

Les 3^{es} Ateliers franco-qubécois de la coopération décentralisée

Atelier : « Le développement durable »

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
1. CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE AU QUÉBEC ET EN FRANCE.....	4
1.1 COMPRÉHENSION COMMUNE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	4
1.2 HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AU QUÉBEC ET EN FRANCE	4
1.3 PLANS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU QUÉBEC ET EN FRANCE.....	6
1.4 RÔLE DES PRINCIPALES INSTANCES	9
2. PROBLÉMATIQUES ET DÉFIS.....	13
2.1 COMMENT PILOTER ET PLANIFIER LES ACTIONS LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX INTERNATIOANUX ?	13
2.2 COMMENT MOBILISER LA POPULATION ET LES ACTEURS D'UN TERRITOIRE SUR CES ENJEUX, AFIN DE METTRE EN COHÉRENCE ET EN SYNERGIE LES DIFFÉRENTES ACTIONS ?	13
2.3 QUELLES PRIORITÉS FIXER AUX ACTIONS LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?	15
3. EXPÉRIENCES ET BONNES PRATIQUES : CONVERGENCES ET CAS RÉGIONAUX ET LOCAUX D'APPLICATION DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	15
3.1 APPLICATIONS LOCALES ET RÉGIONALES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AU QUÉBEC	15
3.1.1 RÉGION DE LA CAPITALE-NATIONALE	16
3.1.2 RÉGION DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES ET DES CANTONS-DE-L'EST	16
3.2 APPLICATIONS RÉGIONALE ET DÉPARTEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE	17
3.2.1 CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ESSONNE	18
3.2.2 RÉGION RHÔNE-ALPES.....	18
4. PISTES DE COOPÉRATION ACTUELLES ET FUTURES.....	20
5. COMITÉ DE RÉDACTION.....	22
5.1 CONTENU QUÉBÉCOIS.....	22
5.2 CONTENU FRANÇAIS	22
LISTE DES ANNEXES	23
ANNEXE 1 : DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT	24
ANNEXE 2 : EXPÉRIENCES ET BONNES PRATIQUES: CONVERGENCES ET CAS RÉGIONAUX ET LOCAUX D'APPLICATION DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	30
ANNEXE 3 : AGENDA 21 LOCAL, SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT ET PLAN D'URBANISME : TROIS OUTILS D'UNE MÊME DÉMARCHE?	46
ANNEXE 4 : LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC — LES PRINCIPES	60

TABLE DES MATIÈRES (suite)

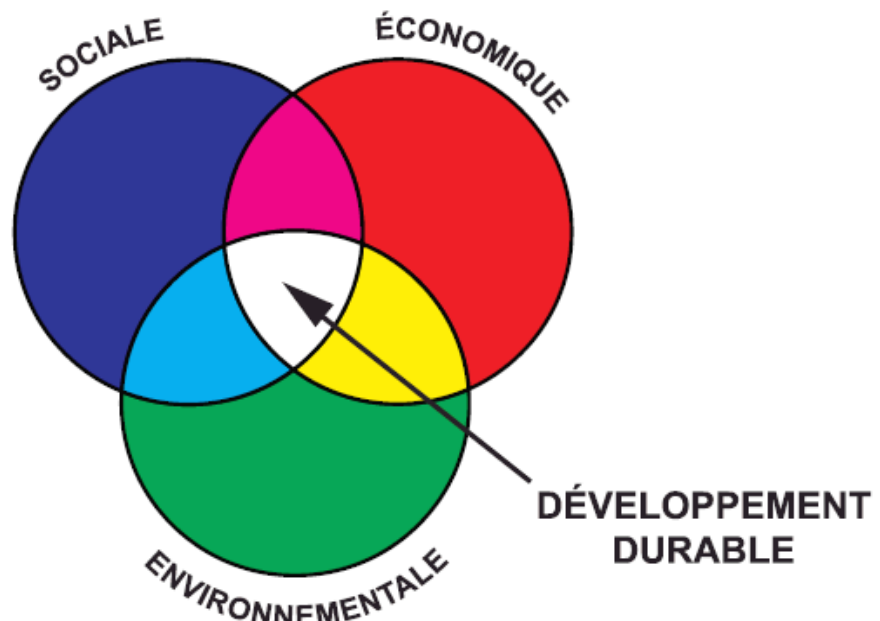
ANNEXE 5 : LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC — 9 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	62
ANNEXE 6 : RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE	63
ANNEXE 7 : LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCO-INDUSTRIES : UN CAS ACTUEL DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	64

PRÉAMBULE

La responsabilité à l'égard des générations futures et des populations présentes nous pousse à constamment réviser les mécanismes de création et de répartition de la richesse, à faire preuve d'innovation pour la gouvernance et à protéger le patrimoine naturel et culturel. La voie du développement durable s'impose.

Pourtant, la définition du développement durable, telle qu'elle a été précisée lors des travaux de la Commission de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland — 1987) est assez exhaustive, mais sujette à de nombreuses interprétations, parfois contradictoires entre elles. Ainsi, conformément à cette définition, *le développement durable représente le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.*

Fig. 1 Les dimensions du développement durable



Afin de permettre un échange constructif et progressif entre les participants de l'Atelier, il est proposé d'encadrer la discussion en partant des dimensions globales et générales du cadre juridique et des principes qui animent le concept du développement durable pour en arriver au particulier.

Orientations gouvernementales (France et Québec)

↓
Problématiques et défis

↓
Convergences et projets régionaux et locaux

↓
Actions et avenues de coopération dans le cadre de la coopération décentralisée

1. CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE AU QUÉBEC ET EN FRANCE

1.1 Compréhension commune du développement durable

Le développement durable constitue « *un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aux aspirations de l'humanité* » (CMED, 1989).

D'autre part, lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, en 1992, le développement durable a été proposé comme objectif mondial. Adopté par 178 chefs d'État et de gouvernement (voir la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement en annexe 1), l'Agenda 21 enjoint, dans son chapitre 28 (voir annexe 2), l'ensemble des autorités locales, régionales et nationales à se doter d'Agenda 21 local, soit des programmes d'actions concertées pour le développement durable.

1.2 Historique du développement durable au Québec et en France

Au Québec, avec l'adoption de la Loi sur le développement durable en 2006, le gouvernement a amorcé un virage important, en instituant la gouvernance fondée sur le développement durable.

La participation aux travaux de la Commission Brundtland (1984-1988), la création de la Table ronde québécoise sur l'environnement et l'économie (1988), et du Comité interministériel sur le développement durable (1991), la participation au Sommet de la Terre (1992), l'organisation de l'ÉcoSommet (1996), la création du Fonds d'action québécois sur le développement durable (2000), la participation au sommet sur le développement durable (2002), ainsi que le Forum des générations (2003) représentent des repères importants dans le cheminement du Québec vers un nouveau cadre de gestion basé sur le développement durable.

Ce cheminement a abouti en 2004 avec le dépôt par le ministre de l'Environnement d'un document de consultation (le Plan de développement durable au Québec) et d'un avant-projet de loi sur le développement durable. Ces documents ont fait l'objet d'une importante consultation publique au printemps 2005, événement finalisé par la sanction de la Loi sur le développement durable, le 19 avril 2006.

Également présente aux conférences internationales sur le développement durable, **la France** a commencé par intégrer les objectifs de développement durable dans sa législation, puis dans sa Constitution.

La législation française a ainsi longtemps été axée sur la protection de l'environnement. On peut citer les deux lois majeures de 1976 : la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 et la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Le développement durable intègre le droit français en 1995 par l'intermédiaire de la loi n° 95-101 relative à la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Le texte de la loi reprend la définition du rapport Brundtland et inscrit quatre grands principes du développement durable dans le droit :

- le principe de précaution
- le principe du pollueur-payeur
- le principe de l'action préventive et correction
- le principe de participation des citoyens

Aujourd'hui, un certain nombre de lois intègrent les principes du développement durable :

- *la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement durable (LOADDT) (26/06/1999)*
- *La loi d'orientation agricole (LOA) (9/07/1999)*
- *La loi relative au renforcement et à la simplification administrative de la coopération intercommunale (12/07/1999)*
- *La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) (13/12/2000)*
- *La loi d'orientation forestière (27/06/2001)*
- *La loi relative à la démocratie de proximité (27/02/2002)*
- *La loi Urbanisme et Habitat (02/07/2003)*
- *La loi de développement des territoires ruraux (23/02/2005)*

Depuis 2005, le développement durable figure au plus haut niveau normatif avec l'intégration de la Charte de l'environnement dans la Constitution française.

Désormais, aux termes du préambule de la Constitution, le peuple français « *proclame solennellement son attachement* » non seulement « *aux droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale définis par la Déclaration de 1789 et confirmés et complétés par le préambule de la Constitution de 1946* », mais aussi « *aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

La Charte rappelle les principaux éléments des conférences sur l'environnement tenues depuis 20 ans, ainsi que la formalisation des dispositions des textes

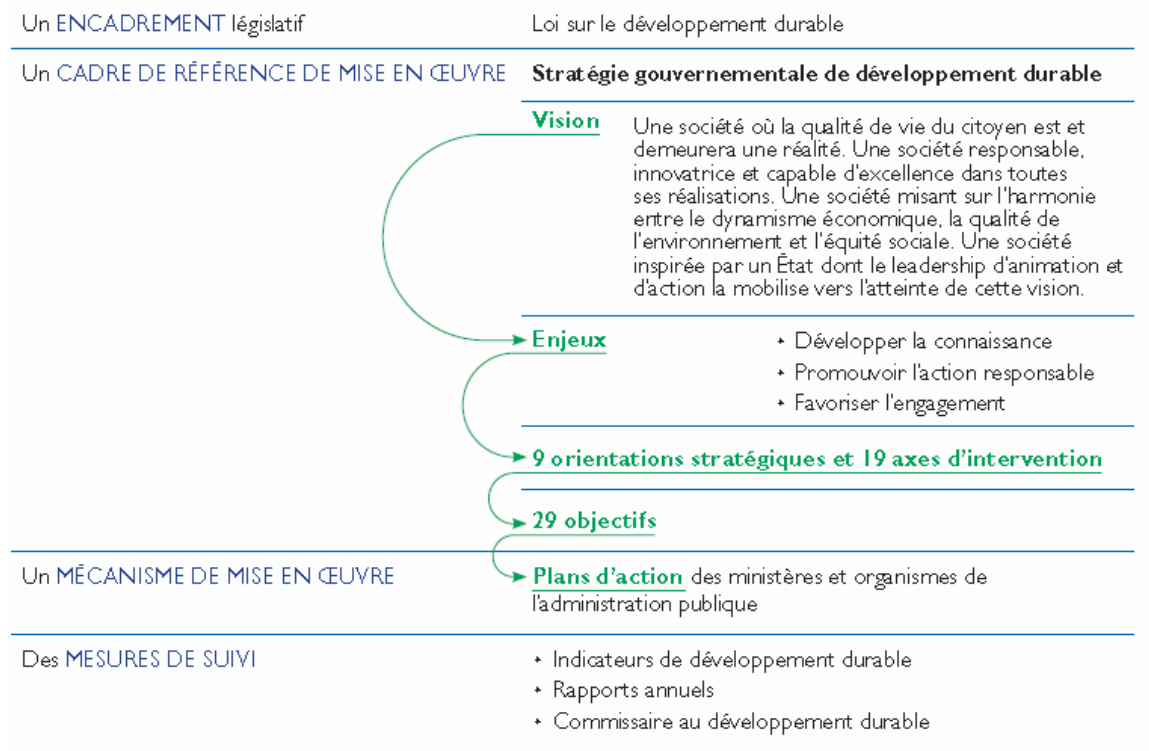
européens. L'insertion de la Charte de l'environnement dans le bloc constitutionnel est un événement de très grande portée. Elle fait des principes du développement durable des références pour l'évaluation par le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi à la Constitution. Cette insertion dans le bloc constitutionnel des principes du développement durable constitue un outil majeur pour leur diffusion dans la législation et leur mise en œuvre par l'Administration.

Avec le processus du Grenelle de l'environnement lancé en 2007, le gouvernement souhaite aujourd'hui associer l'ensemble de la société civile à la définition des objectifs et programmes d'actions des années à venir.

1.3 Plans de développement durable au Québec et en France

Au Québec, le plan de développement durable repose sur un encadrement législatif représenté par la Loi sur le développement durable, et est encadré par une stratégie gouvernementale qui comprend 9 orientations stratégiques, dont 3 prioritaires et 29 objectifs spécifiques. Un mécanisme de mise en œuvre, ainsi que des mesures de suivi sont prévus afin d'assurer une évaluation des progrès réalisés.

Fig. 2 Le plan de développement durable du Québec (tiré de MDDEP, 2007)



La Loi sur le développement durable établit un nouveau cadre de gestion au sein de l'ensemble de l'administration publique, tout ministère, organisme, ou entreprise du gouvernement du Québec, étant visé par ses dispositions. De plus, les organismes municipaux et les organismes scolaires, de santé et de services sociaux sont invités à inscrire leurs actions dans une démarche de développement durable en s'inspirant de la loi, le gouvernement, pouvant tout de même, après les avoir consultés, décréter les dispositions qui s'appliquent aux organisations municipales, ainsi qu'aux établissements de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 19 avril 2006, cette loi donne une définition du développement durable pour le Québec et détermine les 16 principes à prendre en compte par l'administration publique dans ses interventions (annexe 3). Des principes comme « la participation et l'engagement », « l'accès au savoir », « la subsidiarité », « la coopération gouvernementale » peuvent interpeller directement, par l'entremise des positions des représentants locaux, les discussions des Ateliers franco-québécois sur la coopération décentralisée.

En France

Outre le travail législatif, l'État a adopté une Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) le 3 juin 2003. En 2006, elle a été mise en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable de l'Union européenne. Aujourd'hui, la SNDD est composée de sept axes stratégiques recouvrant dix programmes d'actions :

- Changement climatique et énergie propre
- Transport durable
- Production et consommation durables
- Conservation et gestion des ressources naturelles
- Santé publique, prévention et gestion des risques
- Inclusion sociale, démographie et immigration
- Pauvreté dans le monde et défis internationaux en matière de développement durable

Et de deux enjeux transversaux :

- Éducation et formation
- Recherche et développement

Parmi les objectifs de la SNDD, le gouvernement souhaitait la mise en place de 500 Agendas 21 locaux en 2008. En juillet 2006, il a lancé un appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable comprenant des critères d'évaluation. A ce jour, 64 projets territoriaux ont ainsi été labellisés par l'Etat « Agenda 21 local ». Cependant, les associations de collectivités recensent actuellement quelque 300 démarches d'Agenda 21.

Dans le prolongement de cette stratégie nationale du développement durable, l'Etat français a lancé en 2007 une démarche de consultation, « **le Grenelle de l'environnement** », afin de définir de nouvelles actions pour assurer un développement durable en France.

Cette démarche a comporté trois phases :

La phase de dialogue et d'élaboration de propositions a réuni l'Etat et les représentants de la société civile autour de six groupes de travail :

- groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie » ;
- groupe 2 : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ;
- groupe 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ;
- groupe 4 : « Adopter des modes de production et de consommations durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêt et usages durables des territoires » ;
- groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » ;
- groupe 6 : « Promouvoir des modes de déplacements écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ».

A ces six groupes initiaux sont venus s'adjoindre deux ateliers inter-groupes, l'un sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'autre sur les déchets.

Ces groupes de travail ont remis leurs propositions à la fin du mois de septembre 2007.

La deuxième phase a consisté à consulter le public sur Internet et en régions pendant la première quinzaine d'octobre.

La troisième phase a été une phase de négociations du ministère l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEDDAT). Quatre tables rondes – auxquelles ont pris part en fonction des thèmes abordés les ministres et secrétaires d'Etat chargés du logement et de la ville, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de l'agriculture et de la pêche et aussi de l'outre-mer, ont débouché sur des engagements communs.

Après quatre mois de concertation, **les conclusions du « Grenelle de l'environnement »** ont été rendues le 25 octobre 2007.

La quatrième phase du processus, celle de la mise en œuvre des engagements, a duré entre décembre 2007 et septembre 2008. Trente-trois chantiers opérationnels, pilotés par un parlementaire ou d'une personnalité reconnue dans le domaine considéré, ont eu à proposer les voies et les moyens d'une application concrète des engagements pris.

Début octobre 2008, un projet de loi sera déposé à l'Assemblée nationale.

1.4 Rôle des principales instances

Au Québec, en vertu de la Loi sur le développement durable, c'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, qui est responsable de :

- Promouvoir le développement durable auprès des ministères, des organismes et du public en général, tout en favorisant la concertation et la cohésion des actions;
- Coordonner les travaux des ministères et des organismes pour l'élaboration de la stratégie gouvernementale de développement durable et pour sa révision;
- Proposer des indicateurs de développement durable pour mesurer les progrès;
- Coordonner la réalisation des bilans périodiques sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale et dresser avec les autres ministères des rapports qui seront soumis au gouvernement;
- Améliorer les connaissances, conseiller le gouvernement et les tiers en matière de développement durable.

Tout récemment, en décembre 2007, le Québec s'est doté de sa première stratégie gouvernementale pour la période 2008-2013. Basée sur une « vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement », cette stratégie représente le cœur de la mise en œuvre du développement durable au Québec. Elle s'appuie sur 3 enjeux fondamentaux :

- Développer la connaissance
- Promouvoir l'action responsable
- Favoriser l'engagement

Ces enjeux se déclinent, d'autre part, par 9 orientations stratégiques, mentionnées en annexe 4 à la présente.

Afin « d'assurer une plus grande cohérence de l'intervention gouvernementale, pour accélérer le mouvement et pour stimuler la démarche au sein de toute la société québécoise », trois orientations ont été ciblées comme prioritaires : l'orientation 1, soit *informer, sensibiliser, éduquer, innover*, l'orientation 3, soit *produire et consommer de façon responsable*, et l'orientation 6, soit *aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée*. Cette dernière s'adresse principalement aux intervenants gouvernementaux locaux et régionaux impliqués dans l'aménagement du territoire.

D'autre part, des indicateurs de développement durable seront adoptés avant la fin de l'année 2008, après une consultation publique, pour mesurer les progrès de la démarche québécoise de développement durable. Ils permettront de mobiliser l'administration publique et la société québécoise vers un but commun. Également, des indicateurs et des mesures de suivis des objectifs de la stratégie gouvernementale permettront de mesurer le degré d'atteinte ou les progrès réalisés eu égard aux 29 objectifs de la stratégie à la suite de l'action de l'administration publique et des acteurs de la société québécoise notamment afin d'alimenter le bilan de la mise en œuvre après 5 ans. Enfin, chacun des ministères, organismes et entreprises de l'Etat doit rendre public, au plus tard, le 31 mars 2009, son Plan d'action de développement durable. Chacun contiendra des indicateurs de suivi des actions inscrites à leur plan d'action et devra faire état dans chaque rapport annuel du niveau de réalisation de ses engagements pour contribuer aux objectifs de la stratégie gouvernementale.

La loi adoptée par le gouvernement du Québec a également créé un poste de Commissaire au développement durable, qui relève directement du Vérificateur général du Québec. Ses principales attributions sont de vérifier, de constater et de faire des recommandations au gouvernement relativement à la démarche de développement durable. Le premier rapport du Commissaire sorti en décembre 2007 porte sur la mise en œuvre de la démarche de développement durable. Le principal aspect qui ressort du rapport est le calcul de l'empreinte écologique. Ainsi, selon le rapport, la consommation de la population au Québec est trois fois supérieure à la capacité de support de la Terre. Entre autres, le document cible déjà la démographie et l'énergie comme problématiques prioritaires de développement et soulève l'importance du remplacement du produit intérieur brut (PIB) par l'indicateur de progrès véritable (IPV). Cet indicateur tient compte par exemple, des coûts engendrés par les changements climatiques et par les bénéfices dégagés du bénévolat. Le calcul de l'IPV relatif au Québec fera l'objet du prochain rapport du commissaire, prévu pour la fin 2008.

En matière de consultation publique et de concertation, le Québec se caractérise par l'action du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE). *En utilisant une notion large de l'environnement qui englobe tant les aspects biophysique, sociaux, économiques que culturels dans leur analyse, les commissions ont pour objectif d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans la perspective du développement durable, et ce, malgré qu'il ne soit pas un organisme décisionnel. Depuis 1999, le BAPE s'engage encore plus formellement à contribuer au développement durable en inscrivant dans ses plans stratégiques des orientations spécifiques à cet égard et les rapports annuels déposés depuis font état des résultats atteints dans ce domaine (BAPE — Politique de développement durable 2006-2008)*

Enfin, concernant la mise en œuvre du développement durable, une entente a été signée entre le MDDEP et les Conseils régionaux de l'environnement ainsi que leur regroupement, ces derniers, agissant à titre d'organismes non gouvernementaux dédiés à la protection de l'environnement et au déploiement d'une vision globale du développement durable. L'entente réaffirme le rôle de ces organismes comme interlocuteurs privilégiés du MDDEP pour favoriser et promouvoir des stratégies d'actions concertées pour la mise en œuvre du développement durable par de la sensibilisation, de la formation, de l'éducation et d'autres types d'action.

En France, la stratégie nationale est pilotée par le ministère responsable du développement durable. Depuis les élections présidentielles de 2007, ce ministère est dénommé ministère de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEDDAT). Il est dirigé par un ministre d'Etat, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, accompagné de quatre secrétaires d'Etat.

Au titre du développement durable, le Ministère est responsable¹ :

- de l'intégration des politiques du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques conduites par le gouvernement
- de la politique de lutte contre l'effet de serre et les changements climatiques
- de la politique de l'eau et protection de la biodiversité

¹ Le décret n° 2007-995 du [31 mai 2007](#) relatif aux attributions du ministre d'Etat, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

Ce nouveau ministère se caractérise par une fusion sous une seule tutelle des services relevant anciennement de quatre portefeuilles différents : écologie, équipement, transport et énergie. Cette fusion vise à répondre aux priorités de la politique de l'Etat définies au lendemain du Grenelle : la gouvernance environnementale, la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, le report modal et les transports durables, la lutte contre la perte de la biodiversité, la rénovation urbaine et thermique, l'urbanisme et l'aménagement durables, les risques sanitaires, la préservation de la qualité des ressources.

Cette réorganisation du Ministère est aussi marquée par la mise en place d'un Commissariat général chargé d'assurer la transversalité de l'action du Ministère. Il est chargé de coordonner les politiques de l'Etat et d'en assurer le compte rendu au Parlement. Sa réflexion sera nourrie par un comité d'experts.

2. PROBLÉMATIQUES ET DÉFIS :

Le chapitre 28 du document Actions 21 adopté lors du Sommet de la Terre de Rio (1992) précise (que) « ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification (...) qui fixent les orientations et la réglementation locale en matière d'environnement (...) Elles jouent au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation et la mobilisation du public en faveur du Développement Durable ».

Considérant les actions à l'échelle nationale et à l'échelle des collectivités territoriales en matière de développement durable, comment peut-on concevoir les approches à privilégier pour favoriser la cohérence entre les actions à ces différents niveaux ? Quelles pistes prometteuses à ce titre peut-on dégager des expériences menées en France et au Québec ? Quelle est la meilleure façon de faire le lien entre les objectifs internationaux, nationaux et locaux ?

Pour répondre à ces interrogations, il est proposé de discuter des trois problématiques suivantes :

2.1 Comment piloter et planifier les actions locales de développement durable pour répondre aux enjeux internationaux ?

L'Agenda 21 local est un outil essentiel pour le pilotage des actions locales de développement durable. Le Sommet de Johannesburg (2002) conforte son importance comme « démarche pertinente et instrument de proximité » pour les habitants et les acteurs locaux. Il définit des pistes d'engagements prioritaires tels les EnR, la protection de la biodiversité, la régulation des marchés mondiaux et le changement des modes de production et de consommation. Dans son chapitre 28, le document Action 21 appelle d'ailleurs les collectivités locales à adopter des « Agendas 21 locaux » pour apporter des réponses adaptées aux différents enjeux de durabilité. Ces documents stratégiques débouchent sur un plan d'action mené en concertation avec les acteurs du territoire. Il s'agit donc bien d'inscrire les actions dans une stratégie à 10 ou 20 ans, stratégie basée sur un diagnostic et des enjeux. Ces enjeux sont hiérarchisés en fonction des priorités.

Cependant, il est nécessaire aujourd'hui de mieux articuler les Agendas 21 avec les différents outils de planification existants, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de déplacement.

2.2 Comment mobiliser la population et les acteurs d'un territoire sur ces enjeux, afin de mettre en cohérence et en synergie les différentes actions ?

Le développement durable ne peut produire des effets qu'au prix de la mobilisation de l'ensemble des acteurs d'un territoire (autres collectivités, mais

également entreprises, institutions et associations) et de ses habitants. La participation est un des grands principes et défis du développement durable.

En matière de *consultation publique et de concertation*, le Québec se caractérise par l'action du Bureau d'audiences publiques en environnement. En utilisant une notion large de l'environnement qui englobe tant les aspects biophysique, sociaux, économiques que culturels dans leur analyse, les commissions ont pour objectif d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans la perspective du développement durable, et ce, malgré qu'il ne soit pas un organisme décisionnel. Depuis 1999, le BAPE s'engage encore plus formellement à contribuer au développement durable en inscrivant dans ses plans stratégiques des orientations spécifiques à cet égard et les rapports annuels déposés depuis font état des résultats atteints dans ce domaine (BAPE — Politique de développement durable 2006-2008).

En France, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire a intégré le *principe de participation* dans son cadre de référence national. Il figure ainsi parmi les critères de reconnaissance des démarches A21. Sans remettre en cause l'arbitrage politique, la participation permet d'enrichir, de partager la vision d'un territoire, les enjeux de développement durable tenant compte des spécificités locales (historiques, culturelles, économiques, sociales, environnementales...) et les réponses appropriées, sous forme de projets et d'actions concrètes à mettre en oeuvre.

La mobilisation des acteurs d'un territoire et l'articulation entre les différents acteurs en termes de documents stratégiques et programmes d'actions supposent :

- la participation des représentants dans les instances de pilotage qui orientent les travaux, mais aussi dans l'élaboration du diagnostic, de la stratégie et des actions. Cette mise en réseau permet la circulation d'informations nécessaires à une bonne intégration des enjeux et orientations nationale, régionale, départementale... dans la réflexion locale.
- de mobiliser les services dans une logique de transversalité où l'organisation en mode projet permet de réunir les différents métiers, expertises nécessaires internes (issus de différents services) et externes,
- que la collectivité se positionne en tant « qu'animateur » du territoire. Cette position va lui permettre de faire émerger des actions portées par elle-même, mais aussi des actions portées par les acteurs eux-mêmes (et où elle sera un partenaire actif).

En outre, les programmes partenariaux nécessitent une **communication claire** pour chacun des projets. Par exemple, les partenaires québécois et français de la coopération sur les agroressources ont formulé le besoin de nommer des chefs de projet par centre, et d'organiser les projets en cellule de projet en nommant un responsable par projet.

2.3 Quelles priorités fixer aux actions locales de développement durable ?

Si les collectivités territoriales ne sont pas responsables de tout en matière de développement durable, elles ont un rôle majeur à jouer dans la planification de moyen terme de leur territoire, dans la mobilisation des habitants, et dans la réduction des inégalités face au développement durable.

Ces politiques nécessitent de poser la question des financements. Le développement économique considéré sous une optique de développement durable peut-il être rentable, et pour qui ? Dans quelle mesure est-il possible, à l'échelle d'une collectivité territoriale, de considérer des facteurs sociaux et environnementaux dans la logique de développement pour en évaluer la rentabilité? De même, comment intégrer le calcul des coûts en « coût global » ce qui implique, pour un projet donné, d'intégrer non seulement les coûts directs liés à l'investissement initial, mais aussi les coûts de fonctionnement et les coûts induits, sociaux et environnementaux?

Ainsi, il sera notamment demandé si les orientations existantes dans les stratégies gouvernementales québécoises et françaises peuvent alimenter le changement à cet égard.

3. EXPÉRIENCES ET BONNES PRATIQUES : CONVERGENCES ET CAS RÉGIONAUX ET LOCAUX D'APPLICATION DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

3.1 Applications locales et régionales du développement durable au Québec

La démarche québécoise de développement durable repose ainsi sur la certitude qu'il faut passer à l'action en reconsidérant nos façons de faire au regard de trois priorités qui sont indissociables :

1. maintenir l'intégrité de l'environnement pour assurer la santé et la sécurité des communautés humaines et préserver les écosystèmes qui entretiennent la vie;
2. assurer l'équité sociale pour permettre le plein épanouissement de tous, l'essor des communautés et le respect de la diversité;
3. viser l'efficacité économique pour créer une économie innovante et prospère, écologiquement et socialement responsable.

D'un point de vue opérationnel, les instances locales et régionales québécoises possèdent plusieurs outils tels que les schémas de développement et d'aménagement des MRC, les plans d'action pour l'économie et l'emploi des Centres locaux de développement ainsi que les plans quinquennaux de développement des CRE. De plus, les instances exercent différentes responsabilités locales et régionales leur permettant de développer une démarche de développement durable à l'échelle de leurs territoires respectifs.

On retrouvera ci-dessous deux applications locales et régionales *des principes québécois du développement durable qui s'inscrivent dans une démarche de développement durable régional*. Il faut rappeler qu'au niveau régional, les conférences régionales des élus (CRÉ) ont entre autres, comme mandat d'établir un plan quinquennal de développement, définissant, **dans une perspective de développement durable**, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région (Art. 21.7 Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions). D'autres exemples provenant de plusieurs régions du Québec sont présentés en annexe.

3.1.1 Région de la Capitale-Nationale

Située dans la région de la Capitale-Nationale et incluse dans la *Réserve mondiale de la biosphère de Charlevoix* reconnue par l'UNESCO, la Ville de Baie-Saint-Paul s'est engagée dès 2006 dans une démarche de développement durable pour répondre à des enjeux locaux de développement. C'est ainsi que la Ville et ses partenaires ont convenu d'élaborer et d'adopter un Agenda 21 local en 2007. Il est décrit comme un processus participatif, à l'échelle du territoire de cette municipalité, qui se concrétise par la mise à niveau d'un programme d'actions, périodiquement évalué et mis à jour. L'Agenda 21 local de Baie-Saint-Paul est guidé par 10 principes directeurs :

1. La santé et la qualité de vie
2. La protection de l'environnement et la biodiversité
3. Un raisonnement transversal
4. La solidarité
5. L'équité entre générations, groupes sociaux et territoires
6. Le principe de précaution
7. Le principe de prévention
8. La protection du patrimoine culturel
9. Le principe de participation
10. Le principe de responsabilité

Source : *Ville de Baie-Saint-Paul, Agenda 21 : Stratégie de développement durable, 2007*

3.1.2 Région de la Chaudière-Appalaches et des Cantons-de-l'Est

Localisé à la tête du bassin versant de la rivière Saint-François qui représente un territoire de 10 228 km², et qui s'étend sur les territoires des régions administratives de la Chaudière-Appalaches, des Cantons-de-l'Est et du Centre-du-Québec, le bassin versant du Grand Lac Saint-François couvre à lui seul une superficie de 1 212 km² et s'étend sur une partie des territoires des municipalités régionales de comté du Granit, de l'Amiante et de Beauce-Sartigan. En

septembre 2007, le Conseil régional de l'environnement de la Chaudière-Appalaches présentait à la CRE de la Chaudière-Appalaches un projet du Regroupement pour la protection du Grand lac Saint-François consistant à développer un modèle d'intervention visant à contraindre et à prévenir certaines problématiques liées à la qualité de l'eau, notamment la prolifération des cyanobactéries.

Ce projet, qui s'inscrit dans un environnement à fort niveau d'exploitation agricole et forestière, a pour objectif de :

- Rassembler et synthétiser l'ensemble des informations connues sur le Grand lac Saint-François ;
- Réaliser un programme de suivi de la qualité de l'eau du lac ;
- Identifier les sources de pollution des sous-bassins versants ;
- Dresser un état de la situation de la réglementation en vigueur et de son application en ce qui concerne la gestion des eaux usées et l'usage des engrais domestiques en périphérie du lac ;
- Sensibiliser les riverains et autres usagers du lac qui accueille un parc national reconnu (parc Frontenac) et connaît une forte fréquentation touristique, à l'importance de la régénération de la bande riveraine ainsi que la reconnaissance de la qualité des aménagements réalisés par les riverains et autres usagers.

Ce projet, d'une durée de trois ans, qui s'inscrit dans l'approche par bassin versant, vise la mise en œuvre d'un plan directeur de l'eau pour le Grand lac Saint-François. Les informations recueillies depuis le début du projet permettent de dire que le modèle conceptuel peut être exportable, c'est-à-dire que la réalisation d'un tel plan pourrait s'étendre à d'autres lacs sur le territoire de la Chaudière-Appalaches.

Représentant un projet issu du milieu, le projet du Grand lac Saint-François est le résultat de concertation de plusieurs acteurs en provenance de différentes sphères locales et régionales : économique, sociale, environnementale et gouvernementale. Le résultat escompté est de proposer un plan d'action basé sur la capacité de support de cet écosystème lacustre. Ce plan d'action permettra de modéliser le développement économique et social de la région du Grand lac Saint-François, en fournissant les prémisses pour un meilleur aménagement du territoire.

3.2 Applications régionale et départementale du développement durable en France

On trouvera ci-dessous deux exemples français de collectivités territoriales, l'une régionale l'autre départementale, qui ont inscrit le développement durable au cœur de leurs politiques publiques. Il convient de rappeler que, dans le cadre de la décentralisation française, l'Etat a transféré des blocs de compétences au

bénéfice des communes, des départements et des régions, à charge pour chacune d'elles d'élaborer et de mettre en œuvre son projet territorial.

3.2.1 Conseil général de l'Essonne

Le Conseil général de l'Essonne s'est engagé dans l'élaboration d'un Agenda 21 départemental en mars 2002. Il était alors le deuxième département français à le faire, et le premier à construire sa démarche sur la base d'une large consultation de la population. Ainsi, le Conseil général a d'abord souhaité donner la parole aux Essonnais (avec une enquête filmée, 7 forums participatifs et 48 groupes de propositions), pour leur faire dégager les priorités et propositions d'actions, à faire partager par les élus et les services départementaux. Ce diagnostic externe s'est doublé d'un processus de réflexion sur le développement durable mené au sein des services départementaux. L'ensemble de l'élaboration s'est déroulé entre octobre 2002 et octobre 2003.

Ce premier Agenda 21 départemental, qui comprenait 4 orientations, 21 objectifs et 120 engagements, a été mis en œuvre par les services départementaux sous l'œil vigilant des Essonnais membres de l'Observatoire participatif des engagements. En juin 2007, l'Assemblée départementale a acté du bilan de sa mise en œuvre. Sur les 120 engagements initiaux, 90 % ont été réalisés ou sont en passe de l'être. Le développement durable et solidaire est devenu le fil rouge des politiques publiques et a permis de réviser 42 délibérations-cadres (environnement, déplacements, logement, politique de la Ville, aménagement du territoire et agriculture, coopération décentralisée, etc.), tandis qu'un effort important de sensibilisation des Essonnais et d'écoresponsabilité de l'Administration a été réalisé. Le Département a vu son action reconnue par l'Etat français.

Depuis octobre 2007, le Conseil général s'engage dans l'élaboration d'une deuxième étape de son Agenda 21, qu'il souhaite citoyenne et partenariale. Il a ainsi proposé aux acteurs de l'Essonne de signer un Protocole d'engagements partagés, qui les engage à devenir pilotes d'actions du futur programme d'actions. 135 acteurs (communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, syndicats, entreprises, associations, bailleurs, écoles, universités, laboratoires de recherche, chambres consulaires, structures agricoles, organismes d'aménagement du territoire, etc.) ainsi que les services de l'Etat ont signé le Protocole et commencé à participer aux réunions pour élaborer le futur Agenda 21.

Cette élaboration devrait se finaliser à la mi-2009. Elle porte sur 4 enjeux stratégiques : « Animation territoriale », « Territoires durables », « Vivre ensemble », « Innovation économique et sociale ». Un Comité d'orientations, composé d'une vingtaine de partenaires représentatifs, a été mis en place pour garantir la collégialité du pilotage et la cohérence du Plan d'action.

3.2.2 Région Rhône-Alpes

Forte d'une population de 5,6 millions d'habitants, le Conseil régional de Rhône-Alpes compte quelque 5 200 agents. Il s'est doté d'une stratégie régionale du

développement durable par le vote d'une délibération-cadre en juillet 2004. Cette démarche est à la fois progressive, pragmatique et résolue dans son intégration des principes du développement durable ; elle vise à agir à tous les niveaux de l'Administration, pour intégrer le développement durable tant dans les politiques et dispositifs de la Région ainsi que dans son fonctionnement interne. En février 2005, une deuxième délibération a permis de progresser dans la mise en œuvre concrète de cette démarche. Une liste de 65 actions pilotes de développement durable et une méthode d'appréciation de l'intégration des principes du développement durable sont alors votées.

Depuis, le développement durable s'est inscrit dans un grand nombre de schémas d'orientations, de politiques et de dispositifs de soutien, à travers tout le champ de compétences de la Région. Notamment dans la politique contractuelle territorialisée : les Contrats de Développement Rhône-Alpes.

Ce dispositif exemplaire permet d'ancrer la politique territoriale de la Région dans une dynamique de développement local, portée par les acteurs locaux dans une démarche partenariale avec la Région. Les Contrats de développement Rhône-Alpes ont par ailleurs accordé une place centrale au développement durable et renouvelé les modes de gouvernance des territoires.

Sur la proposition de Didier Jouve, vice-président responsable de l'aménagement et de l'animation du territoire et du développement durable, l'Assemblée régionale a choisi en 2004 de favoriser une approche des politiques régionales plus ancrée sur la proximité avec les acteurs du territoire régional et a remonté le niveau d'exigences :

- ❖ **La prise en compte dans toutes les politiques régionales du développement durable,**
- ❖ **La diffusion de la démocratie participative,**
- ❖ **La déclinaison territoriale de plusieurs politiques sectorielles,**

L'exécutif de la Région Rhône-Alpes a proposé en juillet 2008 **une nouvelle génération de politique contractuelle : le Contrat de Développement Durable de Rhône-Alpes (CDDRA).**

- ❖ Les nouveaux Contrats de Développement Durable de Rhône Alpes ont vocation à être à la fois des contrats de développement, des Agendas 21 et des plans climat énergie territoriaux.
- ❖ Leur liaison est renforcée avec les politiques thématiques régionales, comme celle de l'emploi formation ;
- ❖ La cohérence est recherchée avec le programme opérationnel FEDER et les programmes LEADER ;
- ❖ Ils sont également articulés avec les grands schémas régionaux comme le Schéma régional des transports, ainsi qu'avec les outils de planification (Schémas de cohérence territoriale).

Pour prolonger ce dispositif et incarner les engagements de la Région Rhône-Alpes à l'égard de ses partenaires internationaux, un projet de **création d'un Contrat international de développement Rhône-Alpes**, liant la Région à un de ses territoires partenaires de la coopération décentralisée, est aujourd'hui à l'étude.

4. PISTES DE COOPÉRATION ACTUELLES ET FUTURES

Dans le cadre de l'atelier, il sera demandé aux participants de réfléchir à des avenues de coopération. À titre d'exemple, nous présentons, à l'annexe 7, la méthode utilisée, le calendrier de réalisation et les résultats d'une avenue de coopération portant sur le développement d'un programme interrégional et franco-qubécois sur les éco-industries. Ce programme mis en place depuis 2005 entre les Régions françaises Alsace, Aquitaine, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes et les conférences régionales des élus du Bas-Saint-Laurent, de la Chaudière-Appalaches, la Côte-Nord et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine se développe dans quatre domaines :

- Les **agroressources** : agrocarburants et agromatériaux
- **Construction bois** et performance énergétique
- La gestion des **forêts** et des **parcs naturels régionaux**
- L'énergie **éolienne** : guide à l'intention des élus municipaux du Québec sur l'énergie éolienne et l'acceptabilité sociale

Les coopérations franco-qubécoises dans le domaine des éco-industries sont extrêmement enrichissantes sur le plan interrégional et franco-qubécois. Elles permettent des mises en relations d'acteurs des filières éco-industrielles qui s'enrichissent de leurs bonnes pratiques. De plus, les recherches communes permettent des développements plus rapides tout en ne mettant pas les partenaires en concurrence, car le Québec et la France sont trop éloignés pour qu'une concurrence soit rentable.

Plusieurs types d'acteurs bénéficient des projets :

- entreprises
- centres de recherche
- établissements scolaires et universitaires (enseignants, étudiants, élèves)
- collectivités (élus et techniciens)

Ainsi, c'est la filière éco-industrielle dans son entier qui bénéficie des compétences de l'autre pays permettant son développement plus rapide dans chaque région impliquée. Les coopérations France-Québec dans le domaine des éco-industries participent donc activement au développement économique de chaque région dans une optique de développement durable.

La coopération entre collectivités territoriales françaises et québécoises devrait permettre de répondre plus efficacement à ces problématiques. Il est à noter cependant que le Fonds franco-québécois pour la coopération décentralisée, outil de mise en relations des partenaires français et québécois, ne prend en charge que les dépenses relatives au transport, hébergement et nourriture des bénéficiaires. Les projets de recherche nécessitant des sommes plus élevées doivent donc faire appel à d'autres modes financements. Ce problème se pose notamment pour les recherches franco-québécoises dans le domaine des agroressources et de la construction bois.

De plus, un programme avec beaucoup de partenaires nécessite des communications claires et fréquentes pour chacun des projets. Les partenaires de la coopération sur les agroressources ont formulé le besoin de nommer des chefs de projet par centre, et d'organiser les projets en cellule de projet en nommant un responsable par projet.

5. COMITÉ DE RÉDACTION :

5.1 Contenu québécois :

M. Réal Laverdière, président, Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches

M. Guy Lessard, président, Conseil régional de l'environnement de la Chaudière-Appalaches

M. Laurent Lampron, directeur général, Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches

M. Cosmin Vasile, directeur général, Conseil régional de l'environnement de la Chaudière-Appalaches

M. Martin Vaillancourt, conseiller en développement régional, Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches

M. Richard Castonguay, conseiller, ministère des Affaires municipales et des Régions

5.2 Contenu français :

M. Michel Berson, Président du Conseil général de l'Essonne

M^{me} Elodie Vaxelaire, Déléguée générale au développement durable et solidaire, Conseil général de l'Essonne

M^{me} Laure Feret, Chef du Service de la Coopération décentralisée et des relations internationales, Conseil général de l'Essonne

M^{me} Mélissa Lecerf, Chargée de mission à la délégation au développement durable et solidaire, Conseil général de l'Essonne

M^{me} Marie-Pierre DIGARD, Présidente de l'ARENE, Ile-de-France

M^{me} Estelle Bouhraoua, Chargée de mission, coopérations internationales — Québec Canada, Conseil régional du Poitou-Charentes

Direction de la prospective, de l'évaluation et de la relation aux citoyens (développement durable) et Direction de l'Europe, des relations internationales et de la coopération du Conseil régional de Rhône-Alpes.

ANNEXES

ANNEXE 1 : DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

ANNEXE 2 : EXPÉRIENCES ET BONNES PRATIQUES : CONVERGENCES ET CAS RÉGIONAUX ET LOCAUX D'APPLICATION DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ANNEXE 3 : AGENDA 21 LOCAL, SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT ET PLAN D'URBANISME : TROIS OUTILS D'UNE MÊME DÉMARCHE?

ANNEXE 4 : LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC — LES PRINCIPES

ANNEXE 5 : LOI SUR LES DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC — LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

ANNEXE 6 : RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ANNEXE 7 : LE DÉVELOPPEMENT DES ÉCO-INDUSTRIES : UN CAS ACTUEL DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

ANNEXE 1

Nations Unies



Assemblée générale

A/CONF.151/26 (Vol. I)

12 août 1992

DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED),

Réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992,

Réaffirmant la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, et cherchant à en assurer le prolongement,

Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clés de la société et les peuples,

Œuvrant en vue d'accords internationaux qui respectent les intérêts de tous et protègent l'intégrité du système mondial de l'environnement et du développement,

Reconnaissant que la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance,

Proclame ce qui suit :

PRINCIPE 1

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

PRINCIPE 2

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

PRINCIPE 3

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

PRINCIPE 4

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

PRINCIPE 5

Tous les États et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

PRINCIPE 6

La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.

PRINCIPE 7

Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes, mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des

pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

PRINCIPE 8

Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les États devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

PRINCIPE 9

Les États devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices.

PRINCIPE 10

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

PRINCIPE 11

Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.

PRINCIPE 12

Les États devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter

contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.

PRINCIPE 13

Les États doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.

PRINCIPE 14

Les États devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme.

PRINCIPE 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

PRINCIPE 16

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

PRINCIPE 17

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets

nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

PRINCIPE 18

Les États doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés.

PRINCIPE 19

Les États doivent prévenir suffisamment à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces États rapidement et de bonne foi.

PRINCIPE 20

Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable.

PRINCIPE 21

Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur.

PRINCIPE 22

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

PRINCIPE 23

L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis à oppression, domination et occupation doivent être protégés.

PRINCIPE 24

La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les États doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.

PRINCIPE 25

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.

PRINCIPE 26

Les États doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément à la Charte des Nations Unies.

PRINCIPE 27

Les États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable.

ANNEXE 2

EXPÉRIENCES ET BONNES PRATIQUES : Convergences et cas régionaux et locaux d'application des principes du développement durable

1. AU QUÉBEC

1.1 Région de Laval

Dès 1995, la région de Laval a reconnu l'importance d'adopter les principes du développement durable au niveau de la planification stratégique régionale. En effet, les thèmes de ses plans stratégiques quinquennaux sont orientés vers le développement durable, comme suit :

- 1995-2000 : « Vers un carrefour de développement durable »
- 2000-2005 : « Cap sur le développement durable »
- 2008-2013 : « Agir... pour une région éco-citoyenne »

Source : *Conférence régionale des élus de Laval, Plan stratégique de la région de Laval : Agir pour une région éco-citoyenne, 2008-2013, pages 2 et 3.*

1.2 Région de la Chaudière-Appalaches

De son côté, dès 2002, à l'occasion de son plan stratégique régional 2002-2007, la région de la Chaudière-Appalaches, représentée par son Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) de la Chaudière-Appalaches (prédécesseur de la Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches), reconnaissait comme l'un des enjeux cruciaux à son développement régional, le développement durable :

« Considérant l'importance de son économie fondée sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles... mais également son caractère rural, ses paysages naturels et leurs potentiels récréotouristiques, il est essentiel pour la qualité de son développement que la Chaudière-Appalaches adhère et adopte les principes du développement durable dans la planification de son développement. »

Source : *CRCD de la Chaudière-Appalaches, Plan stratégique régional 2002-2007 : Cultiver la richesse, page 40*

1.3 Région du Bas-Saint-Laurent.

En mai 2008, la Conférence régionale des élus du Bas-Saint-Laurent dotait cette région d'un instrument permettant de répondre aux principes du développement durable et de s'assurer que le développement des prochaines années dans cette région répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les

générations futures de satisfaire les leurs. C'est ainsi que la CRE de cette région publiait une Grille d'analyse des projets avant leur mise en œuvre. Ce document constituera à la fois un outil de planification et un outil de suivi, permettant d'évaluer comment les projets et ententes régionaux prennent en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique et respectent, de ce fait, les principes et objectifs de développement durable.

Source : *Conférence régionale des élus du Bas-Saint-Laurent, Développement durable au Bas-Saint-Laurent : Grille d'analyse des projets avant leur mise en œuvre, mai 2008*

1.4 Région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, le Centre québécois de développement durable a mis en place un certain nombre d'outils permettant de relever le défi qui consiste à transposer des objectifs globaux en actions concrètes. Ainsi, le Programme Vision du CQDD permet d'aider les promoteurs, décideurs, gestionnaires et intervenants du développement économique par une analyse des projets axée sur 5 aspects clés du développement durable :

- Les aspects économiques
- Les aspects sociaux
- La gestion des ressources
- Les aspects territoriaux
- La gouvernance

Source : *Le Centre québécois de développement durable, Programme Vision : Une démarche d'analyse et de bonification de projets, 2004*

1.5 Région des Cantons-de-l'Est

située dans la région des Cantons-de-l'Est, la Ville de Sherbrooke...

2. EN FRANCE

2.1 L'ARENE, Centre d'expertise et de ressources francilien en matière de développement durable

L'ARENE Ile-de-France (Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies), créée en 1994, est un organisme « **associé** » au **Conseil régional**. Elle est présidée par Marie-Pierre Digard, Conseillère régionale d'Ile-de-France, Première adjointe en charge du Développement durable et de la Démocratie participative Orsay (Essonne). En contribuant à l'intégration des préoccupations environnementales et énergétiques, l'**ARENE** participe à la mise en oeuvre du

développement durable en Ile-de-France Ses missions s'accomplissent selon deux axes :

- Sensibiliser aux questions environnementales, diffuser les « bonnes pratiques », faire connaître des méthodes et des opérations de « référence »
- Evaluer l'intérêt de nouvelles pratiques et aider à leur expérimentation

Par la compétence de son équipe et l'appel à des prestataires spécialisés, l'ARENE met à la disposition des Franciliens des informations nouvelles à caractère opérationnel et stratégique, en direction des collectivités locales et des acteurs régionaux.

L'ARENE diffuse les savoir-faire d'opérations exemplaires par différents moyens de communication adaptés : visites commentées de sites, ateliers et forums, publications, événements, site Internet...

Enfin, l'ARENE accompagne techniquement, et dans certains cas financièrement, les opérations innovantes.

Cet accompagnement se traduit notamment par des conseils, études de faisabilité, et de l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, dans les domaines qui lui sont propres :

- Coopération décentralisée
- Développement durable des territoires, accompagnement des Agendas 21 locaux — Activités économiques, économie sociale et solidaire — Education à l'environnement — Energie : énergies renouvelables, efficacité énergétique — Haute qualité environnementale durable des bâtiments et aménagements, renouvellement urbain — Mobilité durable. **L'ARENE** est notamment membre du RARE (Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement) et de la FEDARENE (Fédération européenne des agences régionales de l'énergie et de l'environnement).

Marie-Pierre Digard, Présidente de l'**ARENE** propose les éléments de réflexion suivants concernant les enjeux, problématiques et défis pour les collectivités territoriales et la participation citoyenne.

Enjeux, problématiques et défis pour les collectivités territoriales :

- Remarques préalables
 - Enjeux pour les collectivités locales : Le chapitre 28 du document Actions 21 adopté lors du Sommet de la Terre de Rio (1992) précise (que) « ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification (...) qui

fixent les orientations et la réglementation locale en matière d'environnement (...) Elles jouent au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation et la mobilisation du public en faveur du Développement Durable. »

- Le document Action 21 appelle notamment les collectivités locales à adopter des « Agendas 21 locaux » pour apporter des réponses adaptées aux différents enjeux de durabilité. Ces documents stratégiques débouchent sur un plan d'action mené en concertation avec les acteurs du territoire. Il s'agit donc bien d'inscrire les actions dans une stratégie à 10 ou 20 ans, stratégie basée sur un diagnostic et des enjeux. Ces enjeux seront hiérarchisés en fonction des priorités.
- Le Sommet de Johannesburg (2002) conforte l'importance de l'Agenda 21 comme « démarche pertinente et instrument de proximité » pour les habitants et les acteurs locaux. Il définit des pistes d'engagement prioritaires tels les EnR, la protection de la biodiversité, la régulation des marchés mondiaux et le changement des modes de production et de consommation.
- Éléments de contexte qui permettent de cerner les spécificités françaises : l'apport de la coopération décentralisée
 - Les lois de décentralisations de 82 et 92 fixent les rôles et compétences des collectivités vers, notamment, plus de proximité. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT du 25 juin 1999) appelle à « un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement ». C'est pourquoi les territoires, ou les agglomérations sont invités à mettre en œuvre des projets de Développement Durable qui s'inscrivent dans le cadre des recommandations des Agendas 21 locaux.
 - La loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification intercommunale, incite les communes à se regrouper au sein d'une structure de coopération intercommunale. L'objectif est de bâtir une stratégie globale de développement, ou « projet d'agglomération ». Ce projet doit être validé par l'ensemble des acteurs locaux (LOADDT). On évoque ainsi la notion de « territoires de projets ».
 - La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 crée le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui n'est qu'un document de planification stratégique fixant notamment l'équilibre à préserver entre zones à urbaniser et zones naturelles ou agricoles et forestières. Il parle aussi d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transports collectifs ou d'équipements économiques. Dès 2000, les Plans locaux d'urbanisme — qui remplacent les Plans d'occupation des sols — fixent les règles de construction. Le PLU doit s'appuyer sur un projet d'aménagement et de développement durable. En juin 2003, une

Stratégie Nationale de Développement Durable est adoptée liant ainsi l'aménagement du territoire et le Développement Durable.

- Le rôle des collectivités locales dans l'élaboration et la conduite des Agendas 21, (chapitre 28) ne s'est pas fait sans un lobbying fort de la partie française lors du Sommet de la Terre à Rio. L'échelon communal n'était pas pris en compte comme socle de changement. Leurs compétences de gestion, d'accompagnement, de formation, d'appui économique et social, ont été alors soulignées.
- En parallèle, il est intéressant de noter que la notion de coopération décentralisée apparaît en même temps. La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République Titre IV : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ».
- Les enjeux, défis et problématiques pour les collectivités locales françaises
 - Climat = diminuer les gaz à effet de serre / adapter le territoire aux changements climatiques, facteur « 4 » ...
 - Ressources, biodiversité = rendre les aménagements urbains économes en flux / préserver la qualité de l'eau / mieux gérer les ressources naturelles locales / économiser l'espace / valoriser les ressources renouvelables
 - Besoins essentiels = offrir un cadre de vie sain et harmonieux / améliorer l'accès au logement pour tous, à l'emploi.
 - Cohésion sociale = améliorer la qualité de l'espace public pour tous/ concevoir des équipements et des services plus accessibles / favoriser la mixité dans l'habitat / créer des espaces de rencontre intergénérationnelle
 - Consommation et production = faire évoluer les pratiques professionnelles. Et valoriser les métiers peu attractifs / développer de nouvelles filières de production respectueuses de l'environnement / responsabiliser les citoyens à leurs consommations énergétiques / promouvoir des technologies propres et innovantes
 - Les 5 éléments de démarche = participation / pilotage / transversalité / évaluation / amélioration continue
- Enjeux et défis issus du Grenelle. Une loi de programmation est en cours d'élaboration et d'adoption. Comme son nom l'indique, elle devrait aborder le DD sous l'angle de l'intégration de ses principes dans les actions des acteurs du territoire. La mobilisation de la société civile, les débats entre groupes constitués, lobbies ou sensibilités diverses ont permis d'exposer des attentes et les défis à relever. Les thématiques retenues ont montré l'importance des moyens financiers à mobiliser.

- Les problématiques rencontrées pour les collectivités locales :
 - Problème lié au positionnement et à l'amplitude de la démarche. La démarche de DD, et notamment l'A21, peut être cantonnée à certaines politiques ou certains domaines d'actions. Ce positionnement ne permet pas une lecture croisée et dynamique d'un territoire durable et par ce biais d'aboutir à un réel projet politique local.
 - Problème lié à l'évolution nécessaire de l'organisation et des modes de travail dans une collectivité, qui passe peu à peu d'une logique de travail « verticale » à une logique de travail « horizontale ». Cette conduite du changement appelle une réelle volonté politique et une nécessaire gestion efficace et humaine de l'équipe de direction.
 - Problème lié à la nécessaire professionnalisation des services aux nouveaux enjeux et répercussions dans leurs métiers (ex. aspects sociaux et environnementaux dans l'urbanisme, avancées techniques sur les produits de consommation courante, nouveaux outils financiers...)
- Les points d'améliorations à noter :
 - L'émergence d'organisation par projet qui remplace peu à peu le système de correspondants par service (assurant au mieux une bonne diffusion de l'information). Ces nouveaux modes de management permettent de réunir les différents métiers pour bâtir une culture commune et aboutir à des projets plus transversaux et cohérents.
 - Vers une plus grande responsabilisation et « maturité » des élus qui doivent comprendre, ainsi, l'intérêt d'une participation active des acteurs et qui conçoivent que le DD est un véritable projet de société. Une démarche locale de DD peut s'élaborer de manière interactive et cohérente. Des formations adaptées pour les chefs de projets doivent être engagées.

Comment mobiliser la population et les acteurs d'un territoire sur ses enjeux afin de mettre en cohérence et en synergie les différentes actions ?

On entend par acteurs d'un territoire : les habitants, acteurs socio-économiques, associations représentatives, acteurs institutionnels, collectivités infra et supra... Les différents « degrés » de mobilisation sont l'information, la consultation, la concertation et la co construction. Et les différents outils existants sont les bulletins municipaux, les sites Internet, l'affichage, les expositions, les enquêtes, les entretiens, les ateliers de travail, les forums, les réunions publiques, les instances représentatives (conseils de quartiers, conseils de développement...).

- Pourquoi mobiliser ?

- La participation est un des grands principes et défis du développement durable. Le MEEDADT l'a justement repris dans son cadre de référence national. Il figure aussi logiquement parmi les 10 critères de reconnaissance des démarches A21.
- Sans remettre en cause l'arbitrage politique, la participation permet d'enrichir, de partager la vision d'un territoire, les enjeux de DD tenant compte des spécificités locales (historiques, culturelles, économiques, sociales, environnementales...) et les réponses appropriées, sous forme de projets et d'actions concrètes à mettre en oeuvre.

- Comment mobiliser ?

- Plus de démocratie locale implique une évolution des modes de prise de décision locale. Cela passe par la mise en place de processus participatifs à toutes les étapes d'une démarche de DD (diagnostic, stratégie et actions). Différents outils sont mobilisables selon le degré recherché d'implication à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet local de DD. Ainsi, un atelier de travail réunissant habitants, experts et services peut permettre l'émergence de propositions d'actions et de réfléchir aux bonnes conditions de faisabilité. Une réunion d'échanges entre élus, habitants et acteurs permet l'émergence des grandes orientations en phase avec les enjeux locaux...
- Dans les démarches A21, la question de la participation, et donc de la mobilisation, recouvre des choix stratégiques de départ clairement posés. Ces choix sont fonction des spécificités du territoire et de la commande politique de départ : une attention particulière peut être portée sur une catégorie de la population, sur une association particulièrement active, sur des acteurs socio-économiques sous représentés... Ou bien sur le degré de participation, allant d'une simple consultation en phase de diagnostic à une coconstruction de la stratégie locale...
- Ainsi, une des principales difficultés rencontrées pour assurer une mobilisation efficace de l'ensemble des parties prenantes d'un territoire serait peut-être d'appliquer les bons outils en fonction des cibles visées et des résultats souhaités. On ne mobilise pas de la même façon des populations en difficulté ou des acteurs institutionnels, on ne mobilise pas de la même façon les parties prenantes en phase de diagnostic, en phase de construction de la stratégie locale de DD, en phase de programmation ou de mise en œuvre d'actions.

En outre, cela implique des modifications dans le management et l'organisation internes pour permettre un décroisement, une transversalité entre services, mais aussi de nouveaux modes de partenariats avec « l'extérieur »...

- Il est vrai qu'à l'heure actuelle, en France (et en Ile-de-France, particulièrement), dans l'élaboration des démarches de DD, on note souvent une certaine frilosité d'élus qui ne conçoivent pas forcément la démocratie participative comme un complément nécessaire à la démocratie représentative. Cette frilosité, qui peut aboutir à une participation timide et au fil du temps à une démobilitation des acteurs du territoire, peut aussi s'expliquer par l'ampleur de la tâche à mener : instaurer une mobilisation active dans un territoire où l'ensemble des parties prenantes sont encore peu habituées ou peu enclines à une culture de la participation, peut essuyer (au moins dans les premiers temps) de fortes oppositions... voire aboutir à des situations de blocages ou la somme des intérêts individuels prévaut sur l'intérêt collectif !
- On note quand même depuis les dernières élections municipales une évolution positive où les élus sont plus confiants et enclins à mettre en place des processus participatifs au niveau local.

Pour pallier ces difficultés, de bons outils adaptés et une bonne animation sont les ingrédients nécessaires à une mobilisation active et constructive :

- Comment mobiliser pour mettre en cohérence et en synergie les différentes actions ?
 - Une bonne articulation avec les documents stratégiques, les programmes d'actions de DD des collectivités supra ou infra suppose la participation des représentants dans les instances de pilotage qui orientent les travaux, mais aussi dans l'élaboration du diagnostic, de la stratégie et des actions. Cette mise en réseau permet la circulation d'informations nécessaires à une bonne intégration des enjeux et orientations nationale, régionale, départementale... dans la réflexion locale.
 - Une bonne synergie des différentes actions locales suppose aussi de mobiliser les services dans une logique de transversalité où l'organisation en mode projet permet de réunir les différents métiers, expertises nécessaires internes (issus de différents services) et externes.
 - Une bonne articulation suppose également que la collectivité se positionne en tant « qu'animateur » du territoire. Cette position va lui permettre de faire émerger des actions portées par elle-même, mais aussi des actions portées par les acteurs eux-mêmes (et où elle sera un partenaire actif). Ce positionnement permet d'éviter l'effet « clientélisme » peu valorisant au final pour les acteurs et démobilisant à la longue, chaque partie prenante étant dans une réelle position « d'acteur », position active et constructive. Cela permet aussi d'expérimenter des modalités de participation novatrices. Par exemple : le suivi et l'évaluation partagés d'une action portée par la collectivité peuvent réunir les services responsables, les partenaires, mais aussi les

bénéficiaires finaux pour travailler ensemble à la définition des bons critères de suivi et d'évaluation.

2.2 Le Conseil général de l'Essonne

Le Conseil général de l'Essonne s'est engagé dans l'élaboration d'un Agenda 21 départemental par délibération du **28 mars 2002**. Cette délibération visait plusieurs objectifs :

- élaborer un Agenda 21 sur la base d'un **processus de participation** de la population essonnoise ;
- constituer un **premier programme d'actions** à mettre en œuvre et l'inscrire dans une dynamique d'amélioration continue ;
- **viser à la mise en cohérence des politiques départementales** au regard du développement durable et solidaire.

Diagnostic territorial : la participation au cœur de l'élaboration

Le parti pris du Conseil général de l'Essonne a été de faire reposer l'élaboration de son Agenda 21 départemental sur un « **diagnostic citoyen partagé** ». Ainsi, à l'opposé des démarches basées sur un diagnostic de territoire réalisé par la collectivité et soumis à l'appréciation de la population, le Conseil général a d'abord souhaité donner la parole aux Essonnais, pour leur faire dégager leurs problématiques et priorités, à faire partager par les élus et les services départementaux. Ce diagnostic externe s'est doublé d'un processus de réflexion sur le développement durable mené au sein des services départementaux. L'ensemble de l'élaboration s'est déroulé entre octobre 2002 et octobre 2003.

La consultation de la population a été organisée autour de **cinq temps forts** :

- le temps de **l'écoute** des Essonnais au travers de la mise en œuvre d'une enquête d'opinion à l'échelle départementale, sur la base d'enquêtes filmées (entre novembre 2002 et janvier 2003) ;
- le temps du **dialogue** avec la tenue de 7 forums en Essonne (en février/mars) qui ont réuni chacun 200 à 300 personnes ;
- le temps des **propositions** avec la mise en place de groupes de travail participatifs qui ont rédigé 582 propositions pour le développement durable en Essonne (en mars/avril) ;
- le temps de **l'analyse** des propositions et de la hiérarchisation de celles-ci en vue de la définition d'un programme d'actions concrètes (en avril/mai) ;
- le temps des **engagements** avec la tenue d'une première réunion de restitution le 14 juin et la finalisation de l'Agenda 21 au cours de l'été.

L'Agenda 21 : un programme d'actions et un outil de pilotage

Au terme de ce processus, l'Assemblée départementale a adopté le 20 octobre 2003 son Agenda 21, intitulé « *Agir ensemble pour une Essonne durable et*

solidaire », qui comprend **120 engagements**, répartis en **4 orientations** stratégiques et **21 objectifs** de politique publique.

Ainsi élaboré, l'Agenda 21 de l'Essonne est un premier programme d'actions autant qu'un outil de pilotage visant à placer les pratiques et politiques départementales dans une démarche d'amélioration continue au service du développement durable.

Ainsi, les 120 engagements de l'Agenda 21 constituent une réponse directe du Conseil général aux 582 propositions des Essonniers. Ils ne visent pas l'exhaustivité, mais constituent un premier programme d'actions, qui doit être par la suite complété, évalué et révisé, dans une **dynamique d'amélioration continue**. Le **programme initial ouvre droit à révisions périodiques**. Couvrant la quasi-totalité des politiques départementales, leur mise en œuvre a été confiée à l'Administration, qui a désigné un « pilote » pour chacun des **engagements**.

Pour piloter ce programme d'actions, **plusieurs « leviers » de pilotage** ont été conçus : la pérennisation d'une délégation au développement durable et solidaire ; la déclinaison de l'Agenda 21 en éditions et bilans annuels ; la mise en place d'un Observatoire participatif des engagements ; et la mise en place d'outils et de formations pour développer une culture du développement durable et solidaire.

Bilan de l'Agenda 21 : une intégration du développement durable aux politiques départementales

Lors de sa séance du 25 juin 2007, l'Assemblée départementale a acté du bilan 2003-2007 de l'Agenda 21. Pendant cette période, sur les 120 engagements initiaux, 90 % ont été réalisés ou sont en passe de l'être. Le développement durable et solidaire est devenu le fil rouge des politiques publiques. Quarante-deux délibérations-cadres ont ainsi été révisées au regard du développement durable et solidaire (politiques des déplacements, de l'environnement, de l'agriculture, du logement, de la ville, de l'aménagement du territoire, de la coopération décentralisée, etc.), tandis qu'un effort important a été mené en matière de sensibilisation des Essonniers et d'écoresponsabilité de l'Administration (véhicules GPL, clauses sociales et environnementales dans les marchés, HQE dans les constructions, généralisation des pratiques de concertation, etc.).

Cette démarche a été saluée par l'Etat français (Rubans du développement durable en 2006, reconnaissance en tant que « projet territorial de développement durable » et Marianne d'or du développement durable en 2007). Elle a valu au Département de l'Essonne l'honneur d'organiser en novembre 2007 les 4^{es} Rencontres nationales des Agendas 21 départementaux, en partenariat avec l'Assemblée des Départements de France et le Comité 21. Lors de la séance plénière, elles ont accueilli 800 professionnels, acteurs et habitants de l'Essonne en présence de la Secrétaire d'Etat au Développement Durable.

Vers une deuxième étape de l'Agenda 21

Fort de ce bilan, le Conseil général a souhaité s'engager dans une deuxième étape de l'Agenda 21. Cette deuxième étape est fondée sur une idée force : le développement de l'Essonne ne deviendra réellement durable et solidaire que si l'ensemble des acteurs qui le construisent au quotidien s'engagent sur des objectifs communs de solidarité et de protection des ressources et du climat.

Par délibération du 22 octobre 2007, le Conseil général a donc fixé les objectifs suivants au deuxième Agenda 21 :

- passer d'engagements pris par le seul Conseil général à des orientations portées collectivement par le plus grand nombre d'acteurs du territoire (institutionnels, société civile, monde de l'entreprise, milieu associatif) pour mieux réguler les contradictions et développer une cohérence d'ensemble,
- promouvoir le développement durable et solidaire pour le partager et l'étendre aux acteurs et habitants du territoire,
- fixer collégalement des objectifs concertés et communs avec nos partenaires,
- élaborer un plan d'action partagé, opérationnel et évaluable, qui intègre la responsabilité du court terme et du moyen terme.

Il propose à ses partenaires de s'engager dans l'élaboration de cet Agenda 21, qui comprendra un Plan climat, en signant un Protocole d'engagements partagés qui les engage à devenir pilote d'actions du futur plan d'action. Début septembre 2008, 135 acteurs (communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, syndicats, entreprises, associations, bailleurs, écoles, universités, laboratoires de recherche, chambres consulaires, structures agricoles, organismes d'aménagement du territoire, etc.) ainsi que les services de l'Etat ont signé le Protocole et commencé à participer aux réunions pour élaborer le futur Agenda 21.

Cette élaboration devrait se finaliser à la mi-2009. Elle porte sur quatre enjeux stratégiques : « Animation territoriale », « Territoires durables », « Vivre ensemble », « Innovation économique et sociale ». Un Comité d'orientations, composé d'une vingtaine de partenaires représentatifs, a été mis en place pour garantir la collégialité du pilotage et la cohérence du Plan d'action.

Pour tous renseignements : www.agenda21.essonne.fr ou Délégation au développement durable et solidaire : 01 60 91 94 41 (Élodie VAXELAIRE, Déléguée générale).

2.3 La Région Rhône-Alpes

Identité

Nom de la Collectivité territoriale : Conseil régional Rhône-Alpes

Contacts :

Population : 5,6 millions d'habitants

Agents : 5200 dont 1200 agents territoriaux et 4000 agents des lycées

Existence ou souhait d'un partenariat avec une collectivité québécoise/française :
Partenariat fort et ancien entre Québec et la Région Rhône-Alpes

Démarche de développement durable

La Région s'est dotée d'une stratégie régionale du développement durable par le vote d'une délibération-cadre en juillet 2004. Cette démarche est à la fois progressive, pragmatique et résolue dans son intégration des principes du développement durable ; elle vise à agir à tous les niveaux de l'Administration, pour intégrer le développement durable tant dans les politiques et dispositifs de la Région ainsi que dans son fonctionnement interne.

En février 2005, une deuxième délibération a permis de progresser dans la mise en œuvre concrète de cette démarche. Une liste de 65 actions pilotes de développement durable et une méthode d'appréciation de l'intégration des principes du développement durable sont alors votées.

Depuis, le développement durable s'est inscrit dans un grand nombre de schémas d'orientations, de politiques et de dispositifs de soutien, à travers tout le champ de compétences de la Région :

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES MOYENS GÉNÉRAUX DE LA RÉGION

La démarche développement durable vise à adopter une culture et une attitude communes appelées à se traduire concrètement dans l'ensemble des politiques régionales. Pour favoriser la transversalité de la démarche et impliquer l'ensemble des politiques, chaque direction a au moins un référent développement durable. Une lettre de mission signée par le Directeur Général des Services leur attribue le temps et les moyens de remplir leur rôle. Le groupe de référents se réunit toutes les six semaines dans un groupe de travail transversal, et constitue des groupes projets issus des thématiques identifiées par le groupe transversal. Ces groupes se créent et se défont une fois la problématique est résolue. Exemples des groupes existants :

- Semaine du développement durable : il prépare le programme et les activités de la Semaine du développement durable ;
- Développement durable en interne : il élabore des actions qui renforcent la prise en compte du développement durable dans le fonctionnement du Conseil régional et les pratiques des agents (exemple : remplacement des gobelets en plastique par des tasses en verre permettant ainsi l'économie de 220 000 gobelets plastiques par an) ;
- TP-la méthode : il diffuse l'utilisation de la méthode régionale d'appréciation développement durable et en analyse les usages pour aider les services à se l'approprier.

Depuis avril 2006, une sensibilisation au développement durable est proposée aux 1200 agents territoriaux. Ces sessions, ouvertes à l'ensemble des agents — toutes directions, tous statuts et métiers confondus — permettent de donner à

chacun des participants les outils nécessaires pour mettre en place des actions développement durable dans le cadre de leur vie professionnelle et personnelle. Aujourd'hui, plus de 400 agents ont participé de façon volontaire à ces sessions. En 2008, l'objectif est de mettre en place une sensibilisation spécifique pour les 4 000 agents des lycées.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES MAÎTRISES D'OUVRAGES DE LA RÉGION

Un groupe projet sur la commande publique a été créé en 2007. Ce groupe inter-directions travaille sur des marchés existants pour y intégrer des clauses développement durable. Ainsi, le groupe a travaillé sur le marché des travaux pour le nouveau siège du Conseil régional afin d'intégrer un « chapeau » développement durable présent au début de chaque lot. Actuellement, le groupe travaille sur l'intégration des clauses développement durable pour le marché des objets promotionnels.

En 2006, une démarche de contrôle qualité des marchés publics a été mise en place. Elle consiste notamment à réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des titulaires de marchés pour permettre à la Région d'améliorer les pratiques de ses services tant au niveau de la passation que de l'exécution de ses commandes. C'est également l'occasion de sensibiliser les entreprises sur le thème du développement durable en les interrogeant sur leurs pratiques dans ce domaine et en leur soumettant des propositions allant dans ce sens. Dans l'ensemble, les entreprises apprécient que la Région prenne leur avis en considération et se prêtent à l'exercice avec beaucoup de bonne volonté.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES RÉGIONALES ET SCHÉMAS STRATÉGIQUES

Une **méthode d'appréciation** pour l'intégration du développement durable a été créée et votée par le Conseil régional en février 2005. Cette méthode s'applique à tout projet, politique, ou dispositif ; elle facilite la prise en compte simultanée de l'ensemble des principes du développement durable. Elle est utilisée pour définir les politiques régionales, pour instruire des demandes de subventions et pour les opérations où la Région assure la maîtrise d'ouvrage. Elle est un outil d'analyse qualitative et de dialogue et s'utilise collectivement ; elle vise à élargir le champ des questionnements et à adopter une perspective véritablement globale et transversale sur une action.

Ainsi, la méthode d'appréciation est intégrée au Schéma Régional des Services de Transport (SRST), Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs, à la démarche prospective régionale RA21, et elle a inspiré une « parole régionale » pour assurer la cohérence des politiques territoriales (ex. SCOT, CDRA...).

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA POLITIQUE CONTRACTUELLE TERRITORIALISÉE : LES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT RHÔNE-ALPES

Pour illustrer les trois problématiques identifiées pour l'atelier « Collectivités territoriales et développement durable », **la Région Rhône-Alpes propose de**

présenter notamment sa politique territoriale contractuelle : les Contrats de Développement Rhône-Alpes. Ce dispositif exemplaire permet d'ancrer la politique territoriale de la Région dans une dynamique de développement local, portée par les acteurs locaux dans une démarche partenariale avec la Région. Les Contrats de Développement Rhône-Alpes ont par ailleurs accordé une place centrale au développement durable et renouvelé les modes de gouvernance des territoires.

Les Contrats de Développement Rhône-Alpes, ou CDRA, politique régionale aujourd'hui confirmée, structurent l'ensemble de l'espace régional. C'est une démarche particulière à la Région, mais qui veille à s'articuler avec l'Europe et les collectivités territoriales de la Région Rhône-Alpes (départements, agglomérations...), **pour construire du développement local.**

La Région Rhône-Alpes a développé depuis 1992 sa propre politique territoriale à travers les Contrats de Développement Rhône-Alpes dits **CDRA**. **La couverture complète** du territoire régional est assurée par **46 territoires** de contractualisation. L'échelle géographique des CDRA se fonde sur la notion de bassin de vie ou « bassin d'envie », les périmètres résultant d'une décision des acteurs locaux, et non d'un découpage administratif ou géographique.

La notion d'intercommunalité est fondamentale, dans la mesure où l'approche territoriale accompagnée par la Région Rhône-Alpes est une approche globale et stratégique du territoire, qui s'appuie sur les notions d'équité et de solidarité territoriales.

La construction contractuelle s'effectue de la façon suivante :

Le territoire est appelé à effectuer un diagnostic territorial et à tracer ses grandes priorités dans le cadre d'une charte qui précise les enjeux et fixe les orientations de développement à 10 ans du projet de territoire. Cette charte est présentée à la Région Rhône-Alpes et validée.

Une fois cette charte mise en place, un contrat de développement peut être élaboré entre la Région Rhône-Alpes et le territoire : ce contrat pluriannuel (5 ans) décrit l'ensemble des opérations qui seront réalisées et leurs modalités de financement.

Des avenants peuvent être négociés en cours de réalisation du contrat.

Les aides régionales représentent de 50 à 100 euros par habitant, en fonction de critères socio-économiques précis. L'ingénierie territoriale est aidée à hauteur de 50 %. La politique territoriale régionale s'élève ainsi à environ 45 millions d'euros par an, représentant en moyenne 35 % des dépenses réalisées. Elle a donc un effet levier réel sur les territoires.

Sur la proposition de Didier Jouve, vice-président responsable de l'aménagement et de l'animation du territoire et du développement durable, l'Assemblée régionale a choisi en 2004 de favoriser une approche des politiques régionales plus ancrée sur la proximité avec les acteurs du territoire régional et a remonté le niveau d'exigences :

- ❖ **La prise en compte dans toutes les politiques régionales du développement durable**, avec, pour les Contrats de Développement Rhône-Alpes, la création en 2004 d'un bonus développement durable (qui disparaît dès cet été 2008 pour la création d'un CDDRA, Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes, constitué uniquement d'actions respectant cet objectif).
- ❖ **La diffusion de la démocratie participative** avec la mise en place de conseils locaux de développement dans chaque territoire CDRA, valorisant et développant la concertation et la mobilisation des acteurs locaux. La Charte, le contrat et les avenants sont désormais obligatoirement soumis pour avis aux conseils locaux de développement qui rassemblent la société civile et dont le fonctionnement est également aidé par la Région Rhône-Alpes.
- ❖ **La déclinaison territoriale de plusieurs politiques sectorielles** ou dispositifs permettant ainsi à la Région Rhône-Alpes de mieux comprendre les spécificités territoriales à l'échelle des CDRA et de leur apporter des réponses plus proches de leurs attentes et besoins.

Comme les Régions françaises l'ont rappelé lors du Grenelle de l'Environnement — et la Région Rhône-Alpes est au coeur des travaux du Grenelle depuis leur démarrage —, les évolutions actuelles imposent à l'ensemble des acteurs de la société des changements structurels profonds en faveur du développement durable. C'est pourquoi, afin de répondre aux attentes des citoyens, et avec quatre ans de recul vis-à-vis de notre politique territoriale, l'exécutif de la Région Rhône-Alpes a proposé en juillet 2008 **une nouvelle génération de politique contractuelle : le Contrat de Développement Durable de Rhône-Alpes (CDDRA)**.

- ❖ Les nouveaux Contrats de Développement Durable de Rhône Alpes ont vocation à être à la fois des contrats de développement, des Agendas 21 et des plans climat énergie territoriaux. Ils abordent simultanément les questions d'emploi, de développement économique, de développement des solidarités, d'agriculture, de tourisme, de culture et de lien social, des services au public, du cadre de vie et de l'environnement, d'énergies renouvelables, de maîtrise du foncier, d'habitat, etc.
- ❖ Leur liaison est renforcée avec les politiques thématiques régionales, comme celle de l'emploi formation ;
- ❖ La cohérence est recherchée avec le programme opérationnel FEDER et les programmes LEADER ;
- ❖ Ils sont également articulés avec les grands schémas régionaux comme le Schéma régional des transports, ainsi qu'avec les outils de planification (Schémas de cohérence territoriale).

A travers cette politique territoriale, la Région Rhône-Alpes a décidé de promouvoir un aménagement du territoire plus harmonieux, équilibré, solidaire et

durable. Il s'agit pour la collectivité régionale davantage de convaincre plus que de contraindre. La politique territoriale des contrats de développement est une politique globale, coordonnée et transversale.

- Le caractère **ascendant** des démarches de contrat de développement donne une large place aux territoires et aux opérateurs de terrain et permet de valoriser les expériences et initiatives locales ;
- La **souplesse** et la montée en **responsabilité** des territoires sont favorisées ;
- L'intercommunalité de projet est renforcée ;
- **L'innovation** et **l'expérimentation** dans les contrats sont davantage soutenues et valorisées ;
- Le développement de **nouvelles méthodes de travail** est mis en place ;
- Une plus grande **proximité** avec les **citoyens** rhônalpins est recherchée à **tous les stades du contrat** CDRA (candidature, charte, contrat, avenant), mobilisant et reconnaissant ainsi leur capacité à créer et innover.

Pour prolonger ce dispositif et incarner les engagements de la Région Rhône-Alpes à l'égard de ses partenaires internationaux, un projet de **création d'un Contrat international de développement Rhône-Alpes**, liant la Région à un de ses territoires partenaires de la coopération décentralisée, est aujourd'hui à l'étude.

Pierre Blais et Alain Caron

Avril 2007

ISBN 978-2-550-49513-0

Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement et plan d'urbanisme : trois outils d'une même démarche?



ANNEXE 3

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 – 21 pour XXI^e siècle – adopté au Sommet de la terre à Rio de Janeiro, en juin 1992, met de l'avant le rôle essentiel qui revient aux collectivités locales en matière de développement durable. Ce chapitre énonce qu'« 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 », dans lequel les citoyens peuvent préciser leurs objectifs de développement durable et la manière de les atteindre.

Quelles sont les similitudes, les différences ou les complémentarités entre, d'une part, les documents et les exercices de planification encadrés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et, d'autre part, les plans d'action relatifs aux Agenda 21 locaux?

En somme, pour être doté d'un Agenda 21 local, doit-on entreprendre une nouvelle démarche complètement distincte de celle de la révision du schéma d'aménagement et de développement supramunicipal ainsi que des plans d'urbanisme municipal? Cette démarche peut-elle être englobée dans celle liée à la LAU?

Dans un premier temps, nous proposons ici une comparaison entre le contenu des documents de planification territoriale devant être élaborés au Québec et celui de l'Agenda 21 local. Dans un deuxième temps, nous jetons un regard sur l'expérience française.

L'Agenda 21 local

L'Agenda 21 local constitue une déclinaison, au palier local, de l'Agenda 21 adopté au Sommet de Rio de Janeiro. Il s'agit d'un programme d'actions dans lequel les citoyens

d'une communauté précisent leurs objectifs de développement durable et la manière de les atteindre.

Il est habituellement composé :

- d'une stratégie politique à l'origine de la décision prise par la collectivité;
- d'un diagnostic global de la collectivité présentant les éléments de la problématique locale en termes de développement durable;
- d'une série d'objectifs et de sous-objectifs permettant de représenter un scénario de développement durable;
- d'un plan d'action établi de façon à répondre aux objectifs du développement durable, fixés à court, à moyen et à long termes;
- d'une série d'indicateurs et de moyens d'évaluation afin d'assurer le suivi de la démarche, son évaluation et son ajustement éventuel².

Les thèmes pouvant être abordés dans un Agenda 21 local sont très variés : logement, énergie, pollution, déchets, utilisation et qualité de l'eau, transport, consommation, santé, urbanisation et modes d'occupation du territoire, emploi et développement économique, lutte contre la pauvreté et solidarité sociale, écosystèmes fragiles ou encore mise en valeur des ressources du milieu naturel (agriculture, exploitation forestière, etc.).

L'Agenda 21 local et la pratique québécoise

Selon un bilan réalisé en 2001 par l'ICLEI, l'International Council for Local Environmental Initiatives (ou Conseil international pour les initiatives écologiques locales)³, plus de 6 200 collectivités locales situées dans près de 110 pays auraient réalisé, depuis 1992, un processus de planification visant la définition d'un Agenda 21 local⁴. Au Canada et aux États-Unis, seulement 14 et 87 processus ont respectivement été réalisés. Toutefois l'ICLEI reconnaît qu'un Agenda 21 local peut être dénommé d'une autre façon. C'est ainsi qu'en 2002, il ajoutait aux 6 200 collectivités recensées près de

2. RÉSEAU DES AGENCES RÉGIONALES DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT. *Le développement durable : une autre politique pour les territoires?*, juin 2000, p. 11.

3. L'ICLEI est une association internationale de gouvernements locaux mettant en application le concept de développement durable. <http://www.iclei.org/>.

4. INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. *Local Governments' Response to Agenda 21 : Summary Report of Local Agenda 21 Survey with Regional Focus*, [En ligne], [En ligne]. 2002, 20 p.

[<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN007066.pdf>].

1 500 municipalités inscrites dans un programme similaire lié au réseau Healthy Cities, désigné au Québec Villes et Villages en santé⁵.

Toutefois, les responsables de l'enquête de l'ICLEI n'ont pas considéré, de toute évidence, les documents de planification territoriale produits en vertu de la LAU comme étant assimilables à un Agenda 21 local.

Or, on pourrait argumenter que plusieurs schémas d'aménagement et de développement ainsi que certains plans d'urbanisme sont de la nature d'un Agenda 21 local.

En effet, plusieurs de ces documents de planification sont structurés en fonction des grandes thématiques du développement durable, c'est-à-dire le développement économique, le développement social ainsi que le respect de l'environnement et la pérennité des ressources naturelles indispensables à l'activité humaine, le tout, en visant l'augmentation du niveau de vie de même que l'amélioration ou la préservation du cadre de vie et du milieu de vie⁶.

Aussi, plusieurs de ces documents :

- contiennent un diagnostic du territoire;
- définissent une vision du développement du territoire;
- débouchent sur un plan d'action où l'on recourt à des moyens de mise en œuvre débordant ceux définis dans la LAU.

Par ailleurs, depuis la réorganisation municipale réalisée au Québec au début des années 2000, plusieurs municipalités de grande taille ont entrepris, à l'instar de plusieurs grandes villes du monde, la réalisation d'exercices de planification stratégique. Ceux-ci portent sur diverses facettes du développement de leur territoire, et prennent en considération le concept de développement durable. Ces exercices de planification ont pu compter sur la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent de manière à assurer la durabilité de la vision qui en découle sur les plans

5. INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. *Accelerating Sustainable Development : Local Action Moves the World*, [En ligne], 2002.

[<http://web.dcp.ufl.edu/ckibert/BCN6585/Papers-SustainableCommunities/ICLEILocalGovtDialogPaper2001/ICLEILocalGovtDialogPaper2001.pdf>].

6. La trousse *Vers des collectivités viables : de la théorie à l'action*, réalisée par l'organisme Vivre en Ville, traite de plus de 200 initiatives d'ici et d'ailleurs relatives à l'application du concept de développement durable dans l'aménagement du territoire. Elle propose des approches et expose des expériences concernant des thématiques comme la planification stratégique, l'aménagement urbain, les transports et la mobilité, l'équité sociale et la démocratie locale, la protection de l'environnement, le développement des collectivités rurales, le rôle des gouvernements centraux, etc., <http://www.vivreenville.org/accueil.html>.

environnemental, social et économique. Tels sont les cas de Gatineau⁷, Lévis, Montréal et Québec.

Les composantes de la planification territoriale

En résumé, les grandes composantes d'un Agenda 21 local comprennent une stratégie de départ, un diagnostic, des objectifs, un plan d'action et des indicateurs. Il s'agit, on le constate, des composantes propres à tout document de planification.

À peu de choses près, c'est la conception que véhicule le ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec depuis plusieurs années quant au rôle et à la structure du plan d'urbanisme local et du schéma d'aménagement et de développement régional.

Par ailleurs, des amendements législatifs, qui sont venus confirmer l'inclusion de nouveaux éléments de contenu dans les schémas d'aménagement et de développement, ont contribué à rapprocher davantage les documents de planification produits en vertu de la LAU de ce qu'on peut qualifier d'Agenda 21 local. Ces éléments de contenu sont la vision stratégique au niveau régional, le plan d'action, le *monitoring* à l'échelle métropolitaine ainsi que la mise en place d'indicateurs de gestion municipaux.

Bien que les indicateurs de gestion ne soient pas dans la LAU et ne touchent pas l'aménagement, l'instauration de leur usage cette pratique laisse entrevoir l'utilisation éventuelle d'indicateurs de suivi des différentes facettes de la gestion municipale⁸.

Le rôle et la structure du plan d'urbanisme ainsi que du schéma d'aménagement et de développement

Le guide *Le plan d'urbanisme : son élaboration*⁹, publié en 1989 et encore tout à fait valable aujourd'hui, définissait ainsi le rôle et la structure du plan :

Le plan d'urbanisme est un document qui contient les « politiques d'urbanisme » que le conseil municipal entend mettre en œuvre dans le futur. [...] En lui-même le plan d'urbanisme est « un document de référence, un guide, voire un programme d'actions ». Son utilisation, sa pertinence et sa compréhension seront d'autant plus grandes qu'il sera structuré sur la base de critères propres à la formulation d'une politique.

7. En décembre 2004, la Commission des choix stratégiques de la Ville de Gatineau a élaboré notamment un Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Celui-ci propose une série de mesures pour mettre en place des structures et des mécanismes de consultation et de participation effectifs et efficaces. <http://www.ville.gatineau.qc.ca/pdf/Recommandationsversionfinale.pdf>.

8. MAMR. *Indicateurs de gestion municipaux*, [En ligne]. [\[http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi_avan.asp\]](http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi_avan.asp).

9. AUDETTE, Richard, Pierre BARIL ET Pierre BLAIS. *Le plan d'urbanisme : son élaboration*, ministère des Affaires municipales, Collection Aménagement et Urbanisme, 1989, p. 1-6.

[...] La structure du contenu du plan d'urbanisme regroupe des politiques d'urbanisme selon différents niveaux de préoccupations [soit] une politique générale d'urbanisme pour tout le territoire de la municipalité, des politiques sectorielles d'urbanisme et, s'il y a lieu, des politiques particulières d'urbanisme propres à certains territoires.

[...] Une politique d'urbanisme comprend les parties suivantes : un bilan de la situation propre aux objets abordés par le plan d'urbanisme, un énoncé des objectifs définis à la lumière de ce bilan et une description des moyens envisagés pour concrétiser ces objectifs.

[...] Les moyens qui visent les divers agents de développement peuvent être de types suivants : prescriptifs (normes des règlements d'urbanisme), incitatifs (programmes de subvention à la construction ou à la rénovation, campagne d'embellissement et programmes de plantation d'arbres, etc.) ou indicatifs (aide technique, campagnes de sensibilisation, etc.).

[...] Les moyens qui visent directement la municipalité varient également selon le degré d'intervention souhaité soit en tant que fournisseur de services, de promoteur ou de partenaire avec d'autres organismes publics ou privés.

Le guide *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement*¹⁰ publié en 1994 en vue de la révision des schémas présentait le schéma d'aménagement et de développement de la façon suivante :

Le schéma d'aménagement devrait être vu comme un outil de connaissance, un outil de concertation, un outil de planification et un outil de mise en œuvre [de la planification]. Il peut également servir d'outil de communication et de promotion.

À cet égard, il faut identifier quels sont les utilisateurs du schéma et quels sont leurs besoins. La conception des schémas d'aménagement, sur le plan du contenu, de la forme et de la structure devrait considérer ces deux aspects.

Les utilisateurs du schéma sont nombreux : élus, citoyens, administrateurs municipaux, acteurs du développement économique et de la protection de l'environnement, professionnels des secteurs public, parapublic et privé, etc. Toutes ces personnes et les organismes qu'elles représentent s'intéressent aux schémas d'aménagement en tant qu'outil de planification ainsi qu'aux résultats qui découlent de sa mise en œuvre, des modalités d'intervention et du plan qu'il renferme.

10. MARTEL, ROGER P. Alain MORIN et Jean NADEAU. *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement*, Ministère des Affaires municipales, 1994, p. 12.

Bref, les documents de planification territoriale québécois doivent être conçus pour définir le développement souhaité du territoire en considérant les grandes activités qui s'y déroulent, compte tenu des besoins et des aspirations de la population, des potentiels et des contraintes de l'environnement biophysique et socio-économique ainsi que des opportunités et des défis d'intervention.

La vision stratégique

Au cours de la dernière décennie, plusieurs États ont procédé à la modernisation de leur législation en matière d'aménagement du territoire tout en prenant en considération les trois grandes composantes du développement durable : l'équité sociale, la protection de l'environnement et l'efficacité économique.

Plusieurs régions et grandes agglomérations à travers le monde se sont livrées également à la réalisation d'exercices de planification stratégique visant à utiliser rationnellement les ressources disponibles en orientant les choix en fonction des attentes des citoyens.

Plus globaux et ambitieux que les schémas d'aménagement traditionnels, les exercices de planification stratégique comportent, dans un premier temps, l'élaboration d'une vision stratégique qui rassemble les citoyens autour d'une direction commune pour l'avenir.

Sensible aux avantages de cette approche dynamique, le gouvernement du Québec a prévu en 2002 que les futurs schémas d'aménagement et de développement énoncent « une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté métropolitaine et de la municipalité régionale de comté (MRC) »¹¹.

La vision stratégique est une représentation englobante du futur souhaité. Elle implique les forces vives de la communauté¹². Elle vise la définition d'un cadre d'intervention dans la mise en œuvre d'une ambition commune. La vision stratégique n'est pas de même nature que les autres éléments des documents de planification. Elle se situe en amont du processus de planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. C'est la première étape dans l'expression du changement souhaité, une matrice de base qui donne un élan et une direction au développement d'une communauté en général¹³.

Pour être crédible, la vision stratégique doit reposer également sur une évaluation honnête et critique de la situation et sur un bon repérage des défis des années à venir. L'importance d'un bon diagnostic n'est pas à démontrer. Le diagnostic (par exemple : un portrait ou un bilan de la situation en matière d'environnement) sert à la fois d'outil de

11. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, c.A-19.1), article 113, premier alinéa, paragraphe 9o.* L'obligation a été faite aux communautés métropolitaines lors de leur création en 2000.

12. Force vives de la communauté : les citoyens au premier chef, ainsi que les partenaires économiques, sociaux, communautaires et culturels, publics ou privés, c'est-à-dire la société civile.

13. Nous estimons donc que la loi devrait faire de l'énoncé de vision stratégique une obligation incluse dans le chapitre des pouvoirs généraux de la MRC ou de la Communauté métropolitaine.

base aux échanges avec les personnes engagées dans la démarche d'élaboration de la vision stratégique et d'élément déclencheur pour lui conférer un caractère pragmatique et situer la vision stratégique au-delà d'une simple révélation (par exemple : une vision globale de la gestion environnementale et de l'urbanisation).

L'attribut stratégique réfère à l'art de conjuguer et de faire converger les efforts de tous pour réaliser les finalités de la vision. Il est essentiel d'avoir un porteur de vision.

La vision stratégique permet notamment d'établir une cohérence entre les outils de planification, les plans d'action et les politiques sectorielles, de simplifier la complexité générée par le grand nombre de processus existants, leur manque de liaison et de complémentarité, ainsi que l'intervention trop cloisonnée des différents partenaires. Elle permet, enfin, de réduire les improvisations et les décisions qui génèrent cette complexité.

À l'échelon régional, la vision stratégique devrait servir à assurer la cohérence des actions que sous-tendent l'adoption obligatoire d'un schéma d'aménagement et de développement, l'adoption d'un plan d'action pour le schéma et d'un plan d'action local pour l'économie et l'emploi ainsi que l'adoption facultative de plans de développement du territoire.

À l'échelon local, la vision stratégique devrait servir à assurer la cohérence des actions que sous-tendent l'adoption obligatoire d'un plan d'urbanisme, d'un programme triennal d'immobilisations, l'adoption d'un plan stratégique et, le cas échéant, d'autres politiques comme une politique familiale, une politique culturelle, une politique de l'eau, etc.¹⁴

Le plan d'action

Une modification a été apportée à la LAU en 1993 afin que les schémas d'aménagement, lors de leur révision, soient accompagnés d'un plan d'action.

Le plan d'action favorise le passage de la planification à la gestion. Il traduit en interventions concrètes les intentions des élus et permet de situer dans un tout cohérent des projets apparemment isolés. Il identifie les acteurs responsables de ces actions et précise les principales modalités de leur mise en œuvre.

En matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de développement, l'éventail des actions possibles est très ouvert et déborde largement le domaine réglementaire. Ainsi, le plan d'action des organismes impliqués peut inclure des interventions qui correspondent à différentes étapes du processus de gestion :

14. CARON, Alain et Roger P. MARTEL. *La vision stratégique du développement culture, économique, environnemental et social*, [En ligne], Ministère des Affaires municipales et des Régions, septembre 2005. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/amenagement/visi_stra.pdf].

- la documentation et la planification : étude d'opportunité d'un nouvel hôpital, concept d'organisation de sentiers (motoneige, bicyclette, ski de fond, etc.), étude de faisabilité; enquête origine-destination en matière de transport terrestre, etc.;
- l'organisation : entente de service sur la gestion des déchets, commission de développement économique, organismes pour la gestion d'un réseau de transport adapté, etc.;
- les réalisations matérielles : nouveau tronçon routier, signalisation des sites d'intérêt, document promotionnel, etc.;
- le contrôle : adoption d'une grille d'évaluation de l'impact financier des projets, suivi du plan d'action auprès des partenaires, détermination des étapes de développement dans les périmètres d'urbanisation, règlements d'urbanisme¹⁵, etc.

En marge du schéma d'aménagement et de développement, il existe tout un ensemble de plans d'actions se rapportant à des activités ou des services reliés aux interventions proposées par le schéma. Il peut s'agir de politiques culturelles, de politiques familiales, de plans de protection et de mise en valeur de la forêt privée, de schémas de couverture de risques d'incendie, etc.¹⁶.

Afin d'assurer une cohérence entre ces divers plans d'action et d'offrir aux élus et aux administrateurs municipaux, ainsi qu'aux citoyens, une vue d'ensemble de tous ces programmes d'interventions plus ou moins interreliés, il pourrait être fort pertinent de les présenter et d'en faire la synthèse dans un seul document. Force est de constater que cette façon de faire se rapproche du concept d'Agenda 21 local.

Le monitoring

De nouvelles pratiques de gestion commencent à apparaître. Les administrations publiques planifient de plus en plus leurs projets en vue d'un développement stratégique et durable. Elles veulent voir des résultats et se dotent de tableaux de bord permettant de suivre la réalisation de leurs objectifs stratégiques, d'orienter leurs actions et d'en vérifier l'efficacité¹⁷.

Dans la foulée de ces nouvelles approches de gestion caractérisées par l'utilisation de tableaux de bord et d'indicateurs de performance, certains gouvernements ont

15. MASSICOTTE, Louis. *Le plan d'action*, [En ligne], Ministère des Affaires municipales, septembre 1994. [<http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/amenagement/planact.pdf>].

16. À l'échelle de la municipalité, les plans d'action liés aux sujets concernant le plan d'urbanisme peuvent concerner le plan directeur d'aqueduc et d'égout, le plan directeur des parcs et terrains de jeux, le plan d'action en matière de foresterie urbaine, la politique familiale.

17. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. « Le monitoring », *La prise de décision en urbanisme*. [En ligne]. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_indi.asp].

récemment inclus dans leur législation relative à l'aménagement l'obligation d'effectuer un suivi et d'évaluer annuellement les résultats obtenus par rapport à ce qui a été planifié. Mentionnons que le Royaume-Uni a prévu l'implantation d'un processus de *monitoring* tant au niveau régional que local. Considérons également la Colombie-Britannique, dont l'article 869 du *Municipal Act* (article introduit en 1995 par le *Growth Strategies Act*) oblige les municipalités régionales (*regional district*) à :

- se doter d'un programme de suivi en vue d'évaluer les progrès réalisés quant aux objectifs et actions prévus dans leur stratégie régionale de développement (*regional growth strategy*);
- publier un rapport annuel sur les progrès réalisés.

Les lois créant les Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ont introduit en 2000 un concept de *monitoring* entraînant l'évaluation des progrès quant à la réalisation de la vision stratégique. En effet, la loi prévoit que la Communauté doit se doter des outils visant à assurer le suivi et la mise en œuvre du schéma, à évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et des actions qui y sont proposées, et à publier un rapport sur la question à tous les deux ans.

La réalisation d'un suivi devrait idéalement être obligatoire à tous les niveaux de notre système de planification, c'est-à-dire aux paliers local, supralocal et gouvernemental.

Cette évaluation est un gage d'efficacité durable, car elle permet de mesurer les impacts des actions posées et les difficultés qui y sont associées. Elle permet également de communiquer les résultats obtenus tout en y associant l'ensemble des acteurs du projet, et ce, de façon progressive et tout au long de la réalisation de la vision. S'il est important d'impliquer les citoyens dans les outils de gestion comme les bilans et les diagnostics, il l'est tout autant de leur permettre un suivi de l'évolution des projets en cours¹⁸.

L'objet et les leviers d'intervention de la planification territoriale

À prime abord, l'objet et les leviers d'intervention de la planification territoriale apparaissent plus restreints et plus encadrés au plan juridique que l'Agenda 21 local. La planification territoriale vise les usages du sol, les équipements et les infrastructures, le patrimoine bâti et les paysages, ainsi que les contraintes naturelles et anthropiques. Elle débouche sur un ensemble de moyens de réglementation, d'intervention directe ou encore de financement et de maîtrise foncière.

18. En 2004, la Ville de Lévis a mis en ligne sur son site Web des feuilles de route pour chacun des moyens d'action et pour chacun des engagements provenant de sa planification stratégique. Elles permettent aux divers partenaires d'assurer le suivi des actions dont ils ont la responsabilité et de suivre le progrès de la planification stratégique. Elle permettent également aux usagers de faire des requêtes afin de suivre la réalisation des actions : par territoire, par type d'intervention, par secteur d'activité, par cadre de référence (plan d'action local pour l'économie et l'emploi, plan d'urbanisme, politiques diverses, etc.), par groupe concerné, etc.

L'objet de l'Agenda 21 local, quant à lui, paraît plus vaste puisqu'en plus des éléments du cadre physique il peut viser divers aspects socio-économiques (par exemple : l'intégration et la cohésion sociales, le développement économique endogène ou encore la démocratie locale) et environnementaux (par exemple : la consommation d'énergie, la biodiversité, la pollution ou encore et les risques majeurs).

Toutefois, la planification territoriale doit considérer des enjeux tout aussi larges que ceux envisagés lors de l'élaboration d'un Agenda 21 local ou d'un plan stratégique territorial. Par exemple, il existe un lien étroit entre le mode d'urbanisation, les déplacements et les émissions de gaz à effet de serre. Il en est de même entre le type d'environnement urbain, les transports actifs, l'exercice physique et la santé. En outre, l'existence de parcs, de boisés et d'espaces verts protégés est un facteur déterminant pour la biodiversité. Les deux démarches ont donc à s'appuyer sur un diagnostic qui considère un très large ensemble d'enjeux¹⁹.

Par ailleurs, puisque les deux démarches doivent s'appuyer sur un exercice de définition d'une vision de l'avenir de la collectivité, on peut s'interroger sur l'utilité d'entreprendre deux fois un tel exercice.

Enfin, le modèle relationnel bidirectionnel instauré par la LAU entre le gouvernement et les autorités supramunicipales et municipales constitue l'assise territoriale du système québécois de planification territoriale. Il prévoit l'adoption d'outils d'aménagement et d'urbanisme (schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme). Par conséquent, nous pensons que ces processus et ces outils, même s'ils sont obligatoires, permettent un dialogue entre les administrations supramunicipales et municipales avec les citoyens, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un projet de développement durable.

Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux en France

Au cours des dernières années, la France s'est engagée, au niveau international, à mettre en oeuvre les principes d'un développement durable et, au niveau national, à accompagner les territoires dans leurs démarches volontaires. Ces dernières se sont matérialisées dans divers documents : agendas 21 locaux; contrats d'agglomération; contrats de pays; chartes de parcs régionaux ou encore documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, comme le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) élaboré dans le cadre des nouveaux plans locaux d'urbanisme (PLU), ou le

19. Ce document propose une très intéressante méthode de structuration d'un diagnostic qui intègre les thèmes reliés au développement durable :

ROUXEL, Françoise et Dominique RIST. *Le développement durable : approches méthodologiques dans les diagnostics territoriaux*, [En ligne], Éditions du CERTU, septembre 2000, 143 p.

[http://www.fnau.org/publication/contenu_page_publi.asp?ID_PAGE=84].

schéma de cohérence territoriale (SCOT) élaboré par un groupe de communes appartenant à un même « bassin de vie ».

Au delà des particularités de ces documents, l'important est qu'ils sont l'expression de projets de développement ou d'aménagement du territoire et qu'ils sont à la fois partagés, transversaux quant aux enjeux considérés, et qu'ils sont conçus comme des stratégies d'amélioration des territoires en réponse aux finalités du développement durable.

Toutefois, compte tenu de la variété des projets territoriaux à différents niveaux (régions, départements, regroupements intercommunaux ou communes), des références législatives et des mesures incitatives, on a constaté qu'un cadre de référence partagé était de plus en plus attendu et nécessaire.

Démarche proposée

C'est dans cette optique que le ministère du Développement durable et de l'Écologie en France a réalisé le *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux*²⁰.

Fruit d'un travail engagé entre de nombreux partenaires (ministères, institutions, associations, collectivités), ce guide d'intervention précise que toute démarche en matière de développement durable portée par une collectivité ou un groupement de collectivités doit s'appuyer sur une vision pour l'avenir du territoire partagée avec ses habitants, sur un diagnostic stratégique et des enjeux spatialisés ainsi que sur une stratégie territoriale et un programme d'actions spécifique pour chaque territoire.

Le Cadre de référence précise également que la démarche de développement durable d'un territoire est fondée sur cinq éléments déterminants :

- la participation de la population et des acteurs;
- la transversalité de la démarche;
- l'organisation du pilotage (de la décision jusqu'à la mise en œuvre) qui doit tenir compte de l'interconnexion des niveaux de territoires et du principe de subsidiarité;
- un *monitoring* permettant d'évaluer la réalisation de la vision et des objectifs de planification;
- une stratégie d'amélioration continue.

20. GOUVERNEMENT DE FRANCE, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE. Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux, [En ligne], Paris, juillet 2006, 29 p. http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Cadre_de_reference.pdf.

Finalités du développement durable

Le Cadre de référence indique aussi que toute démarche ayant pour objet le développement durable d'un territoire devrait considérer les grands enjeux de société qui mettent en péril aussi bien l'équilibre de la nature que le développement de l'humanité.

Il cite notamment :

- la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère;
- la préservation de la biodiversité et la protection des milieux et des ressources;
- l'épanouissement de tous les êtres humains;
- la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et générations;
- les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le Cadre identifie par ailleurs des actions territoriales qui permettent de répondre à ces finalités. À titre d'exemple, parmi les actions territoriales qui contribuent à la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère, on insiste notamment sur la limitation de l'étalement urbain (générateur de transport automobile), la promotion des énergies renouvelables et la prise en considération des impacts atmosphériques dans les choix d'aménagement et d'infrastructures.

De même, l'accès égal au territoire et aux services urbains, la rénovation urbaine et la revitalisation rurale, la sécurité et la prévention des risques (naturels ou technologiques) et la participation de tous aux décisions collectives, sont des actions territoriales qui contribuent à la cohésion sociale et à la solidarité entre territoire et entre générations.

Domaines d'intervention

Si un projet de développement durable doit considérer ces grandes finalités et répondre à certains grands enjeux prioritaires, il doit également mobiliser les divers champs d'intervention des collectivités porteuses du projet.

Le Cadre de référence définit ainsi treize domaines comme relevant d'actions possibles sur le territoire :

- solidarité et coopération;
- santé;
- sécurité (dont la prévention des risques naturels et technologiques et la prévention des incivilités);
- accès à la connaissance;
- culture;

- sport et loisirs;
- développement économique (dont l'agriculture, la forêt et le tourisme qui ont un lien étroit avec le territoire);
- emploi;
- urbanisme, habitat et logement;
- déplacements, transports et infrastructures;
- conservation de la biodiversité et préservation des ressources naturelles;
- énergie;
- gestion responsable et services collectifs.

Le Cadre de référence fournit divers exemples d'orientations d'action pour chacun de ces domaines. Ces orientations constituent autant de moyens de répondre aux finalités définies plus tôt. Elles ont pour ambition de mettre en évidence non seulement les actions sectorielles à envisager pour un développement durable, mais également, et surtout, l'aspect transversal de ces actions.

Mentionnons, à titre d'exemple, certaines orientations suggérées dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et du logement :

[...] associer les habitants et les acteurs pour construire une vision prospective, collective et dynamique du territoire, prenant en compte le contexte géographique et environnemental, [...] développer une politique d'accueil adaptée à la diversité des populations et de leurs rythmes de vie.

De telles orientations se réfèrent à une perspective d'urbanisme durable :

[...] Prendre en compte les risques, veiller à la qualité des formes urbaines, éviter de segmenter à l'extrême habitat et activités, prêter une grande attention aux questions foncières, utiliser de façon préférentielle les terrains déjà urbanisés, veiller à l'articulation des espaces urbains avec les espaces naturels et agricoles, contenir l'étalement urbain participant de cet urbanisme durable.

En guise de conclusion

Le Québec s'est doté il y a 25 ans (en 1979) d'un système de planification territoriale parmi les plus avancés en Amérique du Nord. Ce système met à contribution tous les acteurs de l'aménagement du territoire : gouvernement, Communautés métropolitaines, MRC, municipalités et citoyens.

Sans prétendre que la planification territoriale exprimée dans le schéma d'aménagement et de développement régional ou dans le plan d'urbanisme local en vienne à englober un Agenda 21 local, il ressort de notre analyse que le rôle attribué aux outils de planification territoriale définis en vertu de la LAU se rapproche de l'Agenda 21 local au sens de la définition utilisée par l'ICLEI et que ces outils ont tout ce qu'il faut pour rencontrer les objectifs du développement durable.

Il ressort également de notre analyse que l'ensemble de ces exercices de planification devrait :

- s'appuyer sur un même diagnostic du territoire et de sa collectivité;
- se fonder sur un même scénario et sur une même vision globale du développement de ce territoire et de cette collectivité;
- s'accompagner d'un *monitoring* permettant d'évaluer la réalisation de la vision et des objectifs de planification.

Retenons également que les autres composantes du schéma d'aménagement et de développement ou du plan d'urbanisme (les affectations du sol, les équipements et les infrastructures, les zones à protéger, etc.) devraient à coup sûr constituer un élément majeur de tout éventuel plan stratégique du territoire ou d'un Agenda 21 local.

Enfin, le schéma d'aménagement et de développement ainsi que le plan d'urbanisme, tout comme un Agenda 21 local ou un éventuel plan stratégique du territoire, devraient assurer la cohérence des divers plans d'action sectoriels couvrant les différents domaines d'intervention du développement durable.

Bref, nous pensons que le Québec possède un ensemble très complet d'instruments et de processus de planification et d'interventions. Le défi consiste maintenant à s'assurer de l'intégration de ces instruments et de ces processus.

Une chose est certaine, ce n'est pas en multipliant les documents de planification que l'on parviendra à une meilleure définition des grands axes du développement équilibré du territoire. L'important est qu'ils soient l'expression de projets de développement ou d'aménagement du territoire et qu'ils soient à la fois partagés, transversaux quant aux enjeux considérés, et conçus comme des stratégies d'amélioration des territoires en réponse aux finalités du développement durable.

ANNEXE 4

Loi sur le développement durable

Les principes de développement durable

a) « *santé et qualité de vie* » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;

b) « *équité et solidarité sociales* » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales ;

c) « *protection de l'environnement* » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;

d) « *efficacité économique* » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ;

e) « *participation et engagement* » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;

f) « *accès au savoir* » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable ;

g) « *subsidiarité* » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;

h) « *partenariat et coopération intergouvernementale* » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;

i) « *prévention* » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;

j) « *précaution* » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;

k) « *protection du patrimoine culturel* » : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent ;

l) « *préservation de la biodiversité* » : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée au bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ;

m) « *respect de la capacité de support des écosystèmes* » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ;

n) « *production et consommation responsables* » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources ;

o) « *pollueur payeur* » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci ;

p) « *internalisation des coûts* » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

ANNEXE 5

Loi sur le développement durable

9 orientations stratégiques

- Orientation 1 Informer, sensibiliser, éduquer, innover
- Orientation 2 Réduire et gérer les risques pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement
- Orientation 3 Produire et consommer de façon responsable
- Orientation 4 Accroître l'efficacité économique
- Orientation 5 Répondre aux changements démographiques
- Orientation 6 Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée
- Orientation 7 Sauvegarder et partager le patrimoine collectif
- Orientation 8 Favoriser la participation à la vie collective
- Orientation 9 Prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques

ANNEXE 6

Résumé des observations du commissaire au développement durable

Le constat d'une situation de dépassement par rapport à la capacité de support de la planète entraîne un sentiment d'urgence et justifie le virage préconisé par la <i>Loi sur le développement durable</i> .
Il importe de connaître le contexte, à l'échelle mondiale, du développement actuel pour déterminer les interventions appropriées quant au virage à opérer.
Il importe de connaître le contexte historique du développement actuel pour déterminer les interventions appropriées quant au virage à opérer.
Le développement durable se réfère à tout ce qui touche au développement, incluant les activités économiques.
Le développement durable n'est pas un domaine réservé à des spécialistes ; il concerne toute personne qui, ayant constaté la situation de dépassement, cherche à corriger le tir.
L'ensemble des activités de l'Administration vise à contribuer au développement de la société.
Les principes énoncés dans la <i>Loi sur le développement durable</i> fournissent un cadre global pour les interventions ; un accent y est mis sur : <ul style="list-style-type: none">• l'objectif du développement, soit le progrès social : les personnes ont droit à une vie saine et productive et les actions sont entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ;• la condition du développement, soit le respect de la capacité de support des écosystèmes.
Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme et exige, en conséquence, une planification à long terme.
La planification du développement doit faire appel à des outils permettant d'intégrer l'ensemble des enjeux.
Les caractéristiques du développement durable suggèrent de recourir à l'économie écologique pour guider les interventions.
Une des premières mesures liées au recours à l'économie écologique consiste à rechercher des indicateurs synthétiques complémentaires au produit intérieur brut (PIB).
Les travaux de vérification doivent être réalisés en se fondant sur les éléments suivants : les indicateurs synthétiques complémentaires au PIB, les principes de développement durable ainsi que les outils mis au point à cet égard.
La vérification des processus du développement entrepris par l'Administration implique l'examen de certaines problématiques prioritaires, dont celles associées à la démographie et à l'énergie.

ANNEXE 7

Le développement des Éco-industries : un cas actuel de coopération décentralisée.

a - Contexte :

Depuis 2005, les Régions françaises Alsace, Aquitaine, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes et les conférences régionales des élus du Bas-Saint-Laurent, Chaudière-Appalaches, Côte-Nord et Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine ont mis en place un programme interrégional et franco-québécois sur les éco-industries.

Ce programme est soutenu financièrement par chacune de ces collectivités et par le **Fonds franco-québécois pour la coopération décentralisée**, fonds géré par le ministère français des Affaires Étrangères et le ministère québécois des Relations internationales.

Ce programme se développe dans quatre domaines :

- Les **agroressources** : agrocarburants et agromatériaux
- **Construction bois** et performance énergétique
- La gestion des **forêts** et des **parcs naturels**
- L'énergie **éolienne** : guide à l'intention des élus municipaux du Québec sur l'acceptabilité sociale des projets éoliens

b - Méthode utilisée et calendrier :

Cette coopération repose principalement sur **l'échange d'expérience et de bonnes pratiques et des recherches communes**. Chacune des collectivités a rassemblé des acteurs régionaux susceptibles d'apporter leur savoir-faire et leur analyse au programme, selon les thèmes abordés et les objectifs fixés.

– Pour *les agroressources*, le programme a permis des recherches communes et des transferts de technologies entre laboratoires et centres de recherche français (Valagro) et québécois [Oléotek, Centre de Technologie Minérale et de Plasturgie (CTMP), Serex], sur le développement de **carburants biodiesel de seconde génération** et sur la mise au point d'une **huile isolante diélectrique** fluide à très basse température à partir d'huiles végétales.

– Dans le cadre de la **construction bois** le projet s'est traduit par la mise en place des programmes REXECOBOIS 1 et 2, qui ont permis une **analyse avec retour d'expériences sur les performances énergétiques et environnementales des constructions bois** québécoises et françaises, ainsi que des **échanges commerciaux et de bonnes pratiques industrielles entre entreprises**. Rexecobois 2 a également mis en place des **échanges dans le domaine de la formation** à la construction bois entre établissements scolaires français (lycées professionnels, université et IUT) et québécois (cégeps, universités). Ces programmes sont portés par Nobatek, Ecocampus (Université de Bordeaux) et Futurobois pour la France et les CRE Bas-Saint-Laurent et Chaudière-Appalaches pour le Québec.

– La coopération sur la **gestion des forêts et parcs naturels régionaux**, menée par la Région Rhône-Alpes et la CRE Bas-Saint-Laurent, a permis des échanges de bonnes pratiques et la comparaison des systèmes français et québécois. Les élus

des quatre régions québécoises impliquées ont été sensibilisés à la gestion des parcs naturels et à la gestion d'une partie des forêts publiques par les collectivités. Des échanges ont également eu lieu sur le bois-énergie et des chaufferies collectives.

– Le projet sur l'**énergie éolienne**, a permis aux conférences régionales des élus du Bas-Saint-Laurent, Chaudière-Appalaches, Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR), au Centre de recherche sur le développement territorial et au LEPTAB (Université de La Rochelle) de travailler en commun à la rédaction d'un guide destiné aux élus municipaux du Québec, afin de leur fournir des informations et des conseils pour favoriser l'acceptabilité sociale de projets éoliens sur leur territoire.

Chaque projet a donné lieu à plusieurs rencontres entre partenaires impliqués. Tous les participants au programme global se sont rencontrés à trois reprises :

- Décembre 2005 : 1^{er} séminaire de rencontre pour mettre en contact les partenaires à La Rochelle ;
- Mai 2006 : 2^e séminaire au Québec pour permettre de découvrir le terrain des centres de recherches et entreprises impliqués, et définir les thèmes communs de travail.
- 5-7 mai 2008 : les Ateliers franco-québécois sur les éco-industries ont permis une restitution des résultats des différentes recherches ou activités de coopération, et une ouverture sur les perspectives d'avenir des coopérations franco-québécoises dans le domaine des éco-industries (écoconception).

c - Résultats et perspectives d'avenir

Points forts :

La principale réussite de ce programme est d'avoir créé une dynamique d'échanges qui s'est traduite par la création de nombreux partenariats de travail. Des résultats concrets sont aujourd'hui visibles :

– concernant les échanges dans le domaine des **agroressources**, les premiers partenariats entre le laboratoire français VALAGRO et les laboratoires québécois OLEOTEK, SEREX, CTMP et le Centre de développement bioalimentaire du Québec (CDBQ) ont permis l'identification de 12 nouveaux projets listés dans une « Convention technique "agro-industries" » signée en septembre 2007. Parmi ceux-ci, 3 projets sont mûrs pour des actions de transfert de technologies :

- engrais retardés à partir de laine de mouton,
- tourbe artificielle à partir de résidus d'écorce,
- ensimage de fibres pour la fabrication de matériaux composites.

La recherche de financements a ralenti la réalisation de ces projets pour un temps. A présent, des solutions ont été trouvées au niveau régional et québécois pour assurer le financement des projets (hors FFQCD). Le FFQCD a donc créé une dynamique de partenariat entre la France et le Québec ; les partenaires ont su trouver d'autres moyens de financement pour continuer les échanges.

– pour la **construction bois** : la coopération franco-québécoise permet de contribuer à développer la filière construction bois en France, filière insuffisamment fournie en professionnels bien formés. Les échanges permettent aux entreprises

ainsi qu'aux bailleurs de logements sociaux français de moins considérer la maison bois comme un produit haut de gamme, en la rendant accessible à un plus large public, et ce, en s'inspirant notamment de l'approche nord-américaine de l'usage des maisons. De leur côté, les Québécois ont beaucoup appris sur les grandes structures en bois qui sont peu développées au Québec.

Le projet DEFICOBOIS, qui vient de recevoir l'appui du FFQCD pour l'année 2008-2009, s'inscrit dans la continuité de cette coopération entre les régions Aquitaine, Poitou-Charentes, Bas-Saint-Laurent et Chaudière-Appalaches. Ce projet s'insère dans le cadre du **développement de la filière construction bois** en France, en mettant en place des missions d'entrepreneurs français au Québec avec à terme le but de mettre sur pied un **cluster** Aquitaine / Poitou-Charentes qui travaillera avec un cluster Bas-Saint-Laurent / Chaudière-Appalaches. L'objectif est de permettre les transferts de technologies et de bonnes pratiques entre les deux régions, les entrepreneurs français ayant la possibilité de faire des stages dans des entreprises québécoises et inversement. Une amélioration de l'efficacité écologique de la construction bois au Québec est également visée.

Le projet DEFICOBOIS a également pour objectif la mise en relation d'enseignants et d'étudiants/élèves français et québécois afin d'améliorer et d'enrichir les **formations** dans le domaine de la construction bois en France. Il s'agira de créer les conditions pour que les modules d'enseignement dans chacune des régions possèdent des bases communes. Le projet prévoit également des transferts de pratiques pédagogiques (peu développées dans le domaine de la construction bois en France). En parallèle, à travers les échanges de pratiques industrielles se met en place un partenariat à court terme qui s'enrichira sur le moyen terme grâce aux pratiques communes en matière de formation de jeunes professionnels.

- Le projet d'échanges sur la **gestion des parcs naturels régionaux et des forêts communales** est intervenu dans un contexte de crise du secteur forestier québécois. Ces échanges ont permis :
- A deux municipalités régionales de comté (MRC) du Bas-Saint-Laurent de d'entreprendre une démarche en vue de **l'adaptation du concept de Parc Naturel Régional** à leur réalité.
- Les échanges ont alimenté une réflexion chez les acteurs régionaux, principalement les élus, quant à la **réappropriation de la gestion d'une partie des forêts publiques, par les collectivités québécoises**. D'ailleurs, une **entente de collaboration** a été signée **entre la Fédération nationale des communes forestières de France (FNCoFor) et la CRÉ du Bas-Saint-Laurent** pour favoriser les échanges entre élus québécois et français sur ce thème.
- La région du Bas-Saint-Laurent a mis en place une **Filière Forêt — Bois-matériau**, concept très répandu en France, mais peu utilisé au Québec.
- Une **stratégie d'implantation de chaufferies collectives** a été annoncée en décembre 2007 au Bas-Saint-Laurent.
- Le **guide destiné aux élus municipaux du Québec pour favoriser l'acceptabilité sociale de projets éoliens** sur leur territoire, dont la sortie est prévue pour la rentrée 2008, apporte plusieurs éléments aux élus :
- un historique du développement de l'énergie éolienne au Québec,
- les différentes composantes matérielles que comprend une éolienne,

- les diverses formes d'installations éoliennes actuellement utilisées ou qui pourront l'être à l'avenir,
- le cadre institutionnel et réglementaire régissant au Québec le développement de la filière,
- les dimensions de l'acceptabilité sociale,
- des réflexions et suggestions pouvant faciliter le travail des élus notamment lors de l'implantation de parcs,
- les étapes d'implantation d'un parc éolien,
- les divers impacts environnementaux et sociaux des parcs éoliens ainsi que des mesures d'atténuation (intervention),
- les retombées des parcs éoliens
- des études de cas.

Difficultés rencontrées :

- Le Fonds franco-québécois pour la coopération décentralisée est un très bon outil pour mettre en relations des partenaires français et québécois. Cependant, il ne prend en charge que les dépenses relatives au transport, hébergement et nourriture des bénéficiaires. Les projets de recherche nécessitant des sommes plus élevées doivent donc faire appel à d'autres modes de **financement**. Ce problème se pose notamment pour les recherches franco-québécoises dans le domaine des agroressources et de la construction bois.
- Un programme avec beaucoup de partenaires nécessite une **communication claire** pour chacun des projets. Les partenaires de la coopération sur les agroressources ont formulé le besoin de nommer des chefs de projet par centre, et d'organiser les projets en cellule de projet en nommant un responsable par projet.

Conclusion

Les coopérations franco-québécoises dans le domaine des éco-industries sont extrêmement enrichissantes sur le plan interrégional et franco-québécois. Mises en place depuis bientôt trois ans, elles permettent des mises en relations d'acteurs des filières éco-industrielles qui s'enrichissent de leurs bonnes pratiques. De plus, les recherches communes permettent des développements plus rapides tout en ne mettant pas les partenaires en concurrence, car le Québec et la France sont trop éloignés pour qu'une concurrence soit rentable.

Plusieurs types d'acteurs bénéficient des projets :

- entreprises
- centres de recherche
- établissements scolaires et universitaires (enseignants, étudiants, élèves)
- collectivités (élus et techniciens)

Ainsi, c'est la filière éco-industrielle dans son entier qui bénéficie des compétences de l'autre pays permettant son développement plus rapide dans chaque région impliquée. Les coopérations France-Québec dans le domaine des éco-industries participent donc activement au développement économique de chaque région dans une optique de développement durable.