation. Les zones humides, dans leur ensemble, procurent de véritables services dits « supports » : elles contribuent à la formation des sols, à la photosynthèse, au cycle de l'eau (Wallis et al. 2013).

L'agriculture produit elle aussi des biens alimentaires. Malgré les perturbations que les pratiques agricoles des cinquante dernières années ont provoquées sur les milieux naturels, cette activité permet, depuis toujours, d'entretenir le paysage.

Concernant la prévention des risques naturels, l'aménagement des bassins versants par l'agriculture encadre les genèses des crues et limite leurs impacts. L'occupation des sols réduit l'apparition de broussailles et diminue les risques d'incendies. Bien que les pratiques conventionnelles actuelles aient, effectivement, conduit à un amoindrissement des services éco-systémiques dans les zones agricoles, les politiques environnementales menées en parallèle rétablissent petit à petit ces services (Tauber, 2007).

Les services éco systémiques liés aux espaces forestiers sont, eux aussi, très variés. En premier lieu, on ne peut pas oublier le stockage du carbone qui est quantifié à 414 euros d'apports par hectare et par an. Viennent ensuite les loisirs et divers intérêts touristiques pour 265 euros par hectare et par an. Le milieu forestier a également des rôles essentiels de purification (cycles de l'eau et de l'air), et de production (biomasse, bois et autres produits comme les champignons, les fruits, les huiles, les résines, les plantes médicinales...).

D'autres services sont difficiles à chiffrer mais sont également très présents dans ces espaces. On parle ici des fonctions de photosynthèse, d'habitats, de contrôle de l'érosion, ou encore de formation des sols. Les forêts possèdent enfin des intérêts plus « abstraits » mais tout aussi fondamentaux : il s'agit là de leur intérêt scientifique qui est aujourd'hui de plus en plus exploré, du fait des changements climatiques qui impactent ces écosystèmes dans leur ensemble, mais aussi de leurs véritables valeurs esthétique, patrimoniale et culturelle, désormais reconnues par tous (Péguin, 2011).

La considération des services éco systémiques, dans l'élaboration d'outils de gestion, favorise l'identification des différentes parties prenantes face à une situation donnée et leur participation aux diverses prises de décision (Wallis et al. 2013).

Tous ces éléments témoignent des enjeux existants sur le territoire en matière de gestion durable. Les spécificités des paysages et de la biodiversité existante, en lien avec la place des services rendus par l'environnement, montrent bien la nécessité d'allier tous les usages et activités des habitants d'un territoire.

1.3. Une réponse à ces enjeux grâce à différents dispositifs et instances

L'importance de ces éléments environnementaux représente une impulsion pour la mise en place d'outils de gestion durable. Ces dispositifs et instances participent alors à la formation d'une gouvernance évolutive qui tente sans cesse de répondre aux enjeux du territoire considéré. Ainsi, on peut déjà noter une interaction entre ces outils et la gouvernance établie au sein de la communauté d'agglomération.

- Conseil de Développement Durable :

La naissance de l'agglomération Seine-Eure a directement donné lieu à la création d'un **Conseil de Développement** en 2001. Cette instance consultative est prévue par la Loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire de 1999, dite « Loi Voynet ». (cf. Encadré 1)

Encadré 1. Extrait de l'article 26 de la loi du 25 juin 1999

LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire :

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci. »

Ce conseil est consulté pour l'élaboration des projets de l'agglomération. On peut le définir comme une instance de **réflexion** et de **débat** qui apporte un avis aux élus dans le cadre de la définition des différents projets. C'est aussi un espace de **concertation** et d'**échanges** entre les membres de la société.

Le conseil de développement durable, ou CDD, se réunit sous la forme de groupes de travail et de réunions plénières.

Cet élément de gouvernance avait été formé comme organe de propositions pour aider spécifiquement à l'élaboration du contrat d'agglomération 2000/2006, comme en témoigne la première version du règlement intérieur. *Annexe n°2 : Règlement intérieur initial du CDD* Le contrat d'agglomération est le document contractualisant le financement des projets structurants de l'agglomération, sur la base d'un projet de territoire. Le renforcement de l'intercommunalité passe par la définition des échelles de gouvernance adaptées dans ce contrat (De Roo, 2001). En y associant les réflexions du conseil de développement, les fonctions de **participation** de la société civile se trouvent élargies.

Les propositions de cette instance ont été riches sur la période 2000/2002 jusqu'à la signature officielle du contrat en 2003. Le conseil de développement de l'agglomération Seine-Eure a alors été moins productif jusqu'en 2006. A cette époque, il existait trois groupes de travail :

- Equipements et services aux personnes (culture, sport, santé)
- Développement économique (emploi, formation, tourisme)
- Environnement et urbanisme (habitat, transports)

Leurs réflexions sur cette période ont été, pour la plupart, retenues. En effet, comme l'indique le document résumé de leurs travaux, leurs propositions ont très souvent donné lieu à l'émergence de véritables projets sur le territoire. *Annexe n°3 : Les travaux du conseil de 2001 à 2006*

A la suite de cela, le conseil de développement a été associé à l'élaboration de l'Agenda 21 et à la rédaction des contrats d'agglomération suivants (2007/2010 puis 2011/2013).

Cette organisation, censée regrouper des membres très variés de la société civile, doit être le **porte-parole** de la population. Comme on peut le constater au travers des thèmes de travail, elle touche également à tous les points clés d'un développement durable. Lorsqu'une instance comme celle-ci fonctionne bien, elle est compatible avec les objectifs requis, à savoir la réflexion autour des éléments du quotidien des habitants, et des propositions aux élus pour toujours améliorer le cadre de vie de la population.

- Agenda 21 :

Encadré 2. Extrait de la déclaration de Rio 1992, Chapitre 28.

« Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales, et les entreprises privées, afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité. [...] Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. »

Soucieuse de mieux prendre en compte le développement durable dans toutes les actions qu'elle entreprend, la communauté d'agglomération Seine-Eure s'est lancée dans une démarche **Agenda 21** en 2007. Cet outil de planification régit les orientations et actions à décliner en faveur du développement durable, au niveau des différentes compétences de l'agglomération. Il se veut transversal et tourne autour de trois grands axes :

- Renforcer le pôle économique du territoire
- Protéger l'environnement
- Permettre un développement global durable et solidaire

La volonté de départ ayant été de construire cet Agenda 21 **collectivement**, dans le but de créer une meilleure appropriation de ces enjeux, les mots-clés de la démarche sont les suivants : participation, transversalité et amélioration continue. Dans ce cadre, la période 2007/2008 a été riche en animation, et ce afin de véhiculer une culture commune du développement durable :

- Formations-actions sur la thématique
- Semaine des énergies
- Semaine de la consommation responsable, avec dans les deux cas des expositions, films, conférences, jeux-concours...
- Rencontre des élus, des entreprises, des associations et des établissements scolaires

Au-delà de l'information des acteurs locaux, l'agglomération a poursuivi son travail en recueillant les attentes des habitants du territoire. L'établissement de ce diagnostic partagé a alors eu lieu en deux étapes : croisement de la relecture des divers documents de planification déjà existants, avec les entretiens de personnes ressources sur l'agglomération, puis échanges avec les acteurs du territoire par le biais d'enquêtes, de réunions publiques et d'ateliers participatifs. Grâce à ces multiples actions, **tous les types de publics** ont pu être sollicités.

Suite au diagnostic établi, de nombreuses pistes d'action ont émergé, 95 actions ont été retenues et celles-ci s'articulent autour de quatre défis :

- 1) Une agglomération du partage et de la solidarité,
- 2) Une agglomération économiquement attractive, pariant sur le local,
- 3) Une agglomération soucieuse des équilibres planétaires,
- 4) Une agglomération qui se construit avec les forces vives du territoire.

Annexe n°4 : Les défis et chantiers de l'Agenda 21 Seine-Eure

Adopté en 2009, l'Agenda 21 est devenu la référence pour le déploiement des multiples actions de chacun des services. Fondé sur l'utilisation des services associés à l'environnement de l'agglomération, il tente d'exploiter toutes les ressources du territoire pour décliner des actions. Le choix de construire un dispositif de ce type à l'échelle d'une

intercommunalité n'est pas anodin, il permet en effet de tenir compte d'une logique de massif forestier, comme c'est le cas avec Bord-Louviers, et de respecter sa cohérence.

- Charte Forestière de Territoire :

Les réflexions ayant eu lieu dans les deux cadres cités précédemment ont conduit à l'élaboration d'une **charte forestière de territoire**. Cet outil contractuel est né de la Loi d'Orientation Forestière de 2001. (cf. Encadré 3)

Encadré 3. Extrait de l'article 1 de la loi du 9 juillet 2001

LOI n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt :

Art. L. 12. - Sur un territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis, une charte forestière de territoire peut être établie afin de mener un programme d'actions pluriannuel intégrant, le cas échéant, la multifonctionnalité des forêts locales et visant :

« - soit à garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes ;

« - soit à contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural, notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers ;

« - soit à favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, la restructuration foncière ou la gestion groupée à l'échelle d'un massif forestier ;

« - soit à renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers.

La charte peut être élaborée à l'initiative d'élus des collectivités concernées.

Cette charte donne lieu à des conventions conclues entre, d'une part, un ou des propriétaires forestiers, leurs mandataires ou leurs organisations représentatives et, d'autre part, des opérateurs économiques ou leurs organisations représentatives, des établissements publics, des associations d'usagers de la forêt ou de protection de l'environnement, des collectivités territoriales ou l'Etat. Ces conventions, sous réserve du respect des dispositions du présent code, peuvent donner lieu à des aides publiques en contrepartie des services économiques, environnementaux et sociaux rendus par la forêt lorsqu'ils induisent des contraintes particulières ou des surcoûts d'investissement et de gestion.

Ces initiatives locales peuvent être prises à différentes échelles : celle d'une Communauté de Communes, d'un Pays, d'un Parc Naturel Régional... Les chartes sont régies par un cadre législatif spécifique (vérification de la conformité du document par les services de l'Etat) mais permettent de garder une certaine liberté en matière de gestion forestière (Weiss, 2003).

Le document se compose d'un diagnostic du territoire autour des thématiques forestières, et d'un programme d'actions défini sur une durée spécifique. La première partie de la charte dresse alors un état des lieux du territoire forestier Seine-Eure (surfaces boisées, essences, usages, etc.) pour mettre en évidence les enjeux associés. De ce bilan complet peuvent alors naître des orientations et actions à mettre en œuvre pour y répondre.

Ce type de document a pour but de définir la politique de l'agglomération en matière de **gestion forestière** et de décrire ce qui sera effectué durant le programme d'action choisi (actions, délais, acteurs, coûts attribués...).

La Charte Forestière de Territoire, ou CFT, de la communauté d'agglomération Seine-Eure a été élaborée par un bureau d'étude qui a recherché toutes les informations en amont

pour construire le document. Cette structure a ensuite animé les différents ateliers et comités de pilotage qui ont permis de rédiger le programme d'action en découlant. Pour le territoire, six grandes orientations ont été mises en évidence :

- Mieux valoriser le bois produit localement et améliorer la valeur ajoutée
- Structurer et développer la filière bois énergie
- Concilier développement urbain et gestion de la forêt
- Garantir un usage équilibré et partagé de la forêt
- S'inscrire dans une gestion durable de la forêt
- Animer et faire vivre la charte

De ces 6 orientations sont nés 22 objectifs et 18 fiches actions répondant à ces mêmes objectifs. La charte forestière de territoire de l'agglomération traite trois volets principaux : L'accueil des habitants et leur sensibilisation aux enjeux forestiers, le développement structuré d'une filière bois-énergie, la dynamisation de la gestion forestière privée. Le document recense alors quatre maîtres d'ouvrage différents :

- La communauté d'agglomération Seine-Eure,
- Le Centre régional de la propriété forestière de Normandie (CRPF),
- L'Agence locale de l'énergie et du climat de l'Eure (ALEC27),
- Et l'interprofession régionale Anoribois.

La charte permet alors d'établir des **conventions** entre l'agglomération et les structures citées, afin que celle-ci puissent mener à bien les actions qui concernent leurs domaines d'actions. Le programme d'action engage également les autres partenaires du milieu forestier à participer, en répondant aux sollicitations par exemple. Ainsi, ce type de document aide les différents acteurs du milieu à se mobiliser autour de projets communs.

Un outil comme celui-ci balaye l'ensemble des services associés aux espaces forestiers. En effet, la sensibilisation globale des usagers facilite la préservation des milieux. Les actions liées à la construction bois, ou la filière bois énergie, optimisent l'utilisation des ressources, tout en développant une économie locale. En ce sens, la mobilisation des divers acteurs, permise par cette échelle d'action adaptée, donne lieu à une bonne prise en compte des services éco systémiques considérés. Les chartes forestières de territoire comme dispositif de gestion durable sont compatibles avec les enjeux locaux et les objectifs fixés.

1.4. Etat des lieux de la participation et questionnement

Si la démocratie participative est aujourd'hui souvent un réflexe pour la construction des politiques locales, elle n'est tout de même pas neutre et a des répercussions sur la mise en place des dispositifs de gestion durable.

1.4.1. Les apports multiples d'un schéma de concertation

Selon Ermisse et al. 2012, la participation devient « la réponse nécessaire aux défis du développement durable ». En effet, les dégâts infligés aux écosystèmes demandent aujourd'hui de rechercher d'autres positions de représentation, donc de modifier les modes de gouvernance et de gestion. Répondre à ces enjeux écologiques nécessite un travail

d'**appropriation collective** de la part des multiples parties prenantes, et ce pour renforcer les capacités d'intelligence collective et la vision transversale sur ces questions.

La concertation est aujourd'hui une « donnée majeure de l'action publique contemporaine », du fait de l'expression individuelle en matière de politique qui ne cesse de s'accroître par les nouveaux modes de communication (blogs, forums, etc.). Cette participation avait presque disparu pendant les années 1980 car les citoyens avaient le sentiment d'être oubliés face aux pouvoirs du marché grandissants (Blondiaux, 2008).

La démocratie participative est désormais une notion bien reconnue par l'ensemble des habitants. La plupart d'entre eux estiment également que c'est un moyen pertinent de les associer à la vie locale d'un territoire. Ce constat, issu de l'étude « Res Publica : baromètre de la concertation et de la décision publique » de 2012, peut paraître contradictoire, car malgré un désintérêt de la population pour la vie politique, les citoyens conservent une réelle envie de s'engager. Cela se traduit alors par une certaine évolution des modes de participation. Leur engagement va se transformer en mouvements sociaux au travers de projets d'habitat participatif, de jardins partagés... On assiste donc à une autre forme d'expression, porteuse des **nouvelles valeurs du vivre ensemble**, passant ou non par une association aux pouvoirs publics.

Le développement durable a introduit le « principe de la coresponsabilité » dans le rapport à la prise de décisions, où chacun pourrait agir au quotidien en développant un achat responsable par exemple. Les territoires ne seraient alors plus les seuls à mettre en œuvre des actions capables de répondre aux enjeux mondiaux, dans la définition des politiques publiques et des choix stratégiques locaux (Ermissé et al. 2012).

Si la participation est le pivot de la construction d'un Agenda 21, ses apports vont plus loin et deviennent réellement bénéfiques pour les collectivités territoriales. Les principales notions issues de l'enquête de l'Observatoire de 2010 auprès de vingt collectivités sont les suivantes : un **enrichissement** des projets à 67%, un **partage** autour de la confrontation des points de vue et intérêts à 44%, et une **mobilisation** de l'information à 23%. Les territoires doivent absolument entrer dans des démarches de projet indépendamment des logiques de guichet. Le mélange des acteurs au sein des comités de pilotage formés augmente la créativité, qui permet souvent de trouver des solutions appropriées aux territoires. Cette démarche renforce alors l'appropriation des enjeux locaux, fait naître une identité commune sur le territoire et facilite l'émergence de solutions durables (Garnier, 2008).

De nombreux auteurs s'accordent à ce sujet : la concertation ne relève pas d'un obstacle pour l'efficacité de l'action, mais au contraire d'un enrichissement pour la mise en œuvre des dispositifs. La participation des citoyens permet à la collectivité de prendre en compte des éléments qui auraient peut-être pu être oubliés sans leur contribution. Leurs apports balayent l'ensemble des paramètres dans la prise de décision : le type d'infrastructures, la formation initiale, la gestion des services publics... Les acteurs locaux font alors preuve d'une véritable expertise grâce à leur pratique quotidienne du territoire (Charlot, 2008).

Les nouveaux modes de gouvernance sont tout de même remis en question par ailleurs. A cause de l'empilement des niveaux de décision, cette organisation participative devient extrêmement complexe et coûteuse. Dans une logique de clarification des compétences, France Nature Environnement tente de faire des propositions sans prendre parti

à la réorganisation du schéma décisionnel français. Leurs recommandations se fonderaient sur trois exigences : la mutualisation des compétences et connaissances, la logique de projet sur une échelle territoriale adaptée, et la proximité avec les habitants.

Ces nouvelles formes de gouvernance questionnent aussi la place des pouvoirs publics dans ces démarches durables. Même si les collectivités gardent l'impulsion dans la construction des divers dispositifs, on vient à se demander si elles restent leaders dans le cheminement ou simplement animateurs. La participation nécessite toutefois un changement de posture de la part des élus. En effet, le recours à la concertation interroge leur rôle puisque le modèle démocratique veut qu'ils soient élus pour prendre ensuite les décisions. Il est donc recommandé qu'un élu soit aujourd'hui formé à ce type d'organisation, afin que les allers et retours entre l'ascendance et la descendance deviennent un réflexe (Ermissse et al. 2012).

Le maître mot d'une « démocratie écologique » est la **transparence**, à faire naître dans les motivations initiales d'un projet, au niveau de l'adoption d'un dispositif de gestion durable, comme dans la phase de suivi de ces décisions publiques. Ce terme de démocratie écologique a été institué par la convention d'Aarhus, première convention internationale à propos de l'exercice démocratique et fait la promotion d'une nouvelle gouvernance qui associe tous les acteurs d'un territoire. Cette démarche se révèle un moyen de responsabiliser les décideurs, et de donner lieu à l'équité mais aussi la justice environnementale. L'intégration des problématiques environnementales dans la gouvernance devient alors une piste essentielle pour aller vers un territoire durable. La construction d'outils dans ce sens nécessite la mobilisation de toutes les compétences en la matière et donc d'un grand nombre de professionnels (Garnier, 2008).

L'ouverture de la gouvernance territoriale à tous les acteurs locaux est une autre piste pour la transparence décisionnelle. Le travail de diagnostic réalisé en amont est une base solide pour la construction des dispositifs de gestion durable. La collectivité porteuse du projet a alors besoin d'un « moteur politique » pour animer la suite du travail. En effet, la phase de concertation donne souvent lieu à des conflits par la suite. L'animateur devient souvent médiateur dans le processus de concertation, afin de faire entendre les avis de tous et de veiller au **respect des intérêts généraux**. L'intégration des associations dans le processus de décision est donc le dernier élément à prendre en compte pour obtenir une autre expression de la population (Garnier, 2008).

Néanmoins, les formes de participation ont tendance à s'uniformiser et cela conduit au risque de limiter les initiatives locales. L'institutionnalisation de ces démarches pourrait restreindre une participation véritable. L'autre frein est celui du pouvoir décisionnel. En effet, les habitants ne voient parfois pas l'intérêt d'intervenir dans des instances consultatives étant donné que la décision propre ne leur appartient pas. Et cela s'accroît si les populations en question sont dites « invisibles ». Il est vrai qu'une catégorie de citoyens « professionnels » est en train d'émerger et effraie parfois ceux qui n'ont aucune expérience en la matière. Leur implication suppose alors des enjeux qui les touchent au quotidien (Blondiaux, 2008).

1.4.2. Hypothèses

Face à ce contexte, on vient à se demander quelle peut être l'influence véritable d'une mise en œuvre de ces politiques durables sur la gouvernance globale d'un territoire. A l'échelle de la communauté d'agglomération Seine-Eure, on peut alors se poser trois principales questions :

- Quel mode de gouvernance est actuellement en place sur le territoire, par rapport aux aspects de gestion durable notamment ?
- Comment cette gouvernance influence la mise en œuvre de dispositifs, comme la charte forestière de territoire ?
- Et en retour, comment ces dispositifs ont également un effet sur la gouvernance ?

Mes hypothèses sont les suivantes :

- La démarche participative ouvre la voie à plus d'outils de gestion durable et de prise en compte du développement durable sur le territoire.
- La mise en place de dispositifs de gestion durable, quant à elle, fait évoluer la gouvernance d'un territoire vers toujours plus de participatif et de coopération, interne et externe à l'agglomération.

On pourrait alors constater une **influence réciproque** entre ces outils de gestion durable et la gouvernance du territoire.

Cette gouvernance fait appel à des jeux d'acteurs variés, c'est-à-dire des interactions entre les différentes parties prenantes de ces politiques, qui conduisent sans cesse à faire évoluer leur mise en place. Il est donc question de préciser par quels mécanismes ces jeux d'acteurs interviennent dans la mise en œuvre d'une politique de développement durable, et à quoi ils mènent aujourd'hui.

2. Des jeux d'acteurs présents à chaque étape de la construction des politiques publiques durables

La mise en œuvre des politiques publiques répond à un schéma réglementé. Du diagnostic à l'évaluation d'un dispositif, de nombreux acteurs se côtoient et font évoluer chacun leur tour ce même dispositif. Cette partie tente de présenter comment ces acteurs influencent la mise en œuvre des politiques publiques durables sur le territoire Seine-Eure. Il s'agira alors d'explicitier les éléments de méthode utilisés, la gouvernance actuellement en place au sein de l'agglomération, puis d'analyser la définition des objectifs de cette collectivité, la mise en œuvre concrète de ces politiques et les phases d'évaluation associées.

2.1. La méthodologie employée

Ce stage de fin d'études s'est articulé autour de deux missions : la mise en œuvre de la charte forestière de territoire, déjà adoptée, ainsi que la relance du conseil de développement et son animation. Les actions réalisées dans ces deux cadres m'ont alors apportée deux approches distinctes de la gouvernance de l'agglomération, en matière de politiques publiques durables.

Le début de mon stage a été marqué par une phase d'entretiens pour chacune de mes deux missions. Dès le départ, je les ai menées de front, ce qui m'a donné une vision parallèle du conseil de développement et de la charte forestière. Chaque étape de la mise en œuvre d'une des deux missions me renvoyait à l'autre mission, aux points communs rencontrés... Cela m'a permis de me rendre compte, sur un cas concret, quelles pouvaient être les influences réciproques existantes dans le cheminement des politiques publiques durables d'un territoire précis.

Mes réflexions sont nées de ces rencontres, qui m'ont fait prendre conscience de ces jeux d'acteurs permanents. Mes propos sont issus de **trois types de données** : les entretiens, le travail que j'ai mené au quotidien et son analyse, et un complément de bibliographie quand cela me paraissait nécessaire pour appui.

La première semaine de stage a eu lieu sur la semaine nationale du développement durable. A cette occasion, la communauté d'agglomération avait organisé différentes manifestations :

- Des **projections de films** variés sur la thématique, gratuites, en journée pour les scolaires et en soirée pour tous les publics. Ces films faisaient partie de la sélection du festival annuel de la Maison de la Jeunesse et de la Culture de Bernay (27),
- Un **petit déjeuner éthique** avec les partenaires locaux,
- Un **atelier** de fabrication de produits ménagers biologiques...

Ces événements m'ont permis de rencontrer les acteurs de la collectivité (internes et externes), et de m'imprégner de son fonctionnement.

Suite à cela, il a rapidement été question de rencontrer les coordinateurs des conseils de développement des agglomérations voisines, afin de recueillir leurs retours sur expérience. Avec des appellations différentes, leur mode de fonctionnement varie lui aussi beaucoup d'une structure à l'autre : pour le Grand Evreux Agglomération (GEA), comme pour la Communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA). J'ai alors commencé à

travailler mes rendez-vous, en préparant une **trame** d'entretien avec les grandes questions à ne pas oublier (entretiens semi-directifs).

Annexe n°5 : Exemple de la trame d'entretiens utilisée

Pour la charte forestière de territoire, il était important de rencontrer l'ensemble des partenaires de l'agglomération, ayant participé à l'élaboration du document (présents lors des réunions de concertation). L'échantillon comptait 12 personnes. *Annexe n°6 : Liste des entretiens réalisés* La remobilisation de chacun d'entre eux s'avérait nécessaire du fait de l'intervalle de temps écoulé depuis la validation de la charte forestière. Pour le conseil de développement, la rencontre des services en interne permettait de faire le point sur les attentes de chacun vis-à-vis de cette instance, afin de lui redonner une certaine dynamique. J'ai alors rencontré 14 personnes différentes dans ce cadre.

Les rendez-vous ont été pris par mail, parfois avec relance, ou par téléphone. Lors de chacun des rendez-vous, je n'ai rencontré qu'une à deux personnes à la fois, ce qui facilitait les échanges. Chaque entretien a donné lieu à un **compte rendu écrit**. Ces comptes rendus prennent la forme d'un résumé ordonné de ce qui s'est dit, avec mise en évidence des mots clés et conseils formulés.

Sur demande de mon maître de stage, je lui envoyais une fois terminés et les déposais sur une **plateforme de partage**, pour y avoir un accès libre.

Ces rencontres ont permis, pour la charte forestière, comme pour le conseil de développement durable, de faire un bilan des besoins.

Grâce à cela, j'ai pu discuter d'une nouvelle organisation du conseil de développement avec le président de cette instance, Monsieur Valin, lors de plusieurs rencontres. Les deux premières semaines ont été très riches, car le mardi 16 avril a eu lieu la **réunion de relance** du conseil de développement, ouverte aux anciens membres mais aussi à des candidats venant des communes intégrées à la communauté d'agglomération en janvier 2013. Je me suis ensuite chargée de recueillir les nouvelles candidatures qui arrivaient. La procédure veut que ces candidatures soient validées en conseil communautaire pour être officialisées.

Sur les conseils des agglomérations voisines, j'ai alors mis en place un **sondage en ligne** (Doodle) pour proposer les dates des réunions mensuelles pour chacun des groupes de travail. En indiquant un délai de réponse par mail, nous arrêtons ensuite les dates de chacune des réunions, réservons une salle, et envoyons les invitations officielles par mail (ou courrier papier le cas échéant) après signature du président de la communauté d'agglomération. Ces démarches passent systématiquement par le secrétariat du service des politiques publiques durables.

Pour la préparation des réunions de travail suivantes, j'étais également en relation avec les différents services de l'agglomération que nous souhaitons faire participer aux réunions plus régulièrement, ainsi qu'avec des partenaires extérieurs, pour apporter une vraie **plus-value** à l'instance.

Suite à chaque réunion, j'étais chargée de rédiger un compte-rendu sur le même modèle que cité précédemment : bilan ordonné. J'envoyais ensuite ce compte-rendu par mail aux personnes qui étaient présentes et le déposais sur la plateforme de partage (tous les membres, présents ou non, ont reçu le lien d'accès).

Le schéma de préparation des entretiens et des comptes rendus est le même pour ma mission liée à la relance de la charte forestière. Depuis la fin de mes rendez-vous, j'étais en **relation avec l'ONF** de la Forêt de Bord-Louviers pour la préparation du comité de massif.

J'échangeais aussi par mails avec les autres partenaires pour continuer de préparer le lancement des actions. En effet, j'ai rédigé les conventions qui définissent les modalités d'actions entre la communauté d'agglomération et le maître d'ouvrage en question, comme par exemple, le CRPF pour la redynamisation de l'exploitation forestière privée.

Les entretiens que j'ai pu mener au cours de mon stage, pour faire le point sur les attentes des différents acteurs en termes de gestion durable, m'ont permis de recueillir les souhaits des diverses parties prenantes en la matière. Ils m'ont également aidé à mettre en évidence les interactions existantes entre la mise en œuvre de ces dispositifs et l'implication des parties-prenantes.

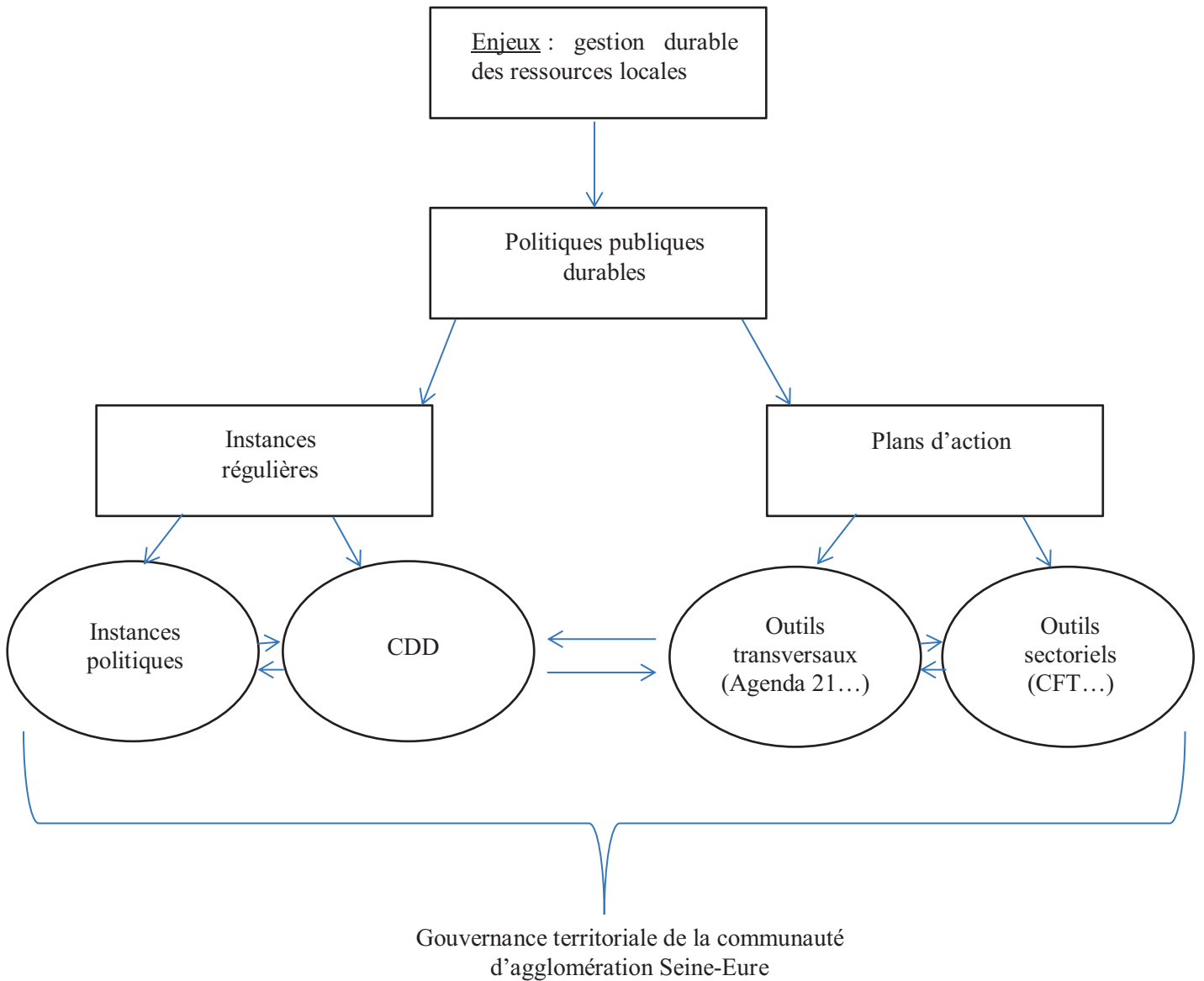


Figure n°7 : Schéma de la gouvernance en place à l'agglomération Seine-Eure
Source : personnelle, 2013

2.2. L'identification d'une gouvernance innovante

La mise en place des divers dispositifs et instances, énoncés dans la partie 1.3, témoigne d'une volonté de prise en compte toujours plus complète des services éco systémiques liés au territoire, et de leur gestion selon les fondements du développement durable. Ce cheminement implique nécessairement la **participation** de tous les acteurs du territoire, citoyens inclus, ce qui engendre une gouvernance fondée sur la concertation et la démocratie participative au niveau de l'agglomération.

Sur le territoire, « *on a la chance d'assister à une délégation des pouvoirs très importante* » (propos recueillis lors de l'entretien avec Madame Jullien-Mitsieno, vice-présidente en charge de la commission Agenda 21). En effet, les vice-présidents ont une marge de manœuvre très ample au quotidien, ce qui permet de discuter davantage, d'échanger de façon plus constructive, et de porter toujours plus de projets et d'initiatives. Cette confiance est réellement bénéfique pour la politique du territoire. Cette façon d'avancer est également permise du fait des instances de gouvernance qui se réunissent très régulièrement. Cela représente toujours plus d'occasions de proposer, d'expliquer ses choix. La grande présence de la concertation, formelle ou informelle, crée un bouillonnement d'idées qui aide à l'avancement de chacune des réalisations.

La communauté d'agglomération Seine-Eure est consciente qu'il faut sans cesse se questionner sur son mode de fonctionnement, et cherche à s'adapter aux besoins de la société. Le 1^{er} juillet 2013 par exemple, le service des politiques publiques durables a organisé une réunion ayant pour but de préparer le projet de territoire 2014/2020. Celle-ci a rassemblé des élus, des techniciens de la communauté d'agglomération et des membres de la société civile (par le biais du conseil de développement notamment). Cette démarche montre que cette intercommunalité souhaite mêler les attentes, les discours et les compétences de tous pour mener à bien les différents projets. Le président de l'Adress (Agence de développement régional de l'économie sociale et solidaire), qui était présent ce jour-là, a déclaré que « *c'était la première fois qu'[il assistait] à une réunion de ce type depuis le début de sa carrière et qu'[il s'en réjouissait]* ». Avec un souhait de concertation accru, tous ont pu s'exprimer sur le **même pied d'égalité**.

La mise en place de dispositifs de gestion durable entre pleinement dans ces questionnements. Leur arrivée dans les politiques à différentes échelles (nationales, régionales ou intercommunales) a conduit à remettre en cause leur gouvernance et cela semble d'autant plus flagrant au niveau des intercommunalités. Pour reprendre l'exemple de l'Agenda 21, l'année 2013 marque ici la fin d'un cycle de 6 ans pour cet outil. Jusqu'alors travaillé en commission cloisonnée, l'Agenda 21 montre aujourd'hui la nécessaire **coopération** entre les services de l'agglomération. Il est désormais question de remplacer la commission « fermée » de ce dispositif par des séminaires trimestriels plus ouverts, qui concerneraient tout ce qui attire aux politiques publiques. Ces échanges rassembleraient alors l'ensemble des vice-présidents de l'intercommunalité pour gagner en transversalité au quotidien.

Figure n°7 : Schéma de la gouvernance en place à l'agglomération Seine-Eure

2.3. Une définition claire des objectifs à atteindre est essentielle pour mener à bien une politique

Pour qu'une politique soit efficace, il est primordial de définir les objectifs souhaités par sa mise en œuvre, et les moyens utilisés pour y parvenir, pour seulement ensuite conduire à l'élaboration des dispositifs qui vont l'accompagner. C'est notamment le cas pour le conseil de développement. Les ateliers de concertation ayant eu lieu pour la charte forestière ont, quant à eux, permis d'obtenir un document unanime.

2.3.1. Des attentes encore à satisfaire au niveau de l'agglomération

Commençons par traiter des attentes énoncées vis-à-vis du conseil de développement durable. En interrogeant la majorité des directions de service, je me suis rendue compte que chacun avait une vision assez propre de cette instance. La direction générale, tout d'abord, compte sur ce conseil pour contribuer au **renouvellement des idées** relatives au développement de l'agglomération. En effet, Messieurs Le Gal et Petit (directeurs généraux des services) espèrent que *« les membres du conseil de développement puissent apporter un regard critique sur les politiques de la communauté d'agglomération, une vision plus large que les élus, et ce afin de pouvoir participer à l'évaluation de ces politiques, en aidant à la mise en place d'indicateurs concrets par exemple »*. La direction de l'agglomération attend de cette instance un véritable regain de perspectives à moyen et long terme pour le territoire.

Chacun des services a également une perception particulière de ce que peut apporter le conseil de développement durable.

Un service comme celui de la communication attend du conseil de développement de *« participer à une visibilité et une compréhension accrue de ce qu'est la communauté d'agglomération aux yeux des habitants, et de prendre en compte tous les profils »* (propos de Madame Le Calonec, directrice de la communication). Cela passe en effet par une animation à part entière et des productions concrètes de la part des membres.

Concernant le pôle solidarité (enfance-jeunesse, aide à domicile et accueil des gens du voyage), les enjeux du quotidien sont multiples et assez spécifiques puisque ce pôle traite encore plus des relations avec l'humain que les autres services. D'après Monsieur Lecomte, responsable de ce pôle, *« le tout est de trouver une bonne échelle d'action »*. Les attentes par rapport à une instance consultative de ce type sont alors de pouvoir aider à la définition d'une gouvernance adaptée, reposant sur l'équité des territoires, en termes de compétences, de services...

De façon générale, les services de l'agglomération espèrent une plus grande prise en main des dossiers pour appui aux techniciens. Leurs réflexions, globales mais aussi pratiques, doivent retranscrire les vrais besoins de la population. Cela doit alors donner lieu à plus d'échanges, entre les membres comme avec les services. Le conseil de développement est perçu comme **complémentaire** du travail réalisé au quotidien par les agents. Il est aussi question que cette instance serve de relais entre les élus et les habitants. Autre échelon de dialogue avec les associations, il pourrait faciliter l'implication d'une plus grande variété d'acteurs qui enrichirait les débats et les projets.

Ces éléments ne sont, en aucun cas, contradictoires. Toutefois, il n'y a jamais eu de point de fait avec l'ensemble des services pour définir des attentes précises, communes et

surtout cohérentes, vis-à-vis du conseil de développement. Ceci pourrait être la cause d'un fonctionnement de l'instance en demi-teinte jusqu'à présent.

2.3.2. La phase de concertation ou la construction partagée des outils d'actions

Concernant les attentes de la part des acteurs de la charte forestière, celles-ci sont plus claires au stade actuel du document. En effet, la charte ayant été validée en conseil communautaire le 22 novembre 2012 par les élus de la communauté d'agglomération, le but d'un tel dispositif est désormais acquis : construire une politique forestière cohérente sur le territoire à l'aide d'un programme d'actions définies sur une période donnée.

Cependant, l'élaboration d'un outil comme celui-ci a nécessité une concertation globale, impliquant **l'ensemble des partenaires** de l'agglomération liés de près ou de loin aux problématiques forestières. Les ateliers qui s'étaient déroulés lors de l'élaboration de la charte, pour recueillir les propos de chacun, ont rassemblé de nombreux acteurs :

- Les élus des communes avec parcelles forestières sur leur territoire
- Les représentants de la région et du département sur les questions des milieux naturels
- Les services de l'état chargés des milieux forestiers (Direction départementale des territoires, Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt...)
- Les associations de sensibilisation aux milieux (Ligue protectrice des oiseaux, Conservatoire de Bailleul...)
- Les associations de loisirs (centres équestres, clubs de VTT...)
- Les exploitants forestiers (Office National des Forêts, gestionnaires privés...)

La construction de la charte forestière de territoire a été animée par un bureau d'étude : les 7 Vents. Afin de prendre en compte la parole de tous, le bureau d'étude a d'abord recueilli l'ensemble des données disponibles pour établir l'état des lieux forestier du territoire. Ceci a été possible en faisant appel aux divers organismes existants (Office National de Forêts pour connaître les caractéristiques des massifs, Centre régional de la propriété forestière pour recenser les différentes propriétaires forestiers privés, etc.). En se rendant sur le terrain pour compléter ces informations, il est allé à la rencontre des acteurs du milieu. Cette première étape a donné naissance à un diagnostic du territoire, fondé sur des faits référencés.

La deuxième partie du travail a visé à mettre en évidence les orientations souhaitées en matière d'actions. Pour ce faire, il a fallu réunir l'ensemble des acteurs « autour de la table ». Cette phase de participation a eu lieu sous différentes formes. Un **comité de pilotage** a été constitué pour traiter de toutes ces questions. Celui-ci était alors composé de tous les partenaires précédemment cités (tous étaient invités). La mise en place d'une politique forestière cohérente a donc été débattue en fonction des intérêts de tous. Ces premières séances ont permis de dégager des grandes orientations pour le document.

Enfin, une dernière forme de réunions a été requise pour aboutir à la charte finale. Une fois les orientations validées, il a fallu enrichir ces travaux par des réflexions thématiques, facilitant l'aboutissement du travail à un programme d'actions précis. Chaque acteur a dû choisir un groupe de travail s'approchant de ses compétences. Trois **ateliers thématiques** ont été retenus : Filière bois énergie, mobilisation et exploitation du bois ; Accueil du public, loisirs et usages ; Urbanisation, paysage et biodiversité.

A l'issue de ces réunions, un plan d'action accompagné de délais de réalisation, a vu le jour. Le bureau d'étude a alors compilé l'ensemble des actions retenues sous la forme de fiches actions, en spécifiant les objectifs de celle-ci, la mise en œuvre envisagée, les coûts engendrés et en identifiant les partenaires techniques et financiers adéquats.

2.4. Une mise en œuvre parfois complexe de ces politiques

L'aboutissement réel d'un dispositif connaît souvent des freins avant de voir le jour. Il en est de même pour le fonctionnement d'une instance. La partie suivante met en avant les freins majeurs au déploiement des actions, en soulevant également l'importance du rôle que peut jouer l'animateur en charge de ces actions.

2.4.1. *Un ensemble de freins dans le déroulement des actions*

Le principal problème dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs est l'« *essoufflement des parties prenantes* » (propos tirés de l'entretien avec Messieurs Le Gal et Petit). Une instance comme le conseil de développement de la communauté d'agglomération Seine-Eure repose entièrement sur le **volontariat** des membres. Ce paramètre, à prendre en compte en priorité dans l'animation au quotidien, a déjà témoigné de son importance par le passé. En effet, le conseil de développement durable avait très bien fonctionné et rempli ses objectifs lorsqu'il avait été saisi pour aider à la construction des contrats d'agglomération ou de l'Agenda 21. Cependant, les phases de transition entre ces travaux ont donné lieu à une véritable perte de puissance de la part des membres de l'instance.

Ce fut aussi le cas plusieurs fois à l'agglomération d'Evreux. Son conseil de développement a été créé en avril 2010. La première coordinatrice est tombée malade et n'a plus repris ses fonctions. Une première séance plénière avait eu lieu en février 2011 pour relancer le processus. Suite à cela, un stagiaire s'est chargé du dossier pendant six mois jusqu'à juin 2012, mais pendant cette période, il n'y a pas eu de support administratif au quotidien. L'actuel coordinateur a alors pris son poste en janvier 2013 et connaît encore des difficultés pour mobiliser les participants (propos issus de la rencontre avec Monsieur Le Hête).

En effet, le conseil de développement étant composé de représentants de la société civile, ses membres ont, pour la plupart, une activité qui occupe la majorité de leur temps. Représentants d'entreprises, d'associations, parfois les deux, leur activité quotidienne ne leur permet pas toujours de se tenir informé en détail des actions de l'intercommunalité, et ce malgré leur volonté. Ces éléments ont souvent donné naissance au constat suivant : Madame Hébert-Hilaire notamment, responsable du service développement économique de Seine-Eure, m'a fait part du « *manque de connaissances et d'appropriation des dossiers traités par les techniciens de la part des membres du conseil* ».

Cet apport de connaissances, s'il ne peut pas toujours être réalisé de façon personnelle et autonome par chacun des membres, peut avoir lieu au moment des commissions thématiques et des conseils communautaires de Seine-Eure, comme décrit précédemment. En effet, les participants au conseil de développement durable sont invités aux commissions qui les intéressent et peuvent ainsi se saisir des projets de l'agglomération. Tout repose donc sur leurs possibilités d'implication, certes, mais aussi sur leur volonté.

La **mobilisation** est la clé pour la pérennité d'un conseil de ce type. Pourtant, même en mettant en œuvre des procédés qui facilitent l'organisation de chacun des membres, leur réponse n'est pas toujours celle escomptée. En effet, les réunions de mai et juin 2013 m'ont conduite à faire ce constat. Afin de pouvoir rassembler le plus de personnes possibles à ces réunions, j'avais mis en place des sondages en lignes pour choisir les dates qui convenaient au plus grand nombre. Parfois, une date faisait l'unanimité et malgré cela, très peu de personnes faisaient le déplacement. Une réunion a même dû être annulée étant donné le peu de membres présents.

Le **portage politique** est un élément de taille pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de ces dispositifs. Une direction et des élus convaincus aideront à faire vivre les outils et les instances de l'agglomération. Faire le choix d'associer le conseil de développement de façon systématique à la réflexion des projets du territoire aide à consolider une instance de ce type. La construction de projets de long terme motive les membres du conseil à s'investir. Cela passe également par la présidence du conseil de développement. Selon Madame Guerra, coordinatrice du conseil consultatif de développement de la CREA, *« une présidence investie et dynamique facilite un ancrage du conseil au sein de la politique de la communauté d'agglomération. Malheureusement, la motivation d'une seule personne ne suffit pas pour faire vivre ce type d'instance »*.

Le recours à ces dispositifs de concertation ne doit pas être perçu comme un obstacle de la part des élus. L'instauration d'une instance comme le conseil de développement durable a pour objectif d'aider à faire progresser les politiques de l'agglomération. Néanmoins, la période de mon stage a prouvé que les élus ne souhaitent pas s'engager davantage dans ce type de démarche à l'approche des élections. Les échéances électorales sont clairement un autre frein au développement de ces outils, car six mois avant comme six mois après, l'avancement de ces dispositifs connaît un ralentissement considérable.

Il en est de même pour un outil comme la charte forestière de territoire. La construction peut très bien être assurée par le bureau d'étude en charge de son élaboration, comme cela a été le cas sur le territoire de Seine-Eure. Toutefois, le risque majeur est que la démarche reste au stade d'intentions, c'est-à-dire « sur le papier » uniquement. Malgré un grand nombre de réunions et d'ateliers réalisés au moment de la concertation initiale, *« les mois d'aboutissement à la charte finale ont provoqué la démobilisation de la majorité des acteurs »* (propos tirés de l'entretien avec Madame Pélissier, DDTM de l'Eure). Beaucoup étaient **en attente** de la part de l'agglomération.

La fusion des deux structures a sûrement ralenti ou repoussé la mise en œuvre proprement dite des actions de la charte forestière. Monsieur Chesnel, animateur de la charte forestière du GEA, m'a indiqué que la relance de la démarche est *« plus difficile à engager lorsque c'est un bureau d'étude qui effectue le diagnostic, car leur action, plutôt que celle de l'agglomération, a coupé le lien qui existait entre les différents interlocuteurs »*.

Mes entretiens ont, dès le départ, mis en évidence le besoin de clôturer l'élaboration de la charte par une signature collective du document. En effet, après l'intervalle de temps qui s'était déroulé depuis la validation du contenu final, il était nécessaire de fédérer à nouveau les partenaires autour de la démarche. Ce type d'événement officiel n'est pas une obligation (l'agglomération de Rouen, par exemple, n'a pas souhaité le faire) mais dans la configuration de l'agglomération Seine-Eure, cela s'avérait très utile.

Concernant la mobilisation des différents acteurs dans ce cadre, il apparaît que ce sont toujours les mêmes partenaires qui viennent assister aux comités. D'après Madame Simon et Monsieur Fresnel, les représentants des usagers (clubs de VTT, associations de randonneurs, etc.) ont tendance à beaucoup moins participer alors que leurs intérêts sont tout aussi importants. Là encore on peut parler d'**essoufflement** dans la durée du montage des projets. L'implication du plus grand nombre est essentielle mais une fois de plus, on ne peut pas agir sur la réceptivité des personnes concernées.

D'une façon générale, les pas de temps dans les démarches peuvent également provoquer une démobilisation, de la part des partenaires comme au sein de la communauté d'agglomération elle-même. En effet, les délais dus aux procédures des marchés ralentissent les actions et engendrent une perte de vitesse dans la mise en œuvre des dispositifs. Les impressions de longueur sont source d'une baisse de motivation. Les lourdeurs administratives sont aussi en cause dans ce type de démarche. Les documents font souvent l'objet d'allers et retours incessants, au sein même de l'agglomération, mais aussi entre les divers services de l'Etat avec lesquels il est nécessaire de travailler (comme pour les dossiers de demande de subventions par exemple).

2.4.2. Le rôle fondamental de l'animation

Un des autres freins au fonctionnement optimal pour le conseil de développement d'une agglomération est sa liberté d'organisation. Cette liberté, au départ perçue comme une force, a tendance à devenir un point faible lorsque les membres ne parviennent pas à trouver un **mode d'organisation** convenant à tous. C'est dans cette optique qu'intervient l'animation du conseil de développement durable.

En soutien administratif et logistique, le coordinateur est chargé de préparer les réunions des groupes de travail (ordre du jour, feuilles d'émargement, documents supports pour les échanges...), de mettre en forme les comptes rendus après validation et de les diffuser aux personnes qui étaient présentes (propos de Monsieur Le Hête). L'animateur est aussi chargé de faire toute la préparation des rencontres en amont : sélection des dates de réunions, lancement des invitations, etc. Suivant les thèmes travaillés, il est aussi question d'associer les autres services de l'agglomération aux rencontres et d'organiser des événements ou visites en lien avec ces thèmes. Le but est d'intéresser les membres de l'instance et de les motiver à travers des animations variées.

Selon Madame Guerra, il est aujourd'hui évident que l'une des clés de l'animation est le **suiti régulier** de chacun des membres. Leur adresser des rappels réguliers sur les actualités du conseil de développement comme de l'agglomération ne peut être que bénéfique. Apporter des attentions aux participants est un détail qui fait parfois la différence. Le tout est de trouver un juste équilibre dans les délais d'intervention.

Les différents conseils tirés de ces entretiens nous ont permis de revoir l'organisation du conseil de développement durable de Seine-Eure, avec le président de l'instance. La réunion plénière du 16 avril 2013 avait pour objectif de faire le point sur l'instance, de présenter cette nouvelle organisation et d'ouvrir l'appel aux nouvelles candidatures. Il a été convenu que désormais les différents groupes de travail se réuniraient une fois par mois, avec un animateur et un rapporteur/secrétaire par groupe. Chaque trimestre, les animateurs et le président du conseil devraient faire le point sur l'avancement des travaux, échanger sur les difficultés rencontrées, etc. Une réunion plénière d'information aurait lieu une fois par an

minimum, afin de dresser un bilan au niveau de l'instance de façon plutôt régulière. Enfin Madame Guerra m'a également suggéré qu'il était bon de réunir l'ensemble des membres autour d'un événement convivial annuel, permettant de créer un esprit de groupe et de partage. Cet événement serait aussi l'occasion d'inviter des acteurs selon diverses thématiques et d'enrichir encore les apports faits au groupe.

Cette année, la première rentrée du conseil de développement durable de Seine-Eure a donc lieu le 23 septembre 2013. L'événement accueille la coordinatrice du conseil consultatif de développement de la CREA, ainsi que l'animateur de leur groupe de travail « Axe Seine » dans le but d'échanger sur des thématiques communes aux deux agglomérations.

Pour aider à légitimer une instance comme celle-ci, le service « politiques publiques durables » de la communauté d'agglomération Seine-Eure souhaite aussi associer le conseil de développement à la rédaction d'un « Livre Blanc » : ce document compilera les orientations et grandes actions de l'agglomération pour aider les nouveaux élus à entrer dans leurs fonctions le plus rapidement et le plus efficacement possible.

Madame Guerra m'a également indiqué que le conseil de développement a besoin de **formalisation** pour être efficace. D'après ses constats répétés, chaque groupe de travail se doit de définir une feuille de route pour ses actions (sorte de rétro-planning), afin de prévoir les délais de travail nécessaires à ses productions : calendrier pour rythmer leurs différentes réunions, prévision des rendus, échéances... Il paraît très difficile de compter sur une entière autonomie de la part des membres du conseil. Même si les membres sont très actifs et parviennent à suivre le déroulement prévu des rencontres, il y aura toujours besoin d'un suivi des actions et d'une personne référente sur la structure pour faire le lien avec les autres services de l'agglomération, la direction, etc.

De la même manière, un outil comme la charte forestière de territoire nécessite le suivi quotidien d'un agent. En effet, la coordination entre l'ensemble des partenaires ne peut se faire seule. L'animateur est chargé de suivre les actions, de faire de la veille technique, réglementaire ou même scientifique pour se tenir informé des évolutions du milieu forestier. « *Son action doit être fondée sur les personnes ressources du territoire, afin de pouvoir créer un réel mouvement dans ce domaine* » (propos issus de l'entretien avec Monsieur Coudoulet).

Les actions de sensibilisation sont prioritaires pour initier les démarches. En effet, l'information du grand public à propos des enjeux forestiers (biodiversité, interactions entre les écosystèmes, etc.) est primordiale pour amorcer une conscience de ces enjeux et un véritable respect de l'environnement. Selon Madame Simon et Monsieur Fresnel, « *ce type d'action aide également à augmenter la visibilité de la communauté d'agglomération* ». La pédagogie, à destination des autres services de l'agglomération, des élus et même des petits propriétaires forestiers eux-mêmes, favorise les connexions entre tous ces acteurs et permet de véhiculer des messages communs. En tous les cas, le coordinateur de ce type d'outils doit s'appuyer sur des propriétaires moteurs qui faciliteront la diffusion de ces messages et la compréhension des démarches de Seine-Eure.

D'après Monsieur Chesnel, il est recommandé d'effectuer une **communication régulière** par rapport aux actions menées par le territoire. L'animateur, qui est le fil conducteur de la démarche, est le mieux placé pour assurer cette fonction. Une rubrique sur le site web de l'agglomération ou une newsletter sont des solutions pertinentes pour informer, mais seulement si ces derniers sont régulièrement alimentés. Si cette communication est

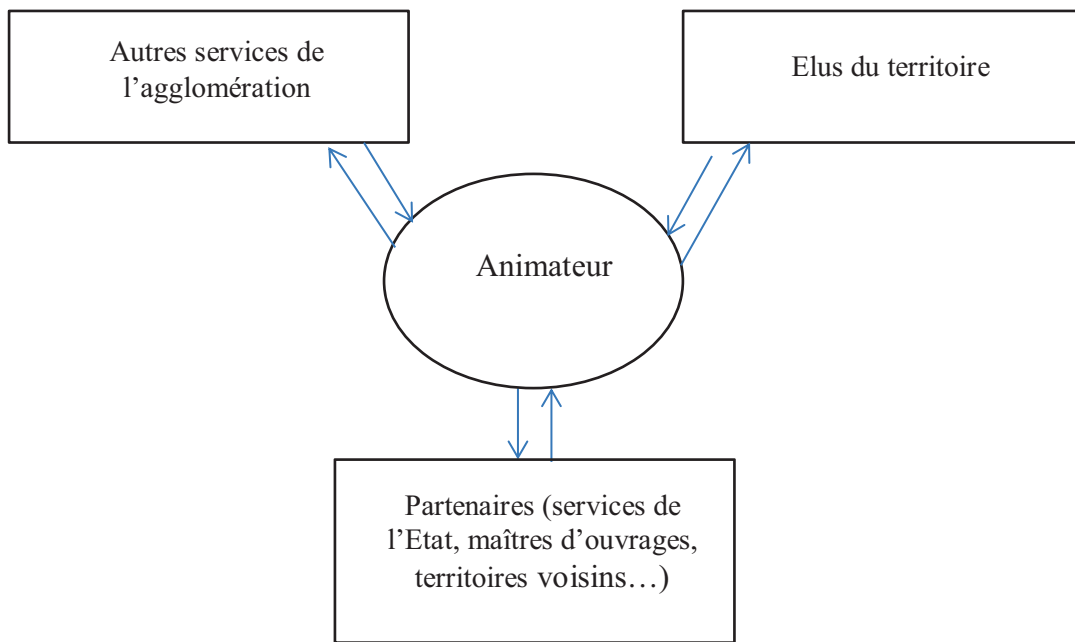


Figure n°8 : Schéma de la place centrale de l'animateur
Source : personnelle, 2013

efficace, une réunion bilan par an suffit pour faire le point sur la démarche et ne pas noyer les acteurs dans des réunions trop fréquentes qui sont, à l'inverse, contre-productives. Enfin, l'organisation de manifestations variées est aussi un moyen de rassembler les acteurs autour de projets phares : les visites de terrain, pour la filière bois par exemple, permettent de voir ce qui se fait et aident à développer les actions.

La grande majorité des partenaires des chartes forestières de territoire (services de l'Etat notamment) ont une grande bienveillance vis-à-vis des structures qui se lancent dans ce type de processus. « *La principale condition à une charte qui fonctionne est que la structure en question affiche un coordinateur à part entière dès le départ. Il paraît désormais évident qu'aucune dynamique n'est possible sans animateur référencé* » (propos tirés de la rencontre avec Madame Pélissier). **Figure n°8 : Schéma de la place centrale de l'animateur**

2.5. La phase d'évaluation comme dernier niveau de révision du le devenir des politiques durables

Le schéma de mise en place d'une politique publique comprend souvent une phase d'évaluation dans l'élaboration de tout projet. L'expérience de ce stage m'a aidé à relever l'importance de cette étape et de déceler comment les diverses parties prenantes mettaient à profit cette phase d'évaluation. Néanmoins, les effets de cette mise en œuvre sont encore flous pour certains des acteurs des collectivités territoriales, ce qui empêche de mener des conclusions définitives quant à leur impact véritable.

2.5.1. Des réunions de suivi utiles

Ayant participé à une réunion d'évaluation de l'Agenda 21, je me suis rendue compte de la nécessité d'évaluer ce genre d'outils. En effet, après six ans d'actions dans ce cas, il devient indispensable de faire le point sur ce qui a déjà été mis en œuvre au niveau du dispositif, ce qu'il reste à faire, de quelle façon... Le contexte d'un territoire peut connaître des modifications qu'il est nécessaire de prendre en compte dans cette évaluation.

A l'occasion de cette réunion bilan, un certain nombre d'acteurs a été réuni. Il s'agit à nouveau des services de l'agglomération, des élus, des membres du conseil de développement, comme décrit précédemment. Tous se sont retrouvés autour de la table pour discuter de l'évolution de l'Agenda 21. Les différents participants se sont séparés en quatre **groupes équivalents**, chaque groupe s'assurant d'évaluer chacun des quatre défis de l'Agenda 21 de la façon la plus objective possible. Il était alors question de reprendre une à une les actions du défi et de faire le bilan de son avancement. La feuille de travail avait la forme d'un tableau où il était possible d'indiquer le degré d'avancement de l'action considérée, la façon d'améliorer cet avancement (moyens humains supplémentaires, moyens financiers, communication accrue, etc.), dans quels délais, et quelles autres actions pourraient être ajoutées.

A l'issue de cette séance, chaque groupe a présenté les propositions qu'il avait faites et le bureau d'étude en charge de ce dispositif les a retranscrites. Ce type de rencontres permet d'assurer une dynamique dans la construction des dispositifs de gestion durable. Il est essentiel de s'assurer de la conformité des actions prévues en parallèle du temps qui passe. Des actions proposées à un instant t ne sont plus forcément valables quelques années après. Ces échanges donnent alors lieu à un renouveau perpétuel des outils, et dans le cas présent, à la deuxième phase de l'Agenda 21 de Seine-Eure.

Ce schéma d'organisation s'applique également au suivi de la charte forestière de territoire. Le programme d'actions actuel, établi pour 2013/2018, sera forcément renouvelé pour que la démarche perdure. A l'issue de cette période, il sera question de faire le point sur ce qu'il faut continuer, ce qu'il faut modifier, en fonction des objectifs définis. Le document indique déjà quels sont les indicateurs qui permettront d'évaluer la réussite de chacune des actions.

D'après Monsieur Hincelin, « ces indicateurs doivent être **choisis avec soin** car ce sont, en grande partie, eux qui influent sur le devenir des actions ». Un comité technique devrait se réunir une fois par an minimum pour balayer tout le plan d'action et dresser un rapport d'activité abordant le détail de chaque action. La charte doit elle aussi évoluer avec le territoire pour rester pertinente. Ce comité est donc force de proposition pour le devenir de ce type de dispositif.

Ce type de réunions doit être piloté efficacement. La méthode appelée « Metaplan » a fait ses preuves dans ce genre de rencontres : les groupes de travail réfléchissent sur une même idée, tous ensemble, inscrivent leurs arguments sur un papier, puis on met en commun les propositions en faisant un tour de table. « Ainsi, tout le monde peut s'exprimer et chacun rebondit pour enrichir les propositions, les contester, etc. » (propos issus de la rencontre avec Madame Simon et Monsieur Fresnel).

2.5.2. Des impacts parfois difficiles à estimer

Il est clair que l'impact d'une instance consultative comme le conseil de développement, et celui d'un outil contractuel comme la charte forestière, est variable sur la gouvernance globale du territoire. Leur mise en œuvre étant différente, ils n'auront pas la même portée.

Abordant l'ensemble des champs d'actions de l'agglomération Seine-Eure, le conseil de développement durable a un impact global sur la gouvernance de l'agglomération. Ses réflexions touchent tous les points clés de l'organisation du territoire. Du fait des origines et milieux professionnels variés de ses membres, cette instance a un angle de réflexion ample et permet une prise de recul plus importante.

La mise en place d'une charte forestière a, quant à elle, un impact plus spécifique, les thématiques d'actions étant plus restreintes. Le développement des fiches actions touche à d'autres services que celui des politiques publiques durables. En effet, un certain nombre d'entre elles imposent une coopération encore plus poussée avec les autres services de la communauté d'agglomération. Développer la construction bois ou la filière bois énergie devrait, à termes, engendrer la création de postes liés aux « éco filières » donc la participation du service de développement économique. La réalisation d'une cartographie des territoires forestiers en interne fera appel aux services de représentations cartographiques.

De façon générale, ces dispositifs de gestion durable entraînent plus de **transversalité** au niveau de la gouvernance territoriale. La participation instaurée pour leur construction, leur mise en œuvre ainsi que leur évaluation, engendre une plus grande coopération entre les acteurs : des projets impliquant des compétences multiples, des partenariats avec l'ensemble des structures locales (associations, entreprises)....

Même si ces impacts ne sont pas encore tout à fait effectifs, ils tendent à remettre en question l'organisation du quotidien. La réflexion autour des commissions thématiques

comme énoncé au paragraphe 2.2 est issue des constats des six ans de travail en matière de développement durable et Agenda 21. Un décloisonnement du fonctionnement des services pourrait faire gagner du temps et de l'efficacité dans l'élaboration de chaque projet.

En revanche, les multiples services de l'agglomération étant encore peu impliqués dans ces démarches, ou sans en être conscient, la connaissance réelle des différents agents est très inégale à ce sujet. En effet, en discutant avec bon nombre d'entre eux, je me suis rendue compte que les nombreuses tâches qu'ils ont à effectuer au quotidien ne leur permettent pas de pouvoir s'intéresser à ce qui est fait dans les autres services, ou de s'informer davantage. Même s'ils l'appliquent au quotidien sans le savoir, les rouages de l'Agenda 21 leur paraissent très abstraits par exemple. Une information générale serait nécessaire pour que chacun s'y retrouve réellement.

Le conseil de développement permet à la communauté d'agglomération de s'inscrire dans une dynamique régionale à ce sujet. Les difficultés de mise en œuvre, sur le territoire de Seine-Eure comme pour les agglomérations voisines, ont sûrement freiné les échanges entre ces instances jusqu'à maintenant. Mes entretiens ont peut-être favorisé la prise de conscience de ces difficultés localement. En invitant désormais ses homologues au moment d'événements liés à ces instances, la communication inter-agglomérations devraient se trouver facilitée. Des relations consolidées vont donner plus de poids aux différentes structures aux yeux des organisations à plus grande échelle : le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) par exemple, ou encore la coordination nationale des conseils de développement (CNCD), qui référence déjà l'ensemble des conseils existants. Le recours à ces échanges aura alors une influence directe sur la gouvernance du territoire, fondée davantage sur le partage d'idées avec les territoires voisins.

L'élaboration d'un document régissant une gestion forestière durable devrait avoir une influence similaire. Au-delà de pouvoir assurer une gestion cohérente sur le territoire, en lien avec l'ensemble des partenaires a minima régionaux, ce type de démarche donne une plus grande **visibilité** de la communauté d'agglomération du point de vue de ces problématiques. Avec aujourd'hui cinq chartes forestières de territoire lancées en Haute-Normandie, il est alors question d'entrer dans une véritable dynamique régionale. Le partage d'informations, de compétences et d'actions aide au développement des outils de gestion durable.

3. Des perspectives multiples en matière de développement durable pour l'agglomération Seine-Eure

En mettant en place ces quelques outils politiques liés à la gestion des ressources du territoire, l'agglomération s'engage déjà dans une démarche durable forte. L'adoption d'une charte forestière de territoire, et la mise en œuvre d'un conseil de développement, marquent la volonté des élus de rendre central le développement durable dans les actions de l'agglomération. Quelques améliorations restent toutefois envisageables.

3.1. L'évolution palpable des dispositifs de gestion durable

Avec la création d'un Pôle Métropolitain, la communauté d'agglomération va pouvoir renforcer ses champs d'actions en pariant sur la coopération avec l'agglomération voisine. En parallèle, les outils mis en œuvre prennent le chemin d'un fonctionnement efficace, tout en continuant d'interroger la gouvernance en place sur le territoire.

3.1.1. La plus-value du Pôle Métropolitain

Les conseils de développement sont très attachés à leurs territoires et souhaitent préserver leur identité. En revanche, les projets structurants qui les concernent, souvent déterminants pour leur avenir et leur développement, appellent des coopérations dynamiques entre les intercommunalités (Caselli, 2010).

La communauté d'agglomération Seine-Eure souhaite se rapprocher des territoires voisins. Le 29 février 2012, un arrêté du Préfet a officialisé la création du Pôle Métropolitain CREA Seine-Eure entre l'agglomération Seine-Eure et la communauté d'agglomération de Rouen (CREA). Il s'agit du troisième Pôle Métropolitain après ceux de Strasbourg-Mulhouse et du « Sillon Lorrain » (Thionville, Metz, Nancy, Epinal).

Ce syndicat mixte, qui ne crée aucun échelon administratif supplémentaire ni nouvelle fiscalité, va aider les deux intercommunalités à **coopérer** de manière efficace concernant des projets utiles aux habitants. Pour le moment, seuls quelques thèmes de travail communs ont été définis : le développement économique, le tourisme et les études liées aux transports en commun. Dans une optique de rendre le territoire toujours plus attractif, les deux agglomérations travaillent également à promouvoir le développement durable, grâce à l'Axe Seine notamment, qui constitue un lien naturel entre les deux territoires.

D'autres éléments ont conduit les deux communautés d'agglomération à se réunir au sein de ce syndicat mixte : du fait de leur grande proximité géographique, une part importante des habitants se déplace d'un territoire à l'autre pour leur travail ou leurs études. Les problématiques du transport domicile-travail sont au cœur des débats. Les activités professionnelles de ces agglomérations voisines sont également rapprochées. En effet, la logistique, la santé, la cosmétique et les biotechnologies, sont des activités très présentes dans la région. Le Pôle Métropolitain pourrait alors permettre d'échanger sur des bonnes pratiques ou des outils communs de communication, promotion, prospection mais aussi d'animation de ces filières. L'idée est de mutualiser les ressources.

Le tourisme, quant à lui, est aussi un thème clé de ce travail en commun. Les réflexions autour de l'Axe Seine conduisent à développer des produits de valorisation de cet élément du patrimoine naturel. L'aboutissement à une offre de plaisance commune ou encore

un tourisme d'affaire sont des objectifs pour ce Pôle Métropolitain. La Seine permet également une entrée sur le Grand Paris.

Des réflexions ont déjà été entamées au niveau de l'agglomération Seine-Eure concernant le développement des éco filières. Avec le retour de certains métiers d'antan, la Seine peut devenir une véritable **source d'emplois** dits « verts ». Le nettoyage des cours d'eau en général, qui avait disparu, ou les passeurs de la Seine, sont autant de possibilités pour rendre une dynamique à cet axe structurant du territoire. Le fleuve pourrait alors retrouver un de ses usages initiaux, à savoir le transport de biens et marchandises, d'hommes, et ainsi retrouver une fonction de taille.

La construction d'un pôle métropolitain a pour but de veiller à une bonne répartition des compétences et des ressources. Ce modèle se fonde alors sur une articulation entre la démocratie de proximité et la co-gouvernance de projets. La métropolisation est, en effet, un phénomène devenu incontestable. Les territoires privilégient désormais une coopération métropolitaine, afin de constituer un véritable socle économique, mais aussi écologique et social. (Caselli, 2010). Le rapprochement des conseils de développement permettra alors d'édifier une réflexion collective qui amènera des avis encore plus pertinents pour améliorer l'attractivité de ces territoires.

L'arrêt de thèmes de travail concrets pour ce Pôle Métropolitain va permettre de dresser une feuille de route précise concernant les réflexions des conseils de développement notamment. Une approche globale de ces thématiques, par l'intermédiaire d'un travail commun, pourra aider à trouver des solutions adaptées pour les aménagements nécessaires, et à construire les territoires de demain. Cette association facilitera aussi la visibilité régionale et incitera davantage les personnalités pouvant faire avancer les réflexions à se déplacer pour participer.

3.1.2. Des outils sur la voie de l'efficacité

La charte forestière de territoire offre aussi de nombreuses perspectives pour Seine-Eure. En affichant des actions visant à développer l'éco construction et la filière bois énergie, la charte forestière prévoit le développement des **éco filières**. Des mesures comme celles-ci ne pourront se faire sans un accompagnement au niveau des formations locales, en amont. Ce type d'emplois, non dé-localisables, serait un atout de taille pour le territoire.

Afin que cette charte ait un poids réel sur ses politiques, la communauté d'agglomération doit pouvoir intégrer le « réseau régional ». Dès 2014, le Centre régional de la propriété forestière de Normandie et la fédération de chasse comptent réunir l'ensemble des acteurs régionaux afin d'évoquer les problèmes rencontrés dans la gestion de ces espaces. La première réunion devrait traiter du choix que font les petits propriétaires d'utiliser leurs parcelles forestières pour la chasse pensant que cela leur apporte plus de bénéfices que l'exploitation du bois. En effet, les locations de chasse sont très chères dans la région, du fait de la proximité de Paris. Les propriétaires qui font ce choix n'envisagent pas d'exploiter leurs parcelles pour le bois, car cela leur semble très contraignant. La dynamisation de l'exploitation privée reste un objectif régional.

Une autre mesure qui pourrait faciliter la visibilité du territoire est l'étude pour l'éligibilité au label « Forêts d'exception ». Ses forêts ont des caractéristiques communes aux forêts de la CREA, et cette dernière est le deuxième territoire retenu pour le label sur 18 candidats. « *Il serait envisageable d'étendre ce label aux forêts de Seine-Eure afin de créer une **porte d'entrée touristique** et renforcer le travail effectué dans le cadre du Pôle Métropolitain* » (propos de Madame Simon et Monsieur Fresnel, animateurs de la CFT à la CREA).

De plus, la mise en œuvre de la charte entre dans une démarche régionale. Cinq chartes forestières sont aujourd'hui mises en place sur le territoire haut-normand : celle de la CREA, du Grand Evreux Agglomération, du Pays d'Ouche, du parc naturel régional des Boucles de la Seine Normande, et de l'agglomération Seine-Eure. Cette dynamique témoigne d'une volonté commune d'œuvrer pour une gestion durable des milieux naturels, et plus particulièrement, des espaces forestiers. Pour le moment, seule la communauté d'agglomération de Rouen est véritablement motrice sur ces thématiques. Selon Madame Lobréaux, de la Draaf, « *leur charte forestière initiale est historique (une des premières en France) et même considérée comme exemplaire par les acteurs du milieu forestier* ». La CREA entre désormais dans sa troisième phase d'action avec le lancement du troisième plan d'actions prochainement.

Les autres territoires, qui ont parfois mis du temps à établir leur charte forestière de territoire, ont souvent connu des difficultés du fait d'un portage politique insuffisant pour assurer l'animation après la validation du document. Les différentes structures sont maintenant à un niveau d'avancement similaire, ce qui devrait les aider à progresser dans leur mise en œuvre quotidienne. Une coopération entre les territoires, permettrait, là encore, d'être plus actif dans la gestion. A terme, il est même envisageable d'homogénéiser les actions, dans le cadre d'enjeux communs. L'idéal serait d'établir des feuilles de route harmonisées entre les structures, afin d'avancer au même rythme et dans le même sens. Les territoires cherchent désormais à gagner en cohérence concernant la gestion durable des milieux forestiers.

Une mise en commun des savoirs et savoir-faire apporte un soutien indéniable dans la mise en place d'une charte forestière de territoire. La bonne entente entre les partenaires est primordiale au déroulement des projets. Maintenir un contact régulier est fondamental dans ce type de situations, et peut avoir des répercussions de taille sur leur aboutissement.

Ces contacts privilégiés conduisent donc à vérifier les directions de travail envisagées. Les échanges engendrés par ces rencontres aident à prendre du recul sur les actions menées et à se repositionner si besoin. D'après Madame Lobréaux, « *il est important de s'assurer qu'une orientation choisie est appropriée aux problématiques du territoire et répond correctement à ces enjeux. Il est alors nécessaire de faire les bons choix en matière d'évaluation, dans la définition des critères de validation d'une action notamment* ».

L'adoption d'un schéma de concertation aide à gagner une cohérence territoriale dans la mise en œuvre de ces dispositifs. Il est aujourd'hui évident que ces démarches facilitent la construction des réseaux. Le partage d'expériences et de conseils conditionnent l'efficacité des projets territoriaux. A l'heure où la superposition des échelons décisionnels est source de polémiques, une gouvernance partagée permet tout de même de pouvoir éviter des erreurs ayant déjà eu lieu.

L'un des derniers points d'influence de la construction de ce genre de dispositifs est la mise en exergue des besoins existant sur les territoires. L'émergence des chartes forestières - pour ne citer qu'elles - témoigne d'une prise de **conscience collective** des enjeux autour de la valorisation de la forêt. Le cumul de ces outils est bien la preuve d'une nécessité d'action. En allant vers une homogénéisation de ces démarches, une harmonisation des plans d'action, cela ne pourra que renforcer les effets escomptés, plutôt que de se restreindre à des programmes constitués de façon indépendante.

3.1.3. L'amélioration continue de la gouvernance

Les éléments décrits dans les paragraphes 3.1.2 et 3.1.3 permettent de mettre en évidence les différentes influences qu'entretiennent les dispositifs de gestion durable et la gouvernance instituée à l'échelle du territoire concerné :

La mise en place d'un conseil de développement durable a déjà eu des répercussions sur la gouvernance établie par la communauté d'agglomération Seine-Eure. Par son institution, le territoire a fait preuve d'une volonté d'intégrer l'ensemble des acteurs locaux au fonctionnement même de l'agglomération. Même si leur avis n'est que consultatif, les divers membres parviennent à s'unir, peu importe leur statut (représentant d'entreprise, d'association ou simple résident), pour apporter leurs réflexions de citoyens à la construction d'un cadre de vie rassemblant toujours plus de qualités.

Au-delà de la volonté de participation indéniable de ses membres, ce qui nécessite une information et une implication régulière de leur part, ce type d'instance permet de garder un contact plutôt direct avec la population et de vérifier ses besoins. Les élus et même les agents des multiples services de l'agglomération ont parfois tendance à perdre ce lien avec la réalité du territoire. La démocratie participative qu'instaure un conseil de développement est alors un moyen d'organiser la construction collective des projets locaux.

Comme cela a été évoqué précédemment, les personnes souhaitant s'investir dans ce type d'instance connaissent déjà, le plus souvent, le fonctionnement de l'agglomération et ses actions. Toutefois, les membres du CDD nous indiquent souvent qu'ils expliquent à leurs voisins, leurs collègues ou leurs amis, en quoi consiste le CDD et ce qu'ils y font. Le conseil aide à améliorer la visibilité et la **lisibilité** de la communauté d'agglomération Seine-Eure. En effet, le service communication avait réalisé une enquête auprès de la population en 2007 qui révélait la vision floue pour beaucoup des habitants, de ce qu'est une intercommunalité. Les participants au conseil de développement sont censés être les meilleurs porte-paroles, les messages passent souvent plus facilement lorsqu'ils sortent de la bouche d'un concitoyen.

Ce relais établi par les membres de l'instance sert à prendre en compte un plus large public. En effet, les représentants du conseil ont forcément des liens avec des milieux sociaux divers, des profils variés. Je pense notamment à la représentante de la Mission Locale qui parlait souvent au nom des jeunes qu'elle avait l'habitude de rencontrer. Ces professionnels ou membres d'associations ont alors une « double casquette » en venant participer au conseil de développement, et c'est ce qui enrichit les débats.

Le fonctionnement d'une instance comme celle-ci entraîne une remise en question quotidienne de la gouvernance, interne et externe de l'agglomération. Les points de vue des membres, leurs expériences et leurs témoignages engendrent des interrogations fréquentes, de la part des services, mais aussi de la part des élus, progressivement. Ce sont leurs remarques

et leurs travaux qui ont aujourd'hui fait envisager le remaniement des commissions en interne, comme abordé précédemment. Les constats de démobilisation de leur part ont en quelque sorte fait prendre conscience que c'était également le cas pour les agents.

Les apports du conseil de développement favorisent une **remise en cause constructive** des lignes de conduite choisies par la communauté d'agglomération. Les réflexions de ce conseil facilitent un retour constant sur les directives établies par les élus en matière de projets, ce qui permet de garder un contact permanent avec la réalité du terrain. Une agglomération en évolution constante vis-à-vis de son contexte est la condition de réussite d'une politique territoriale de qualité. Le recul que les élus doivent conserver dans le sens de l'intérêt général commence par la prise en compte du conseil de développement durable.

L'idée des services de l'agglomération est désormais de pouvoir établir une communication circulaire entre les élus, les agents et la population, ne plus travailler de façon descendante ou ascendante uniquement, mais plutôt dans des réflexions rapprochées. Cette communication permettra de développer et fédérer un sentiment d'appartenance plus fort au territoire intercommunal, et renforcer cette identité territoriale. *« Cette cohésion passe naturellement par la démocratie participative. Elle constituera une régulation construite des échanges et devrait pouvoir réduire considérablement la conflictualité dans la prise de décisions au quotidien »* (propos issus de la rencontre avec Madame Jullien-Mitsieno, vice-présidente en charge de la commission Agenda 21). La protection de la diversité dans ces échanges représente aussi une stratégie d'adaptation aux changements qui ont lieu tous les jours dans le contexte de l'agglomération.

Il appartient désormais à la collectivité de créer ce lien qu'il manque entre les habitants, qui se croisent seulement, vivent les mêmes problématiques mais n'échangent que rarement. La présentation des projets en son sein pourrait devenir un moyen d'asseoir cette identité commune encore limitée. La pédagogie reste le maître mot d'une construction commune des territoires de demain, et cette démarche permet aux habitants de devenir des citoyens à part entière, pleinement conscients des contraintes liées à la naissance de chaque projet.

Avec la création d'un poste d'animateur pour le conseil de développement durable, la communauté d'agglomération pourrait renforcer ses actions en termes de démocratie participative. La coordination effectuée par cet agent permettrait de gagner en efficacité autour de ces questions de participation de la population et d'évaluation des politiques.

Concernant l'organisation précise du conseil de développement de l'agglomération Seine-Eure, les prochains mois vont représenter une nouvelle phase de « test ». En effet, il va être question de remédier à la démobilisation qui avait eu lieu en mai et juin 2013. Il est possible que cela fonctionne en modifiant la répartition des groupes. Nous allons tenter de constituer quatre groupes thématiques, plus transversaux, toujours au vu des besoins exprimés à travers mes entretiens :

- Le groupe Rythmes Scolaires qui va perdurer jusqu'à la fin de la réforme pour aider à la construction du projet éducatif de territoire

- Le groupe Environnement qui sera en charge de l'enquête à destination des habitants pour recueillir leur perception présent-futur de l'environnement, et ce afin de déterminer des piste de travail pertinentes dans ce domaine
- Le groupe Aménagements Durables concernant toutes les thématiques de l'habitat, des transports, adaptés à tous les profils de population et dans l'optique première des économies d'énergies
- Le groupe Seine qui traitera des éléments en lien avec ces cours d'eau, comme évoqués précédemment (construction des éco filières, création d'emplois verts...)

L'élaboration de la charte forestière de territoire a également permis de conforter la volonté de participation des acteurs locaux à un projet déterminé, de la part de la communauté d'agglomération. Une fois de plus, la portée d'un tel outil est plus restreinte que pour le conseil de développement, par exemple, mais elle est tout aussi efficace.

La construction collective d'un dispositif comme celui-ci contribue à l'amélioration de la **coordination** entre l'ensemble des partenaires du milieu forestier. Elle est une occasion de vérifier la position de chacun et de mettre en commun les savoirs. Ces phases de partage sont utiles pour faire le point sur les connaissances et les positionnements de chaque structure. Ainsi, la concertation établie dans ce cadre permet de se tenir informé des avancées (scientifiques, techniques et réglementaires) par un autre biais que la veille de façon individuelle.

3.2. Des pistes d'amélioration sont vraisemblables pour la mise en œuvre de ces politiques

Le travail que j'ai mené au quotidien durant ce stage m'a permis de soulever des améliorations possibles dans la mise en œuvre de la charte forestière, comme du conseil de développement durable. Ces pistes sont tirées à la fois des entretiens que j'ai réalisés, mais aussi de réflexions personnelles.

3.2.1. De nombreux conseils issus des entretiens

Concernant la gouvernance du conseil de développement durable, une des premières pistes à améliorer serait la représentativité des membres. En effet, beaucoup des membres actuels sont des retraités ou des habitants déjà forts impliqués dans la vie locale. La **diversité** restreinte des représentations est un des points faibles de l'instance. D'après Madame Rolot, « *il serait bon de pouvoir accueillir des personnes plus jeunes* ». Le manque d'expérience dans la vie locale ne semble pas être un problème car il est nécessaire de recueillir l'avis de tous dans ce type d'organisation. Chacun a son propre parcours et son propre point de vue, ce qui ne peut qu'enrichir les débats et propositions faites par le conseil de développement.

Ce conseil doit avoir une organisation solide pour pouvoir perdurer. Il faut désormais répondre à un certain nombre de questions avant de relancer le processus entièrement :

- Pourquoi les gens ne veulent pas venir à ces réunions ? (timidité, temps...)
- Comment peuvent-ils aller à ces réunions ? En revenir ? (coordination des transports)
- Qui voit-on à ces réunions ?

Le but est de pouvoir toucher tous les profils de la population. Comment motiver les gens à participer à ce type d'instance ? Malgré les outils de communication déployés pour **faire connaître** ce conseil, le message n'est visiblement pas passé pour tous. Il est difficile de mobiliser des habitants qui, d'ordinaire, ne s'intéressent pas à la vie communautaire, mais la promotion de cette instance peut être l'occasion d'intéresser un plus grand nombre de citoyens.

Le fait de devoir valider les candidatures n'aide pas la mobilisation non plus. Cette étape ne donne pas confiance aux personnes qui pourraient s'engager car elle est souvent perçue comme un frein à la libre expression. Il est normal que les élus aient un droit de regard sur ce qui se passe au sein du conseil de développement, mais ils conservent tout leur pouvoir dans la validation des projets de toute manière. « *Une des solutions serait d'**automatiser** le système de sélection pour être sûr d'obtenir un panel diversifié de membres* » (propos tirés de l'entretien avec Madame Bourgoise). Ainsi, le conseil de développement pourrait être « tournant », sur des périodes plus courtes, ce qui favoriserait l'implication de chacun.

Le conseil de développement doit devenir un **vrai relais** entre la population au sens large et les élus. Ses membres devraient pouvoir intervenir sur des vrais sujets auxquels on n'attache encore trop peu d'importance (problématique des déserts médicaux, par exemple). En témoignant de ce qu'ils vivent au quotidien, dans la rue, les vrais acteurs du développement durable sont les habitants eux-mêmes. Selon Madame Bourgoise, « *il est aujourd'hui temps de prendre en compte l'avis de tous, au-delà de l'acte du vote, et de redonner plus de visibilité à l'humain. Leur voix est peut-être dure à entendre mais elle ferait du bien* ».

Une autre solution pour intéresser la population serait de retravailler les dénominations de l'instance. Le titre de « conseil de développement durable » ou même des groupes paraît trop sec pour voir ce qu'on y met. Il serait peut-être plus astucieux de préciser ce vers quoi on va. Le conseil pourrait être appuyé d'un **slogan** comme « *L'agglomération, c'est nous aussi* » par exemple. L'idée est que chaque habitant se retrouve derrière les différentes appellations. Les divers groupes ont aujourd'hui besoin de transversalité pour fonctionner. Garder un découpage qui colle aux commissions et services actuels n'a pas d'intérêt. « *Il faut croiser les regards et trouver des approches inédites* » (propos issus de la rencontre avec Madame Rolot).

Si le conseil de développement reste uniquement consultatif, les membres ne seront pas motivés durablement. Cette instance doit devenir un vrai pilier de participation. La communauté d'agglomération doit se donner les moyens de lui accorder plus de place, ou le conseil restera quelque chose de « *vivotant* ». La prochaine version de l'instance doit alors avoir de nombreuses interfaces avec les services et les élus, pour éviter de réaliser une « *parodie de démocratie participative* » (propos tirés de l'entretien avec Madame Bourgoise).

La **gestion du temps** est aussi primordiale dans l'organisation de ce type d'instance. Il serait intéressant de varier les moments des rencontres (parfois le soir, parfois le samedi matin...) afin que le maximum de personnes puissent se libérer. En effet, les réunions du soir deviennent trop nombreuses pour beaucoup des citoyens. Les sollicitations accrues de l'ensemble des acteurs conduisent à un système contre-productif pour la mobilisation. Un des derniers composants essentiels pour motiver les membres est de rythmer les rencontres, faire en sorte que chacun se tienne aux intervalles de réunions et s'intéresse à ce qui s'y passe, en variant les animations et les intervenants notamment.

3.2.2. Le cas spécifique de la filière bois-forêt

A l'échelle nationale mais aussi régionale, la variété des acteurs du milieu forestier traduit une situation complexe dans l'organisation des professions et interprofessions de ce secteur. En revanche, ces acteurs ont bien conscience qu'il faut désormais aller vers une unicité de la filière et trouver des points de convergence dans la gouvernance des différents projets. Les nombreux lieux de concertation en œuvre témoignent bien de cette dynamique commune à l'ensemble des acteurs de la filière bois-forêts, et la hausse du nombre d'interprofessions en est un exemple (Caullet, 2013).

L'émergence de la filière bois touche aujourd'hui trois ministères différents, ce qui témoigne de son importance :

- Le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,
- Le Ministère du redressement productif,
- Le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois est une instance consultée par le ministre chargé des forêts pour toute question relative à ce secteur d'activité (Code forestier ; Décret n°2010-326 du 22 mars 2010 – Art.4/V). Son rôle est également d'examiner l'incidence de l'ensemble des politiques sur les espaces forestiers. Ses membres, au nombre de 60, sont à la fois représentants de différents ministères, et de l'ensemble des acteurs du milieu forestier.

Ce conseil est assez primordial dans la gouvernance à l'échelle nationale car il est au cœur des décisions politiques et financières. Après quatre ans d'inactivité, le Ministre de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt a réuni ce conseil le 4 février 2013 pour traiter des enjeux du milieu, qui sont de plus en plus soulevés par l'ensemble des acteurs forestiers.

Dans l'état actuel des choses, le rôle des régions dans l'établissement des filières ne prend pas toujours en compte la logique des massifs forestiers. Cette organisation territoriale imparfaite remet en cause les échelles adaptées en matière de gouvernance territoriale. Il serait alors préférable d'établir des documents de gestion à l'échelle des problématiques des différents massifs existants, et ce de façon systématique. Tous n'ont pas les mêmes spécificités et cela engage donc leur mode de gestion.

L'influence de l'Office National des Forêts devrait davantage être prise en compte. Sa responsabilité de la gestion des espaces forestiers publics lui a permis d'être à la pointe de l'action. Son expérience dans la gestion multifonctionnelle de ces espaces peut aider à relancer la filière de la forêt et du bois.

Leurs financements ne doivent pas seulement dépendre de l'Etat, les actions de l'ONF ayant bien entendu des répercussions à l'échelle locale. Concernant le volet accueil des services forestiers, des partenariats avec les collectivités territoriales avaient vu le jour pour aider à financer les équipements : rénovation des balisages et des mobiliers, entretien des aires d'accueil... « *Ces participations devenant parfois rares dans le contexte économique actuel, un manque d'entretien était apparu dans certaines zones. L'ONF ne pouvait alors assurer que le minimum, tel que le ramassage des déchets par exemple* » (propos tirés de l'entretien avec Monsieur Coudoulet).

De nouveaux **partenariats** font leur apparition. Localement, certaines initiatives des conseils généraux vont aider à relancer la dynamique d'accueil des forêts domaniales. Au niveau du département de l'Eure, une convention sur 5 ans vient d'être lancée pour assurer l'investissement et l'entretien en forêt publique. Celle-ci se fonde sur une participation multiple des acteurs locaux : 20% des fonds propres de l'ONF issus de l'exploitation forestière, 40% du conseil général et 40% des collectivités concernées. Ce type de coopération va donner tout son sens à la volonté de participation des collectivités territoriales.

La condition principale à l'élaboration de projets en lien avec les massifs forestiers est la concertation à l'échelle des comités de massifs. Ces derniers ont été créés afin que l'Office National des Forêts puisse s'ouvrir sur les acteurs extérieurs en expliquant pourquoi il mène telle ou telle action. Le rôle social de la forêt a toujours été une autre des priorités de cette administration. L'outil de communication permis par ces comités permet, de manière évidente, l'information et les échanges des multiples parties prenantes de ces milieux.

La logique de réflexion existante au sein des **comités de massif** est la suivante : Cette instance est également force de proposition pour l'ONF qui peut appliquer les propositions sous réserve d'une demande vérifiée. Après recensement des besoins exprimés localement, les différents acteurs se réunissent en groupes de travail thématiques selon les intérêts de chacun et constituent ainsi le comité restreint. Les décisions sont ensuite débattues quand tous sont réunis en comité élargi ou plénier, qui détient le rôle décisionnel pour les suites à donner à chaque proposition et les financements attribués (propos tirés de l'entretien avec Monsieur Coudoulet).

A l'échelle de l'agglomération Seine-Eure, le premier et unique comité de massif avait eu lieu en 2009. Lors de cette rencontre, l'importance de ce type de réunion avait été explicitée. La présidente du comité avait également été choisie. Depuis cette date, le comité ne s'était plus réuni, du fait de l'élaboration de la charte forestière de territoire, qui avait nécessité un autre type de rencontres. Il est désormais nécessaire de relancer la dynamique de ces comités de massif où l'approche des problématiques forestières est autre. Indépendamment des bilans annuels qu'il sera indispensable de réaliser dans le cadre de la charte forestière, le comité devra se réunir une fois par an également afin de faire avancer les actions, en termes d'amélioration de l'accueil en forêt, dans un premier temps.

La place prépondérante de l'Office National des Forêts dans la gestion forestière doit lui permettre d'être l'initiateur de politiques spécifiques, notamment pour la mise en place d'entreprises ou projets innovants. Il serait alors nécessaire de revoir le cadre juridique pour lui laisser une plus grande liberté dans le renouveau de la filière bois-forêt. Toutefois, l'ONF ne peut pas être le seul porteur de cette gouvernance d'ensemble. Il doit seulement pouvoir veiller à la **cohérence des politiques** entreprises au niveau des forêts domaniales. Ce rôle d'intégration devrait alors pouvoir mener à une meilleure lisibilité et une modernisation de l'action publique. Le but est aujourd'hui de simplifier l'organisation forestière également, en évitant les doublons voire certaines rivalités dans l'appropriation de la gestion (Caullet, 2013).

Pour donner plus de poids à la considération des espaces forestiers, il apparaît nécessaire de réorganiser l'administration centrale de l'Etat. Afin de répondre aux enjeux, notamment économiques, que représente la filière de la forêt et du bois, il faut désormais s'appuyer sur une transversalité au sein même de l'organisation étatique, et sur un caractère interministériel du gouvernement. Un secrétariat général interministériel, par exemple,

permettrait de coordonner de façon plus claire les différentes administrations en charge de ces questions.

Bien que les caractéristiques des massifs soient différentes d'une région européenne à l'autre, l'Europe manque encore de préoccupations en matière de gestion durable commune, en définissant les lignes de conduite à respecter. Les politiques environnementales tendent à s'accorder mais tout reste à faire en ce qui concerne la gestion forestière (Caullet, 2013).

3.2.3. Quelques recommandations personnelles tirées de l'expérience du stage

Si l'on veut vraiment que le conseil de développement fonctionne, d'autres moyens sont envisageables pour que chacun ait l'information. Un partenariat avec les associations de quartiers pourrait être une façon de toucher un plus large public. Après sollicitation de certains d'entre eux, il m'était apparu que ce partenariat pourrait se révéler productif. En allant à la rencontre de chaque association pour présenter le conseil de développement, il se pourrait que certaines personnes y voient un moyen supplémentaire de faire émerger des idées pour dynamiser les territoires.

De la même manière, il serait possible d'instaurer des boîtes à idées dans les mairies, à destination du conseil de développement durable de l'agglomération. Les mairies étant un lieu référencé pour la vie politique, les habitants auraient peut-être plus le réflexe de s'y rendre de temps en temps pour faire des propositions de projets écrites. Là encore, l'installation de ces boîtes à idées doit faire l'objet d'une information précise au préalable, le risque étant que la population prenne ces boîtes pour des relais de leurs plaintes. Si le message passe bien, les habitants se serviront de ce dispositif à bon escient et enrichiront également les réflexions du conseil à leur façon.

Il serait aussi sûrement bénéfique que ces réunions d'information aient lieu après chaque élection municipale, dans l'ensemble des communes de l'agglomération. En effet, les citoyens n'ont pas encore le réflexe de raisonner à l'échelle de l'intercommunalité. Afin qu'aucun habitant ne se sente délaissé, il serait intéressant de se rendre dans chaque commune (ou petit groupe de communes) pour témoigner de l'intérêt du conseil de développement durable. Cette réunion peut donc être animée par un membre actif de l'instance, à tour de rôle. L'idée est d'échanger entre deux membres de la population, à « **statut égal** », ce qui pourrait parler davantage aux citoyens.

Au quotidien, l'interpellation des membres doit également venir des services de l'agglomération de façon systématique. Sans sollicitation de leur part, il a été prouvé que l'instance connaîtra chaque fois un essoufflement si les membres doivent se saisir eux-mêmes des différents sujets. Le schéma pourrait être le suivant : chaque fois que l'agglomération serait sur le point d'adopter un projet, elle pourrait le soumettre au conseil, même à un groupe représentatif réduit pour vérifier les besoins (« voilà vers quoi on va, cela vous semble-t-il justifié ? »). La neutralité des membres aurait alors tout son sens.

Cette organisation doit être porteuse des messages de l'agglomération. Le conseil doit pouvoir véhiculer les valeurs communes de l'ensemble des habitants, en fondant les réflexions autour de trois grandes questions :

- Comment on vit ensemble demain ?
- Qu'est-ce qu'on invente comme modèle pour la CASE ?

- Qu'est-ce qu'on propose aux générations futures ?

L'idéal serait que les membres puissent être les « ambassadeurs du vivre-ensemble » et aident à construire le territoire de demain.

Tous ces éléments sont dans les mains de l'**animateur**, mais aussi de la direction générale bien évidemment. Seul un agent à part entière sur ce dossier sera capable de faire les liens entre toutes les parties prenantes. Un réel soutien politique est indispensable pour que le conseil de développement durable ne reste pas un « *sous-produit de réflexion* ». Chacun sait que la société civile a forcément des choses à apporter à un territoire, et c'est pour cela que l'on fait appel à elle. Les élus doivent en être convaincus avant de se lancer eux-mêmes.

Les recommandations qui pourraient être faites concernant la charte forestière de territoire sont assez proches de celles-ci. Toutefois, les partenaires de l'agglomération dans ce cadre sont déjà des personnes sensibilisées aux problématiques et impliquées dans leurs actions. Les partenariats étant régis par des conventions, il y a peu de risques d'assister à une démobilisation de la part des différents maîtres d'ouvrage. Comme cela a déjà été évoqué, il est cependant indispensable de faire appel à un animateur également pour que le document vive et ne reste pas à l'état de projet.

Pour le conseil de développement durable comme pour la charte forestière, il devient essentiel de perfectionner les **outils de communication**. Accorder un onglet dédié à chaque dossier sur le site de l'agglomération est un bon moyen d'intéresser les citoyens. En effet, chacun d'entre nous a désormais le réflexe de se rendre sur internet pour trouver les informations dont on a besoin. Ces pages doivent toutefois être régulièrement alimentées pour être crédibles. La présence sur la toile pousse aussi à s'informer et être en contact avec les structures appropriées. Elle aide à devenir visible pour tous.

La communication de Seine-Eure est aujourd'hui nécessaire pour favoriser le dialogue citoyen. Référencer des lieux de débat public peut être un moyen de faciliter l'appropriation de ces procédés par l'ensemble des habitants. L'approche visionnaire qui peut être apportée par le conseil sera l'élément clé du développement de la communauté d'agglomération. L'instance a besoin d'innovation pour devenir légitime et faire sa place dans la gouvernance du territoire.

Conclusion

Les dispositifs de gestion durable, par leur diversité, tentent de répondre de façon optimale aux enjeux du développement durable des territoires. Leur mise en œuvre fait l'objet d'interactions fortes entre les acteurs du territoire. A travers l'exemple de la communauté d'agglomération Seine-Eure, il est possible de constater une certaine influence entre la mise en place de ces dispositifs et la gouvernance de l'intercommunalité.

La mise en place du conseil de développement durable a permis de mettre en évidence des besoins au niveau de la gouvernance de l'agglomération. L'association de ses membres à la réflexion des projets de territoire a fait émerger des pistes de travail : création de nouveaux dispositifs pour répondre à des enjeux toujours plus spécifiques au niveau du territoire, remise en question de l'organisation interne de l'agglomération...

La mise en œuvre de la charte forestière de territoire, outil en partie né des propositions du conseil de développement durable, a elle aussi un impact sur la gouvernance globale de la communauté d'agglomération Seine-Eure. La concertation organisée en amont, ou même le déploiement des actions au quotidien, chaque étape de la construction de ces dispositifs a des répercussions plus ou moins directes sur le mode de fonctionnement d'un territoire. De façon générale, la mise en place de ce type de démarches aide à gagner en lisibilité et en visibilité, pour la population comme pour les partenaires.

La construction de ces dispositifs favorise la participation des citoyens et leur compréhension des différents échelons décisionnels. Bien que cela ne soit pas encore valable pour tous les habitants, la démocratie participative instaurée par la mise en place de ces dispositifs tend à les responsabiliser et les rendre acteurs de la vie communautaire. La gestion durable des ressources d'un territoire facilite la coopération entre les divers acteurs de ce même territoire et permet de gagner en cohérence pour la mise en place d'actions qui répondent à des objectifs communs.

Inversement, on peut observer une influence réciproque sur la mise en œuvre des dispositifs de gestion durable. En effet, une gouvernance territoriale fondée sur les réflexions collectives permet de développer toujours plus d'outils dans ce sens. Ce fût le cas pour la création de la charte forestière. Les réflexions du conseil de développement donnent également lieu à des propositions nouvelles pour répondre aux enjeux du développement durable : notes de rappels pour le respect des rythmes de l'enfant, chartes de bonnes pratiques pour l'implantation des entreprises ...

Ainsi, il est aisé de constater que la parole du citoyen reste constructive aux côtés de celle des élus. Sous différentes casquettes (entreprises, associations), les habitants d'un territoire se veulent acteurs de ce développement durable. Le recours à des échanges circulaires et réguliers aidera à ce que chacun exprime sa vision de l'intérêt général et trouve réponse à ses besoins. Pourquoi ne pas prendre davantage en compte cette participation voulue dans la construction des territoires de demain ?

Bibliographie

CAULLET J-Y., 2013, Rapport « Bois et forêts de France, nouveaux défis », 82 pages. Disponible sur < http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/rapport%20bois%20foret-VF_coul%20jycaullet.pdf>

CHARLOT A., 2008, « Agir ensemble pour des territoires durables ou comment réussir son Agenda 21 » (Comité 21), 169 pages.

DE ROO P., 2001, « Contrats d'agglomérations, mode d'emploi » (Datar), 60 pages. Disponible sur < <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/contrat-agglos.pdf>>

ERMISSE L., AUZONNE T., BRAILLON C., 2007, « Agenda 21 et participation : la voix de tous sur la voie de l'intérêt général », Les Cahiers de l'Observatoire n°6, Paris, 107 pages.

GARNIER C., 2008, « Pour des territoires durables » (France Nature Environnement), Orléans, 75 pages.

PEGUIN M., 2011, « Services écologiques fournis par les forêts françaises » (UICN – Comité français), 13 pages. Disponible sur < http://www.gip-ecofor.org/doc/drupal/liens_article/evenements/2011/REGEFOR_2011_Peguin.pdf>

POLETTA A., 2013, « Services éco-systémiques rendus par les forêts : patrimoine ou producteur de valeur économique ? » (INRA), Nancy, Mise à jour le 17/06/13 [consulté le 30/07/13]. Disponible sur < <http://www.nancy.inra.fr/Toutes-les-actualites/Services-ecosystemiques-et-forets>>

RABHI P., 2011, « Manifeste pour la Terre et l'Humanisme », Editions Actes Sud, Collection Babel, 140 pages.

RAYMOND R., 2007, « Accords et controverses autour de la notion de gouvernance territoriale, retours bibliographiques sur une notion à la mode ». Disponible sur < http://www.ekf.vsb.cz/projekty/cs/okruhy/weby/esf-0116/databaze-prispevku/clanky_ERSA_2007/687.pdf>

BLONDIAUX L., 2008, « Actualité de la démocratie participative », Territoires, Avril 2008, n°487, pp. 8 – 11.

CASELLI E., 2010, « La Lettre du Conseil de Développement n°2 » (communauté urbaine Marseille Provence Métropole), 4 pages.

CHAIB J., 2011, « Paysages et biodiversité en Seine-Eure » (Arehn), 28 pages.

TAUBER M., 2007, « Pressions et services environnementaux, L'agriculture, nouveaux défis » (Insee), 13 pages. Disponible sur < http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/agrifra07o.pdf>

WALLIS C., BLANCHER P., SEON-MASSIN N., MARTINI F., SCHOUPPE M., ASCONIT CONSULTANTS, ONEMA, COMMISSION EUROPEENNE DG R&I, 2013, « Mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Quand les services éco systémiques entrent en jeu », Collection les rencontres, Synthèse de 20 pages. Disponible sur < <http://www.onema.fr/IMG/pdf/SPI-services-ecosystemiques.pdf>>

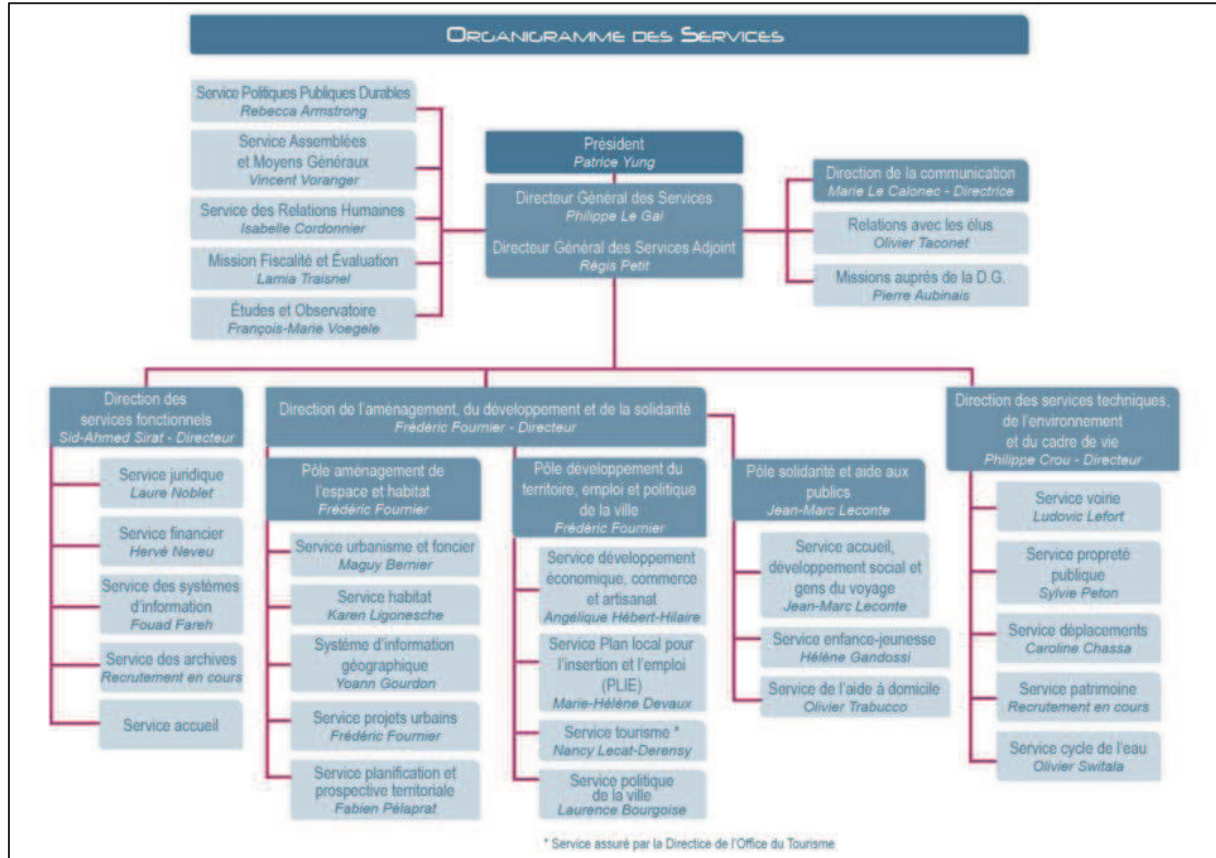
WEISS S., 2003, « Les chartes forestières de territoire: vers un nouveau contrat social au sujet des espaces forestiers ? », Courrier de l'Environnement (48), pp. 1 - 10. Disponible sur < <http://www7.inra.fr/dpenv/weissc48.htm>>

Table des annexes

Annexe n°1 : Organigramme de la structure.....	43
Annexe n°2 : Règlement intérieur initial du CDD.....	44
Annexe n°3 : Les travaux du conseil de 2011 à 2006.....	48
Annexe n°4 : Les défis et chantiers de l'Agenda 21 Seine-Eure.....	50
Annexe n°5 : Exemple de la trame d'entretien utilisée.....	51
Annexe n°6 : Liste des entretiens réalisés.....	52

Annexes

Annexe n°1: Organigramme de la structure



Annexe n°2 : Règlement intérieur initial du CDD

Article 1 : DENOMINATION

Le conseil de développement, prescrit par l'article 26 de la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999, est créé sur son territoire par la Communauté d'Agglomération Seine Eure, conformément à la délibération du conseil communautaire du 22 février 2001.

Ce conseil est dénommé CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION SEINE EURE.

Article 2 : OBJET ET MISSIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Le projet d'agglomération entraîne la constitution d'un conseil de développement. Ce dernier saisi par le Président de la Communauté d'Agglomération Seine Eure ou le comité de pilotage ou par lui-même à la demande de la majorité de ses membres peut :

- être consulté sur toute question relative au contrat d'agglomération
- formuler des propositions au conseil de la Communauté d'Agglomération ;
- être consulté pour évaluer les projets du contrat d'agglomération.

La compétence du Conseil de Développement s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

Article 3 : DUREE D'EXISTENCE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Le Conseil de Développement est mis en place pour la durée du XII^{ème} Contrat de Plan Etat/Région (2000-2006).

Article 4 : COMPOSITION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Le Conseil de Développement est composé de cinquante cinq (55) membres maximum, représentant la société civile de la Communauté d'Agglomération Seine Eure, et des communes associées au contrat d'agglomération.

Les conseillers sont répartis au sein de trois (03) groupes de travail comme suit :

- le groupe de travail Equipement - services aux personnes - culture, sport, santé
- le groupe de travail développement économique
- le groupe de travail environnement - habitat - transport - urbanisme.

Si nécessaire, d'autres groupes pourront être créés ultérieurement. Lors de ces réunions, toute personne qualifiée peut être invitée au vu de la nature du débat, sur propositions des membres de la commission lors de la séance précédente.

Article 5 : MODALITES DE DESIGNATION DES MEMBRES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Les personnalités membres du conseil de développement sont désignées par le conseil de la Communauté d'Agglomération Seine-Eure.

La liste des membres pourra être amendée chaque année après que le président ait réalisé un appel à la candidature.

Article 6 : DUREE ET RENOUVELLEMENT DU MANDAT DES MEMBRES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Le mandat de chaque membre du Conseil de Développement expire à la fin du contrat de Plan Etat/Région 2000-2006, sauf à renoncer.

Article 7 : CONDITIONS D'ACCES A LA FONCTION DE MEMBRE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Les membres du Conseil de Développement sont des personnes physiques qui, au titre de leurs compétences, concourent activement à la vie de l'Agglomération.

Agés de 18 ans et plus, les membres du Conseil de Développement exercent une activité associative et/ou professionnelle au sein ou en relation directe avec le territoire communautaire.

Article 8 : SIEGE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Le Conseil de Développement siège dans les locaux de la Communauté d'Agglomération sis à la Maison Commune, Avenue des Métiers, à Val-de-Reuil (27100).

Article 9 : DESIGNATION DES RAPPORTEURS

Les rapporteurs sont désignés par les membres. Les membres désignent un rapporteur et un suppléant pour chaque commission.

Le mandat du rapporteur et du suppléant prend fin en même temps que celui des membres du Conseil de Développement.

Article 10 : ELECTION DU PRESIDENT ET DES VICE-PRESIDENTS

Le Président et les Vice-Présidents sont élus par les membres du Conseil de Développement au scrutin secret. La durée des mandats du Président et des Vice-Présidents du Conseil de Développement expire à la fin du contrat de plan. Le Président ou les Vice-Présidents ne peuvent siéger dans la même commission.

Article 11 : VACANCE DE SIEGE DE RAPPORTEUR DE COLLEGE AU SEIN D'UNE DES COMMISSIONS

A compter de la vacance de siège de rapporteur, la commission nomme un nouveau rapporteur. Cette nomination doit intervenir dans les meilleurs délais.

Article 12 : ATTRIBUTIONS DU PRESIDENT ET DES VICE-PRESIDENTS

Le Président du Conseil de Développement est chargé, d'une manière générale, de préparer et d'exécuter les décisions du Conseil de Développement notamment :

- il reçoit les demandes d'avis destinés au Conseil de Développement ;
- il convoque les réunions ;
- il organise les travaux ;

- il prépare et dirige les séances ;
- il représente le Conseil de Développement.

Le Président peut déléguer, par un acte formel, tout ou partie de ses attributions à un ou plusieurs membres du Conseil de Développement de son choix. Le Président est assisté pour l'ensemble des travaux du conseil de développement par le chargé de mission du contrat d'agglomération.

Article 13 : FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

La présence du Président ou d'un vice-président et de la moitié des membres du Conseil est nécessaire pour la validité de ses délibérations. Ses décisions sont adoptées en séance plénière. En cas de partage des voix, la voix du Président de séance est prépondérante.

Article 14 : REGULARITE DES SEANCES ET MODALITE DE CONVOCATION

Le Conseil de Développement se réunit en séance plénière sur convocation de son Président.

La convocation est adressée aux membres du Conseil dix (10) jours au moins avant la date fixée pour la réunion. Elle est accompagnée de l'ordre du jour des travaux. Les documents à étudier en séance doivent parvenir aux membres du Conseil au moins cinq (05) jours avant la réunion.

Article 15 : ORGANISATION DES SEANCES PLENIERES ET VALIDITE DES VOTES

Le Président ouvre et lève les séances et désigne un secrétaire de séance.

La présence des membres est constatée par l'apposition de leur signature sur une feuille de présence.

Le Conseil de Développement ne peut délibérer valablement que si plus de la moitié de ses membres sont présents ou représentés. Si le quorum n'est pas atteint, la séance est renvoyée au plus tôt au deuxième jour ouvrable qui suit, sur convocation spéciale faite d'urgence par le Président du Conseil de Développement ; la délibération sera alors valable quel que soit le nombre de membres présents et votants.

A l'ouverture de chacune des séances, le Président propose l'adoption du procès verbal des séances précédentes, dès qu'il a pu être établi et diffusé. Si une observation est présentée, il prend l'avis du Conseil de Développement qui décide à main levée des suites à donner à l'observation. Dans le cas contraire, l'adoption est enregistrée immédiatement.

Le Président et le rapporteur des commissions donnent connaissance, à l'Assemblée, des communications qui la concernent. Ils rappellent ensuite successivement toutes les affaires figurant à l'ordre du jour de la séance.

La discussion et/ou le vote ont lieu immédiatement, à moins que le Conseil de Développement ne décide le report à une autre séance plénière.

Avant de lever la séance, le Président consulte le Conseil sur le déroulement ultérieur des travaux.

Article 16 : MODALITES DE VOTE EN SEANCE PLENIERE

Vote ordinaire

Le vote à main levée est le mode ordinaire. Le résultat est proclamé par le Président de séance qui compte, au besoin, le nombre de votants pour, contre ou s'abstenant.

Vote par procuration

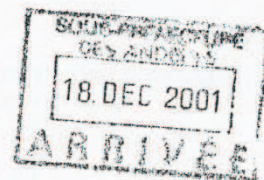
1. Pour toute décision du Conseil de Développement, un membre du Conseil empêché d'assister à tout ou partie d'une séance peut déléguer son droit de vote à un autre membre.
2. Ce dernier doit, dans ce cas, disposer d'une délégation de vote écrite qu'il transmet au Président en début de séance.
3. Chaque membre du Conseil ne peut recevoir plus d'une délégation de vote par séance.

Article 17 : MODIFICATION LEGISLATIVE DE LA COMPOSITION ET DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT SEINE EURE

Le présent règlement sera modifié de droit, si les décrets d'application de la loi n° 99-533 d'Aménagement Durable du Territoire en date du 25 juin 1999, à laquelle le Conseil de Développement se réfère, venaient préciser la composition et les modalités de fonctionnement des Conseils de Développement évoquées dans l'article 26 de ladite loi.

Article 18 : MODIFICATION DU REGLEMENT INTERIEUR

Le présent règlement intérieur peut être modifié à la demande du conseil de développement au conseil de la communauté d'agglomération.



Annexe n°3 : Les travaux du conseil de 2001 à 2006



**Service des Politiques Publiques Durables
Conseil de Développement Durable**

**Conseil de Développement Durable
- Les travaux du conseil de 2001 à 2006 -**

A la lecture des comptes-rendus des réunions du Conseil de développement de 2001 à 2006, il ressort nettement que cette instance participative a mené des réflexions importantes de 2001 à 2002. A partir de 2003, avec la signature du Contrat d'Agglomération, le Conseil de Développement a été moins productif, et ce jusqu'en 2006.

- Dès sa création, le conseil s'est organisé en trois groupes de travail :
- services aux personnes et équipements
 - développement économique, emploi, formation, tourisme
 - environnement, urbanisme, habitat, transports

Les membres de ces groupes ont pu participer aux différentes commissions thématiques de la communauté d'agglomération.

Le conseil a principalement été force de propositions, en termes d'actions à mener sur le territoire. Le tableau ci-dessous recense ces propositions.

Thématiques	Propositions	Réponse agglomération
Développement économique / Emploi	Améliorer la communication sur les métiers à destination des jeunes, en mobilisant tous les acteurs	Forums des métiers
	Mener une étude sur les besoins des entreprises : vers un observatoire des métiers	
	Créer une société de K-risque pour aider à la création/reprise d'entreprises (avec un volet garantie des loyers)	
	Accompagner les entreprises vers plus de diversité dans les recrutements	
	Faire de l'économie sociale et solidaire un axe du développement économique local	Reprise de cet enjeu dans l'agenda 21
	Créer un hôtel d'entreprises	Réalisé
	Développer l'accompagnement des petites entreprises, des commerçants et artisans	Villages d'artisans, soutien aux unions commerciales, OCM qui va démarrer
	Mettre en place une interface entre les entrepreneurs et les interlocuteurs consulaires	
	Créer un garage social à destination des personnes confrontées à des problèmes de mobilité pour l'emploi	IFAIR dans le cadre du CUCS
	Aménagement du territoire	Constituer un pôle unique d'attractivité Louviers/Val de Reuil
Préserver le foncier agricole		SCOT

Transports	Développer les TC intra, dans un objectif d'accès à l'emploi pour tous, et vers les pôles d'attractivité extérieurs : Rouen, Elbeuf, Evreux	<i>PDU (schéma vélo, ...)</i>
	Créer une ligne de TCSP sur l'axe Louviers/Val de Reuil	
	Développer l'usage du vélo	
	Desservir en TC le centre de détention de Val de Reuil	
Environnement	Créer une dynamique autour de la forêt : les usages, la valorisation, ...	<i>Charte forestière vient d'être lancée</i>
	Coordonner la gestion des rivières à l'échelle du territoire	<i>Mission du service milieux naturels</i>
	Traiter la problématique des déchets liés aux activités économiques	
	Eduquer à l'utilisation raisonnée des désherbants et autres produits phyto	<i>Expérimentation désherbage thermique</i>
Services à la population	Mettre en place d'un interlocuteur relais pour orienter les publics vers les différents organismes	<i>PIMMS</i>
	Créer une piscine olympique	<i>Centre aquatique intercommunal</i>
	Accès des particuliers à la Boucle Locale de Télécommunication	
	Créer un centre de santé dédié aux sportifs	
Vie associative	Mettre en réseau les acteurs	<i>Reprise de ces enjeux dans l'agenda 21</i>
	Créer un guide des associations (qui fait quoi et où)	
Formation	Accompagner la création de formations bac+2 sur le territoire	
	Faciliter l'accès à la formation et à la professionnalisation des personnels des structures d'aides aux personnes (âgées, enfants)	
Patrimoine	Mettre en place un service d'architecte-conseil gratuit	<i>Dans le cadre des OPAH, PIG</i>
Tourisme	Développer l'offre d'hébergements	

Le Conseil de Développement a par ailleurs émis un avis sur le programme d'actions du Contrat d'Agglomération signé en 2003. Après avoir reconnu l'intérêt de l'outil en termes de développement local, le Conseil relève certaines faiblesses du document. Cet avis est un bon indicateur de l'indépendance du conseil :

- faible cohérence entre les enjeux et les fiches-actions
- manque de priorisation des actions
- manque d'éléments permettant une évaluation (définition de résultats attendus notamment)

Le Conseil a également contribué à la réalisation d'études spécifiques :

- culture : un membre a participé au diagnostic mené sur l'agglomération
- tableau de bord territorial du développement durable
- sport : rédaction du cahier des charges de l'étude diagnostic, réalisée par une étudiante

Ces quatre défis se déclinent en **21 chantiers** pour l'Agenda 21 :

Une agglomération du partage et de la solidarité	Mener une politique d'accompagnement et d'accès de tous aux services au public (santé, culture, sport, loisirs).	6 actions
	Transmettre et valoriser les savoir-faire.	5 actions
	Impulser une dynamique de mise en réseau du tissu associatif sur le territoire.	5 actions
	Favoriser la prévention santé.	3 actions
	Valoriser le caractère cosmopolite du territoire.	2 actions
Une agglomération économiquement attractive, pariant sur le local	Mettre en place une politique d'accompagnement des activités économiques, dans le respect des enjeux du Développement Durable.	8 actions
	Favoriser le développement d'activités du secteur de l'Economie Sociale et Solidaire.	4 actions
	Renforcer l'attractivité des parcs d'activités.	7 actions
	Favoriser l'artisanat et la filière de l'écoconstruction.	6 actions
	Promouvoir un développement touristique durable adapté au tourisme de passage et de proximité.	7 actions
Une agglomération soucieuse des équilibres planétaires	Elaborer un Plan Energie Climat Territorial.	9 actions
	Intégrer les enjeux du Développement Durable dans l'aménagement du territoire, l'organisation des sols et la construction.	6 actions
	Maintenir et développer l'agriculture périurbaine.	3 actions
	Favoriser le développement de modes de transports alternatifs au "tout voiture".	6 actions
Une agglomération qui se construit avec les forces vives du territoire	Renforcer la sensibilisation à la gestion des déchets.	6 actions
	Affirmer l'exemplarité de l'agglomération et des communes en matière de Développement Durable.	11 actions
	Renforcer les liens entre les citoyens et l'agglomération.	6 actions
	Renforcer l'identité intercommunale du territoire.	4 actions
	Faire vivre l'Agenda 21.	4 actions
	Renforcer le sentiment d'appartenance au territoire par une meilleure connaissance de ses caractéristiques.	6 actions
Déclinaison territoriale, Quartier Maison Rouge à Louviers.	8 actions	

Préparation rencontre avec Isadora Guerra

- Retour sur expérience ?
 - historique,
 - grandes étapes clés,
 - ingénieries engagées,
 - choix effectués / améliorations souhaitées,
 - dynamiques et prévisions...

- Conseils sur ce qui semble fonctionner ?
 - modes opératoires,
 - fréquences des réunions...

- Comment évaluer les besoins du CDD ?

(En vue de la construction des budgets 2014 dès septembre)

- Organisation d'un temps fort organisé par le CDD à destination des habitants ?

(Une à deux fois par an ?)

- **Enjeux contrats d'agglomération/Pôle Métropolitain : comment associer le CDD ?**

- CFT ? Relations avec CDD ? Quel type d'intégration ?

- ⇒ D'autres remarques ? Suggestions ?

Annexe n°6 : Liste des entretiens réalisés

➤ **Mission CFT :**

BOULAY O., Directeur d'ANORIBOIS (15/05/13).

CHESNEL J., Chargé de mission Charte Forestière du GEA (18/04/13).

COUDOULET P., Responsable de l'unité territoriale d'Evreux, Office national des forêts (16/04/13).

FRESNEL C., Direction des politiques environnementales et forestières de la CREA (23/04/13).

HINCELIN E., Référent Seine-Eure du Centre régional de la propriété forestière de Normandie (05/06/13).

LOBREAUX O., Responsable forêts de la Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt de Haute-Normandie (15/05/13).

MATHIEU H., Chargé de mission bois à l'Agence locale de l'énergie et du climat de l'Eure (17/04/13).

PELISSIER D., Responsable forêts de la Direction départementale des territoires et de la mer de l'Eure (25/04/13).

PIVAIN Y., Référent forêt de la Chambre d'agriculture de l'Eure (23/05/13).

PONTINI G., Président de l'association Scénarios Ethiques et Thoc., sensibilisation aux enjeux forestiers par l'intermédiaire de supports pédagogiques (02/05/13).

SIMON C., Direction des politiques environnementales et forestières de la CREA (23/04/13).

VANDENABEELE S., Coordinatrice forêt de la Chambre d'agriculture de l'Eure (23/05/13).

➤ **Mission CDD :**

BOURGOISE L., Responsable service politique de la ville de Seine-Eure (13/05/13).

CROU P., Directeur des services techniques de Seine-Eure (10/04/13).

FOURNIER F., Directeur du service aménagement et projets urbains de Seine-Eure (15/04/13).

GUERRA I., Chef de service des politiques contractuelles européennes, animatrice du conseil consultatif de développement de la CREA (08/04/13).

HEBERT-HILAIRE A., responsable du service développement économique de Seine-Eure (07/05/13).

JULLIEN-MITSIENO V., Vice-Présidente en charge de la commission Agenda 21 de Seine-Eure (12/07/13).

LECALONEC M., Directrice de la communication de Seine-Eure (10/04/13).

LECOMTE J-M., Responsable du service solidarité et aides aux publics de Seine-Eure (16/04/13).

LE GAL P., Directeur général des services de Seine-Eure (15/04/13).

LE HETE T., Animateur du conseil économique social et d'environnement du GEA (18/04/13).

LIGONESCHE K., Responsable du service habitat de Seine-Eure (06/05/13).

PELAPRAT F., Référent planification et prospective territoriale, services SCOT de Seine-Eure (07/05/13).

PETIT R., Directeur général des services adjoint de Seine-Eure (15/04/13).

PONTHIEUX, Adjointe du service déplacements (17/05/13).



VetAgro Sup

LABIGNE, Claire, Année universitaire 2012-2013,
« Politiques publiques durables et gouvernance territoriale »,
Mémoire de fin d'études, 39 pages
VetAgro Sup, Campus agronomique de Clermont, 2013.

STRUCTURE D'ACCUEIL ET INSTITUTIONS ASSOCIEES:

- ♦ Communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE)

ENCADRANTS :

- ♦ Maître de stage : ARMSTRONG Rebecca
- ♦ Tuteur pédagogique : DEPRES Christophe

OPTION : Ingénierie du Développement Territorial

RESUME

L'exercice des compétences au sein d'une collectivité territoriale nécessite l'élaboration et la **mise en œuvre de politiques** bien définies. Ces politiques se mettent en place à l'initiative de différentes instances auxquelles participent des acteurs variés (élus, citoyens, représentants de la vie civile, économique...), et mobilisent divers instruments (plans d'actions pluriannuels, contrats, etc.).

A l'échelle de la communauté d'agglomération Seine-Eure, ce mémoire s'attache à analyser la mise en œuvre d'un dispositif de gestion durable des ressources forestières (la charte forestière de territoire, outil contractuel régissant les actions liées à la politique forestière locale), et un autre « ingrédient » clé de la **gouvernance territoriale** (le conseil de développement durable, instance consultative formée uniquement de membres de la société civile).

La **charte forestière** donne lieu à l'élaboration de contrats entre l'agglomération et les autres maîtres d'ouvrage. Néanmoins, l'interaction des diverses parties prenantes donne lieu à des jeux d'acteurs qui ont des répercussions directes sur la gouvernance territoriale : l'élaboration de tels dispositifs engendre un besoin toujours plus important de concertation et d'échanges entre les partenaires.

Le **conseil de développement**, quant à lui, émet des avis auprès des élus sur les actions entreprises par l'agglomération, et participe à l'évaluation de ses politiques. Même si son fonctionnement est complexe du fait de la grande liberté d'organisation laissée à ses membres, les réflexions qui naissent de cette instance tendent à remettre en cause de façon constructive la gouvernance du territoire, dans le sens d'un développement accru d'outils de gestion durable des ressources locales.

Mots clés : Politiques publiques - Gouvernance - Charte forestière – Conseil de développement durable – Concertation – Participation.

