PUQ | NUMÉRIQUE

TERRITOIRES DURABLES
EN DEVENIR

2e ÉDITION

SOUS LA DIRECTION DE
Christiane Gagnon

Presses de l'Université du Québec

AUTEURS

/ Antonina Balfanz, Lagune de Szczecin
/ Franziska Barthel, Lagune de Szczecin
/ Marie-Pierre Clavette, Baie-Comeau
/ Sylvain Cotto, Mellé
/ Silvia De Castro, Caraguatatuba
/ Élise Dumouchel, Saint-Honoré-de-Témiscouata
/ Claude Duval, Mellé
/ Peter Dehne, Lagune de Szczecin
/ Nayeth Foglia, Macarena
/ Christiane Gagnon
/ Jacques Garreau, Bouaye
/ Ann Gibbons, Marion
/ Thora Martina Herrmann, Lagune de Szczecin
/ Heidrun Hiller, Lagune de Szczecin
/ Jérôme Lévesque, Saint-Honoré-de-Témiscouata
/ Doroty A. Martos, Caraguatatuba
/ Jean-Philippe L. Messier, Baie-Comeau
/ Annie Rochette, Quartier Milton-Parc
/ Abdourahmane Mbade Sène, Saint-Louis
/ Luce-Ann Tremblay, Baie-Saint-Paul
/ Luc Vodoz, Lausanne
/ Joshua Wolfe, Quartier Milton-Parc

PRÉFACE

DÉMARCHES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

EXEMPLES LOCAUX SUR 4 CONTINENTS

QUELLE GOUVERNANCE POUR LES TERRITOIRES

Préface

Penser globalement, agir localement.

Ce slogan des années 1970 n'a rien perdu de sa pertinence. Si les diplomates s'efforcent d'aboutir à des accords internationaux trop souvent minés par la défense des intérêts nationaux, c'est en réalité au niveau local que l'action est déterminante. Au niveau local, on se connaît et on connaît le terrain. On sait que la crue peut noyer une rive où il vaut mieux ne pas construire, on sait qu'il peut geler même en mai, on sait que l'équipe du village donne son maximum une demi-heure avant la fin du match, on sait que le premier adjoint du maire est un passionné d'oiseaux, bref, on peut agir plus facilement. De toute manière, une fois que l'encre des traités internationaux a séché, qui va faire le boulot si ce ne sont les collectivités locales et les entreprises ?

Au demeurant, les accords internationaux sur le développement durable ne sont possibles qu'une fois l'action commencée quelque part. Il faut que l'exemple ait été donné, par exemple un plan d'économie d'énergie, et que chacun se rende compte que c'est possible et même profitable.

Sinon, on craint que l'engagement soit difficile, que ça coûte trop cher, que les entreprises délocalisent, que ça défavorise la commune ou le pays, par rapport aux voisins. Et puis, lorsque les premiers se sont lancés et qu'un grand nombre a suivi, l'accord peut être conclu.

Aujourd'hui, nous avons besoin de créer un sentiment de citoyenneté planétaire. Nous avons déjà une gamme d'appartenances locales, régionales, nationales, voire continentales. Il manque le patriotisme terrestre. Que l'on se sente proche du pêcheur mauritanien ou du paysan andin. Que l'on saisisse qu'il peut faire exceptionnellement froid au Québec, un hiver, tandis que la moyenne mondiale des températures enregistre un accroissement général. Et bien sûr, que l'on accorde son comportement et celui de ses proches aux infléchissements nécessaires pour protéger la planète, aider un peuple dans le besoin ou respecter la cause planétaire choisie.

Voici un ouvrage qui peut nous inspirer dans cette recherche. Christiane Gagnon y a rassemblé une quinzaine d'exemples de cette citoyenneté terrestre incarnée dans un territoire par une communauté unie dans l'action. Les territoires décrits se trouvent autant dans les pays en développement que dans les pays développés. Les approches du développement durable sont multiples, l'important est de s'y mettre. En espérant que les délégués à la conférence de Rio+20 sur le développement durable auront lu ce livre.

Brice Lalonde

Coordonnateur exécutif de la Conférence des Nations unies
sur le développement durable (Rio+20)

Démarches territoriales de développement durable au Brésil, au Québec et dans le monde

Christiane Gagnon

Des territoires durables ?

Lorsqu'il est question de territoires durables, de villes vertes, intelligentes, compactes, en transition, d'écoquartiers et de communautés viables, les interrogations fusent : de quoi s'agit-il au juste ?

Un nouveau modèle d'urbanisme ? Une stratégie de verdissement ? Une innovation technologique ? Un mode de gestion des biens communs ? Une opportunité d'affaires ? Un marketing territorial ? Une façon d'habiter ensemble ? Une modernisation de l'action publique et de reddition des comptes ? Une redynamisation de la démocratie locale ? Un espace de dialogue ? Une voie de réduction des inégalités, de la pauvreté ? Une transformation sociale ? Une utopie ? Un lieu d'articulation entre les enjeux locaux et globaux du développement durable ? Ou encore une adaptation renforçant un modèle dominant basé sur la croissance et la prédation des ressources ?

Des questions sans réponse unique

Toutes ces questions détiennent une partie de la réponse, selon les lunettes de lecture portées. Il n'existe pas de réponse unique et univoque pour qualifier la variété des démarches territoriales de développement durable (DD) qui ont émergé internationalement au cours des vingt dernières années. Les caractéristiques sociales, culturelles, environnementales et économiques du territoire, le contexte politique ainsi que la dynamique endogène des acteurs influencent le choix de démarche territoriale de développement durable : Agenda 21 local, animation territoriale, planification stratégique, écologie industrielle et territoriale, protection patrimoniale d'espaces naturels, plan directeur participatif, etc.

Le CEUM a aménagé un toit vert sur un duplex de la rue Jeanne-Mance
Photo : CEUM

Qu'il s'agisse de quartiers, de villages et de villes, de regroupements de municipalités, de communautés de communes et de régions, une myriade de pratiques et d'initiatives ont émergé, inspirées du développement durable (DD), et soutenues soit par la société civile, des élus ou encore des professionnels du développement local ou territorial.

L'approche territoriale de la gouvernance du développement durable : le prisme du livre

L'hypothèse fondatrice du présent livre s'appuie sur l'idée que le territoire, construit par les acteurs, s'avère la « brique de base »

Circuit entretenu par des bénévoles
Photo : Mellé

de la gouvernance du développement durable (Calame, 2003 ; Theys, 2002). Cette thèse, largement soutenue par les auteurs de la revue *Développement durable et territoires*, inclut aussi les rapports entretenus à toutes les échelles. Par exemple, la pollution atmosphérique demande des stratégies et des accords internationaux, tout autant que des modifications dans l'offre locale et régionale de transport en commun de même qu'une conscientisation des individus par rapport à leur choix d'utiliser ou non leur voiture comme moyen de déplacement au quotidien.

Cet exemple démontre à quel point le global et le local sont inextricablement liés. Toutefois, si on y ajoute la déterritorialisation des économies, les rapports inéquitables Nord/Sud et les changements climatiques planétaires, la question des gestes individuels sur un territoire donné a presque l'air anodin ! Pourtant, c'est à l'échelle combinée de l'individu, de la communauté, des organisations et des territoires que se manifestent les impacts, les risques et les contradictions d'un mode de développement insoutenable. C'est à l'échelle des humains, incluant leurs rapports à la nature, que se vivent, parfois dramatiquement, les conséquences d'une croissance non solidaire du développement. Ainsi, la facture des conséquences négatives et non souhaitées des décisions est refilée à d'autres communautés, à d'autres territoires ou, pernicieusement et imperceptiblement, aux générations suivantes. Pensons seulement à l'élimination des matières dangereuses qui se retrouvent le plus souvent dans des communautés dévitalisées ou dans des pays du Sud. Notons aussi l'exploitation des ressources par les multinationales privées qui laissent souvent le fardeau des impacts

sociaux et environnementaux à la société tout en privatisant les profits. Il y a là, indéniablement, un enjeu d'équité et de gouvernance incontournable : comment se prennent les décisions et au détriment de qui et de quoi ?

C'est aussi à l'échelle des territoires infranationaux que l'articulation/désarticulation des dimensions économique, sociale et environnementale est visible. Là, dans les microterritoires et les villes à l'échelle humaine, les populations locales peuvent plus facilement agir, mobiliser des ressources et s'approprier des lieux de vie. Cela demande toutefois une adaptation éclairée, une modification du mode de consommation au nom du bien-être de l'ensemble et des générations futures. Dépasser les logiques sectorielle, organisationnelle et individuelle ainsi que la conception du territoire-support devient un défi auquel nous convie notamment l'approche territoriale du développement durable.

Ce livre propose un prisme, une entrée par les territoires dits durables. Il nous importait d'illustrer, de l'intérieur et avec les acteurs, comment divers types de territoires, du quartier à la zone transfrontalière, abordent les enjeux de la durabilité sociale et environnementale, à travers des démarches territorialisées et contextualisées, sources d'apprentissages collectifs et individuels. Inspirées du paradigme de DD comme cadre d'action, innovent-elles tant dans l'approche que dans le choix des solutions ? Quels apprentissages y sont réalisés ? Adoptent-elles un mode de fonctionnement plus intégré, réticulaire et transparent, voire imputable ? Entraînentelles un mode de gouvernance participatif plus près des besoins humains, des valeurs et des aspirations liées au DD ? Voilà quelques interrogations critiques qui serviront d'ancrages de lecture transversale, dans le chapitre conclusif.

Territoires durables en devenir

Plusieurs villes emblématiques tels que Stockholm, Växjö, Barcelone, Fribourg, Vancouver ont affiché leur couleur quant à la viabilité de leurs territoires. Cependant, en ce début de xxie siècle, malgré les prétentions et les nombreux efforts consentis, malgré les stratégies et les programmes de DD, malgré une conscientisation d'un nombre de plus en plus important d'individus face à l'urgence socioenvironnementale, les territoires durables n'existent toujours pas ! Les territoires durables, sont en devenir, en construction incessante, c'est-à-dire au stade de l'expérimentation collective. Car comment habiter le territoire et gérer avec précaution les biens communs, tout en n'hypothéquant pas les potentiels et les capitaux des générations futures et de la planète,n'est pas une recette écrite à l'avance. Dans un contexte de raréfaction des ressources et de concentration des richesses, de mobilité, de

Exposition itinérante interactive
Photo : CEUM

repli identitaire, il y a presque là un nœud gordien. Tout comme pour le développement durable, les territoires durables ne sont pas une réalité en soi : ils agissent comme un idéal type, comme une utopie créatrice, comme un référentiel d'action.

Cette affirmation n'empêche pas la profusion de solutions et d'innovations dédiées à contrer le développement non viable, telle la mobilité durable, la production d'énergies non fossiles, l'accès au logement abordable, le compostage, la création d'espaces verts de proximité, la forêt urbaine et durable, l'agriculture soutenue par la communauté, les loisirs et le tourisme durables. Autant de voies qui constituent des avancées, mais qui demeurent trop souvent sectorielles et partielles. Toutefois, leur intégration dans une planification territoriale de développement durable et viable n'augmenterait-elle pas leur performance et leurs capacités transformatrices ?

Vivre dans des territoires plus durables et plus viables : un enjeu d'équité et de gouvernance ?

Néanmoins, vivre dans des territoires plus durables et plus viables qui répondent à des besoins de base, voire à des droits humains, tels que l'accès à l'eau potable, au logement décent et abordable et à l'emploi, constitue une nécessité de base pour le développement de tout être humain. Malgré toutes les richesses et toutes les technologies existantes à l'échelle mondiale, des individus et des communautés sont toujours laissés à eux-mêmes, sans réponse satisfaisante à leurs besoins de base. C'est pourquoi les enjeux de l'équité intra et intergénérationnelles, voire de justice sociale et environnementale, sont indissociables de la durabilité des territoires.

Cette réponse aux besoins de base fait d'ailleurs partie des quatre stratégies d'écodéveloppement, proposées par Ignacy Sachs, qui déjà en 1980 en continuité avec les travaux de la Fondation Dag Hammarskjöld, jetait les bases d'un modèle pour un autre développement, plus humain, plus viable. Un modèle qui ne s'adresse pas qu'à des populations rurales des pays du quart monde, mais qui privilégie l'usage des ressources renouvelables et des technologies vertes, tout en renforçant les capacités des communautés. Malheureusement, près de quarante plus tard et de nombreux programmes d'aide et de coopération internationale, dont celui des Objectifs du millénaire, des centaines de millions d'individus non toujours pas accès à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées. Ce n'est pourtant pas dû au manque de technologies

et de ressources, mais relève davantage d'un problème de gouvernance territoriale. La gouvernance, c'est-à-dire la façon dont le pouvoir est exercé et par qui, se pose maintenant comme un quatrième pilier du DD. Lors du Sommet des Nations-Unies sur le développement durable à Rio+20 en 2012, elle occupe d'ailleurs une large partie des travaux et des négociations.

L'émergence de territoires durables sous l'influence des Sommets internationaux des Nations Unies (1992-2012)

Il y a de nombreux facteurs sociaux et politiques qui peuvent expliquer l'émergence du DD ; nous n'insistons que sur le contexte international qui l'a propulsé. Précédemment, rappelons que le DD contient une ambiguïté conceptuelle, bénéfique diront les uns (car il est encore en construction), néfaste diront les autres. Par exemple, pour les postmodernistes du développement, le DD représente un « oxymore », une « clef ouvrant toutes les portes » ou, pour les marxistes, une machination ourdie par le grand capital afin de subordonner définitivement le social et l'environnement à l'économie. Quelle que soit son interprétation idéologique, il demeure un paradigme en construction, un lieu rassembleur d'acteurs aux intérêts contradictoires qui, jusqu'à présent, a tout de même permis de discuter le sens et les finalités du développement, voire de la croissance insoutenable, et d'aborder l'idée d'une nécessaire transformation sociale vers un monde meilleur. Au-delà de l'interprétation de sa portée par les chercheurs et de son usage extensible par des acteurs aux intérêts opposés, revenons brièvement sur l'historique mondial de sa construction.

Vancouver
Photo : Christiane Gagnon

C'est en 1972 à Stockholm, lors du premier Sommet sur le développement et l'environnement, qu'apparaissent concurremment les termes développement et environnement, ce dernier étant défini sous l'angle biophysique. Rappelons que le Club de Rome (1970) venait d'affirmer la finitude des ressources. Une des questions discutées était l'opposition entre environnement et croissance. Quarante ans et plusieurs milliers d'échanges plus tard, cette question pourrait apparaître obsolète, ce qui n'est pas le cas compte tenu de la poursuite du modèle productiviste et consumériste. La viabilité de la planète à moyen terme se pose inéluctablement, et ce, malgré la présence de plus de technologies dites propres ou vertes et une meilleure connaissance des impacts socio-environnementaux de l'activité humaine.

Il faudra attendre 1987 pour que le DD acquierre ses lettres de noblesse, avec la parution du rapport Brundtland – nommé ainsi en l'honneur de la présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. L'idée principale repose sur l'hypothèse d'une harmonisation, souhaitable et jouable, entre les dimensions économique, sociale et environnementale. Suite à une vaste consultation mondiale, le rapport Brundtland, intitulé *Notre avenir à tous*, propose une douzaine de définitions du DD. Une de celle-ci fait l'unanimité au sein des Nations Unies : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Dans la genèse du concept de développement, c'est une des première fois que la temporalité, à travers les générations futures, en fait partie explicitement. Le rapport inclut aussi la notion d'équité sociale, voire de justice environnementale : « Pour satisfaire les besoins essentiels, il faut non seulement assurer la croissance économique dans les pays où la majorité des habitants vivent dans la misère, mais encore faire en sorte que les plus démunis puissent bénéficier de leur juste part des ressources. » Mais la notion d'équité est peu reprise et mise en lumière. Pourtant, elle permet de faire le pont avec la dimension sociale du DD.

Inde
Photo : Jayanta Guha

Un autre temps fort est celui du Sommet de la Terre à Rio, en 1992, qui incarne la stratégie du DD dans un véritable programme d'action intitulé *Action 21* pour le XXI^e^ siècle. Il est signé par plus de 170 pays tout comme les conventions internationales, dont celle sur la biodiversité, les États-Unis s'y refusant. Ce premier programme mondial de DD se décline en quarante chapitres, plus de 200 recommandations et 27 principes. Il représente une sorte d'innovation pour une gouvernance mondiale de l'environnement. Le chapitre 28 interpelle les villes et fixe la cible à atteindre : « D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme *Action 21* à l'échelon de la collectivité ».

L'idée des Agendas 21 locaux était ainsi lancée. Dix ans plus tard, le Sommet du développement durable à Johannesburg ne lève pas, faute d'engagements concrets des États. Cependant, les maires des villes présents demandent plus de moyens pour les mettre en place.

En 2012, vingt ans après le Sommet des Nations Unies sur le DD, Rio de Janeiro est à nouveau l'hôte de cet évènement international ; parmi les thèmes à l'ordre du jour, signalons la croissance verte,

la gouvernance territoriale et mondiale du DD et la réduction des inégalités. Plusieurs observateurs y discutent des avancées du DD, eu égard au plan d'action mondial de 1992 et aux indicateurs de progrès. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, les avancées sont jugées plutôt faibles par les Africains, compte tenu des nombreux problèmes sociaux et politiques existants.

Les trois jours de la conférence visent à renouveler l'engagement politique en faveur du DD, à évaluer les progrès et à identifier les défis, à partir d'un document initial, *Zero Draft*, qui a déjà fait préalablement l'objet de nombreuses négociations bilatérales. Il sert de référence aux négociations tant formelles qu'informelles, notamment lors de nombreux évènements parallèles, dont le Sommet des peuples. Pour les villes, il y a le *Global Hall Forum*, animé par l'organisme Local governments for Sustainability.

Dans le *Zero Draft*, la politique du développement durable urbain y est affirmée ainsi que la nécessité, pour les territoires locaux, de travailler davantage avec les gouvernements nationaux :

> *We recognize the need to integrate sustainable urban development policy as a key component of a national sustainable development policy and, in this regard, to empower local authorities to work more closely with national governments.*

> *We recognize that partnerships among cities have emerged as a leading force for action on sustainable development. We commit to support international cooperation among local authorities, including through assistance from international organizations.*

Cette citation fait ressortir la conception préétablie du rôle des territoires infranationaux selon encore une stratégie internationale de type descendante et pyramidale. Cela risque-t-il de créer une tension entre des directives internationales, reprises nationalement, et des démarches territoriales de DD, plus centrées sur la qualité de vie et sur des projets locaux d'épanouissement humain ?

La création d'un futur Conseil mondial du DD, à l'image de l'OMC imposant des normes et des règles de gouvernance environnementale pour les grands acteurs privés et publics, favoriserait-elle la nécessaire articulation entre les territoires infranationaux et les stratégies globales ? Une conception renouvelée des territoires selon une vision ascendante, c'est-à-dire « du bas » vers « le haut », où chaque territoire, chaque communauté de pratiques ou réseau, a la possibilité d'influencer, de faire adopter des innovations autant que des aspirations transformatrices serait-elle davantage porteuse de DD ? Autrement dit, penser GLOBALEMENT et agir LOCALEMENT n'est-il pas aussi une piste de solution ? C'est

du moins ce que certains mouvements sociaux tentent de faire, soit mondialiser leurs actions, leurs visions. Le cas des *Quartiers 21* de Lausanne, en Suisse est édifiant à l'égard de la valorisation du principe de subsidiarité, mais laisse perplexe quant aux capacités transformatrices plus larges. À l'échelle européenne, il est clair que la mise en réseau d'une communauté de pratiques urbaines, dédiées à la viabilité et à l'amélioration de la qualité de vie, a joué un rôle majeur dans la territorialisation du DD et l'affirmation du leadership des villes.

Les territoires durables sous l'influence des contextes nationaux : quelles démarches et quels dispositifs de développement durable ?

Lors du Sommet de Rio en 1992, les territoires ont été interpellés, directement et vigoureusement, à mettre en œuvre les politiques de DD, décidées à l'échelle internationale et déclinées par les gouvernements nationaux, à l'image d'une courroie de transmission. Par exemple, la Suède, dès le début des années 1990, voulant être un modèle, a fortement incité les collectivités à faire des A21L ou des plans d'action de DD à titre d'objectif prioritaire. Les contenus étaient alors davantage à caractère environnemental et traités de façon sectorielle (déchets, gestion de l'eau, etc.).

En 2002, dix ans après Rio, plus de 6 500 Agendas 21 locaux sont recensés à travers le monde. Malgré ce nombre à première vue impressionnant, le résultat demeure encore loin des attentes, c'est-à-dire un agenda pour chaque collectivité territoriale. Lors du deuxième Sommet sur le développement durable, à Johannesburg en 2002, les élus locaux présents réitèrent alors la pertinence de nouvelles pratiques de développement urbain/ régional durables et équitables, afin de répondre aux besoins fondamentaux de leurs citoyens, tout en déplorant le manque de moyens.

De 1993 à 2010, l'Europe s'active, soucieuse de prendre le leadership. De nombreuses conférences européennes tissent les liens d'un mouvement et d'un réseau européens autour d'un urbanisme durable. En 1994, la Charte d'Aalborg promeut la création des A21L. Elle met l'accent sur le principe de cohérence entre toutes les dimensions du territoire urbain et sur celui d'une nécessaire équité sociale et territoriale.

Considérée comme une rupture principielle par rapport à la Charte d'Athènes, base de la ville contemporaine répondant à une production industrielle fordiste, la Charte de Leipzig (2007) insiste sur l'importance du développement urbain intégré. À l'échelle nationale, le travail se continue dans cette direction . Des pays créent des espaces de discussion, telles les assises du développement durable, pour ne citer que l'exemple français, afin de favoriser une mise en réseau d'espaces d'expérience.

Au Québec, il n'y a pas de mouvement autour des villes durables. Par contre, le gouvernement se dote d'une Loi sur le développement durable et d'une stratégie quinquennale, obligeant ainsi les 150 ministères et sociétés d'État à se doter d'un plan organisationnel de DD

(2009-2013). Bien que les collectivités territoriales ne sont pas formellement invitées à faire de même, la réflexion est amorcée, sur la base des pratiques volontaires en cours. Aujourd'hui, sur près de mille quatre cents collectivités territoriales (municipalités locales, microrégionales et régionales), une centaine d'entre elles font une démarche territoriale intégrée de DD.

Au Brésil, c'est en 2000 que le ministère de l'Environnement lance un document de discussion sur l'A21 brésilien, comprenant notamment six thèmes, dont la réduction des inégalités et les villes durables, Deux ans plus tard, il publie le document *Construindo a Agenda 21 Local* afin d'aider les collectivités territoriales à se doter d'une démarche de DD. En 2003, 85 projets d'A21L reçoivent un financement fédéral (Machado *et al.*, 2007 :108). En 2010, il y aurait environ 150 A21L actifs sur l'ensemble du territoire. Leur orientation s'inscrit dans une démarche d'éducation relative à l'environnement, selon une perspective critique par rapport au développement et un modèle de gouvernance participative, associant l'ensemble des acteurs privés, publics et associatifs.

Là comme ailleurs dans le monde, la rencontre entre la démocratie élective et participative, à travers des démarches territoriales singulières, incluant à la fois des objectifs mondiaux et locaux, reste un défi constant, compte tenu de l'effort de mobilisation qu'elles demandent, de leur peu de moyens et de leur peu d'influence sur la prise de décision et l'action municipale.

Du côté des représentants de certains pays du Sud, le DD a été perçu, il y a pas si longtemps, comme une mesure discriminatoire les empêchant d'atteindre les niveaux de développement du Nord, notamment pour les nouveaux pays émergents. Cela constitue sans doute un facteur qui a ralenti la longue marche du DD. Dans un contexte où la satisfaction des besoins fondamentaux fait défaut dans plusieurs pays, le développement humain (DH) prédomine, même si le développement humain et le développement durable sont inextricables. Lors du Sommet du millénaire en 2000 (et renouvelé en 2010), huit objectifs (OMD) ont été adoptés afin de mieux structurer l'action des programmes des Nations Unies et des organisations financières comme le FMI et la Banque mondiale. En Afrique, les A21L, encore peu nombreux et soutenus notamment par l'ONU-Habitat, ont largement un contenu articulé aux problématiques des besoins et des services, dont la présence d'infrastructures urbaines de base, telles les usines d'épuration et de traitement des eaux.

Face aux pressions et aux changements imposés, des collectivités territoriales tentent de mettre à contribution la société civile, les institutions, les universités, de même que les entreprises, selon un modèle de gouvernance partenarial et participatif.

Mais pour les A21L, comme pour des milliers d'initiatives locales suscitées par la société civile, le défi reste le même : les faire percoler « vers le haut », c'est-à-dire vers les institutions nationales et internationales, afin d'enclencher un changement social structurant qui se traduit significativement pour les plus démunis.

Eu égard à ce défi, quels sont les types de démarches territoriales qui peuvent faciliter des coopérations entre des organisations cloisonnées, jointer les décisions éclatées et non cohérentes, donner du sens au vivre ensemble ? La planification stratégique, les plans directeurs sectoriels (gestion de l'eau par bassin versant, gestion des matières résiduelles), le marketing territorial et les outils réglementaires d'aménagement du territoire sont-ils suffisants et adaptés à la donne complexe d'un développement de plus en plus insoutenable ?

La diversification des Agendas 21 locaux

Si au début des années 1990 l'A21L était vu comme l'outil « idéal » de planification du DD, aujourd'hui, l'enjeu climatique et les programmes éconergétiques remportent la palme. Les plans climat, le bilan carbone, les quartiers et les villes écoénergétiques, la certification ISO 14 000 ou 26 000 obtiennent la faveur des gouvernements et des collectivités territoriales dans les pays industrialisés.

Certes la production et la consommation d'énergies renouvelables (éolien, solaire, voitures électriques, éthanol) est un enjeu primordial. Toutefois, cela justifie-t-il que l'industrie des technologies dites vertes prenne le devant de la scène occultant, du coup, les problématiques sociales, celles de l'équité et de la planification participative, notamment avec les A21L ? Par exemple, il est clair que derrière la démarche partenariale des quartiers haute qualité énergétique de Stockholm, il y a une industrie énergétique et des choix urbanistiques liés.

Cependant, comme disait Ivan Illich, qui contrôle l'outil ? Qui contrôle les technologies vertes ? Comme suggère le livre intitulé *Les pionniers de la ville durable*, les stratégies énergétiques et climatiques orientent prioritairement les choix politiques et urbanistiques de certaines villes vertes d'Europe. Bien que ces stratégies puissent prendre place dans une démarche globale d'A21L, alliant un ensemble planétaire et un objectif d'amélioration des conditions de vie des plus démunis ou des plus fragilisés, tout se passe comme si la planification territoriale et la vision concertée du DD cédaient à la facilité de l'achat de solutions technologiques clef en main. Cela ne remet aucunement en cause le modèle productiviste, consumériste et inéquitable.

En 2012, il n'existe pas de comptabilité mondiale sur le nombre d'A21L comme celle de 2002 où 6 500 avaient été recensés. Malgré qu'ils ne soient plus dans la mire de l'agenda politique des associations

internationales, tel l'ICLEI qui les avait soutenus depuis 1992, leur nombre continue d'augmenter dans un certain nombre de pays, comme la France et le Québec.

Au Québec, par rapport au contexte international, les trois premiers A21L apparaissent tardivement, soit en 2006-2007, suite à l'idée d'un projet pilote lancé par des universitaires. Bien qu'aucun programme gouvernemental ne soit dédié à cette fin, cinq plus tard près d'une centaine de collectivités territoriales (enquête de 2011) ont initié, volontairement et à leurs frais, des démarches intégrées de DD. Par démarche intégrée, nous entendons une démarche globale qui associe les dimensions et les enjeux, locaux comme globaux, du DD et qui utilise une méthodologie participative et transversale de planification et de gestion du territoire et de ses ressources. Cette démarche ne se limite pas à une série d'actions ponctuelles et sectorielles, aussi intéressantes soient-elles. Elle est multitemporelle, multiacteurs, multidimensionnelle et multiscalaire, c'est-à-dire qu'elle concerne autant la région que le quartier, la municipalité, la commune, le département, la municipalité régionale de comté (MRC) et la communauté de commune.

L'aventure du livre numérique

En 2012, le branle-bas de combat, engendré par la tenue de la conférence mondiale sur le DD, met en réseau des milliers de personnes, d'organismes, de gouvernements locaux et nationaux. De nombreux travaux préparatoires, tels ceux de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, viennent appuyer leurs échanges.

Afin de rendre compte des efforts soutenus des acteurs territoriaux, nous osons mettre l'épaule à la roue avec la participation de plus d'une vingtaine d'acteurs et de chercheurs engagés dans l'action ou la réflexion sur le développement territorial durable. Nous avons voulu saluer, voire mettre en valeur, le travail de ceux et celles qui, dans l'ombre, mais avec courage et détermination, tentent de construire des territoires durables.

À quelques mois de Rio+20, il était périlleux de tenter l'aventure du livre numérique. Heureusement, nous avions une base solide, celle du Portail sur les démarches territoriales de développement durable, édité sur le Web depuis 2007. Grâce à une plateforme interactive et multimédia, nous rendons accessible l'ensemble des informations utiles pour les collectivités désireuses de mettre en œuvre une démarche territoriale de DD. Il constitue une sorte d'observatoire, une base de données évolutive sur les initiatives et les pratiques en cours, au Québec d'abord et ensuite dans le monde. Il répond à des besoins de partage et de mutualisation.

Le présent livre prolonge et fait écho au Portail. Dans cette aventure, nous avons été encouragé par ses utilisateurs provenant de 55 pays (de 1 500 utilisateurs en 2007 à plus de 18 000 en 2014). Le maintien de cet observatoire, favorisant la coconstruction de

connaissances, a été rendu possible grâce à des partenaires financiers, notamment le Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), un centre multiuniversitaire et multidisciplinaire québécois, dont les travaux s'inscrivent dans l'approche du développement par le bas ou endogène et du renforcement des acteurs territoriaux.

L'organisation du contenu

L'édition de ce livre numérique se distingue toutefois du Portail. Les 16 territoires ici documentés font désormais partie exclusivement du livre. Il ne s'agit toutefois pas d'une collection des meilleures pratiques en vue d'un étalonnage, ni d'une évaluation. La spécificité du contenu du livre réside dans sa diversité empirique et sa valeur illustrative concrète. Chaque lecteur et lectrice sera ainsi à même d'apprécier, de jauger les expérimentations sociospatiales et d'en faire une lecture transversale différente de celle présentée dans la conclusion.

Car chaque territoire a été documenté à partir des mêmes grandes entrées, représentatives de la dynamique combiné du territoire et des acteurs :

- caractéristiques du territoire ;
- motivations ayant présidé à la mise en œuvre de la démarche territoriale de DD ;
- moyens et acteurs de mise en œuvre ;
- résultats obtenus à ce jour ;
- difficultés rencontrées et défis.

Le livre se divise en trois sections. La première section correspond à la présente introduction. Elle fournit des éléments conceptuels, contextuels et historiques du DD, tout en positionnant les territoires infranationaux dans la stratégie mondiale de DD.

La seconde section regroupe la trajectoire singulière des 16 territoires sur cinq continents, initiée entre 1999 et 2012. À partir d'un questionnement commun qui permet une analyse croisée, la trajectoire de chaque territoire a été rendue possible grâce aux auteurs (acteurs ou des chercheurs-acteurs).

La troisième section apporte une lecture transversale des trajectoires, sous l'angle de la gouvernance territoriale, de la mobilisation des acteurs et du niveau d'intégration des types de démarches territoriales de DD ainsi que leur portée en termes de changement social et de compréhension de l'articulation du global au local.

Le choix des territoires

Si vous pouvez naviguer dans l'ouvrage selon le regroupement géographique des cas, il vous est également possible d'y accéder sous un angle plus analytique. En effet, pour être en phase avec l'angle éditorial du livre, les territoires locaux ont été regroupés selon des caractéristiques liées aux échelles territoriales distinctes : le quartier, le village, la ville périurbaine, la ville ressources, la ville

associée à un territoire patrimoine naturel de l'humanité, la zone métropolitaine industrielle et microrégion, la zone transfrontalière.

Ce choix tient aussi compte d'une historicité des cas qui s'échelonnent sur une période allant de 1999 à 2012. Quatre d'entre eux en sont à la deuxième génération d'A21L : Baie-Saint-Paul, Mellé et Rondo do Pará et Pelotas. Le cas transfrontalier de Szczecin est terminé alors que celui de Pelotas est suspendu. Pour les cas internationaux et québécois, nous avons puisé dans la banque de cas disponible dans le Portail, et pour le Brésil, les cinq cas ont été choisis en tentant compte de la diversité des situations nationales et des analyses scientifiques réalisées et disponibles.

Les questions soulevées

Ce recueil de cas, sur les territoires durables en devenir, soulève un certain nombre de questions cruciales que nous reprenons dans la conclusion :

- Y-a-t-il une échelle territoriale plus adéquate pour réaliser une démarche intégrée de DD ?
- Les territoires documentés ont-ils adopté une démarche intégrée de DD ? Si oui, à quel niveau se fait l'intégration ?
- Quelles sont les convergences et les divergences observées entre les cas ?
- Les collectivités et les communautés, engagées dans une démarche de DD, exécutent-elles des stratégies descendantes ?
- Ou se réapproprient-elles les principes de DD de façon à pouvoir répondre à des problématiques locales ?
- Arrivent-elles à traduire, localement et globalement en même temps, singulièrement et universellement, les grands objectifs du DD ?
- Dans les démarches territoriales de DD, y a-t-il un renforcement des capacités collectives des communautés afin de répondre à des objectifs sociaux de viabilité et de qualité de vie, de justice et d'équité intra et intergénérationnelle, entre les territoires et les peuples ?

Ce livre, animé par une volonté de vulgarisation et de communication, s'adresse aux citoyens, aux élus, aux professionnels, aux étudiants, bref à toute personne désireuse, à travers son quotidien, d'améliorer les conditions de vie des humains, des communautés, de l'environnement et conséquemment de l'ensemble de la planète.

Comment utiliser ce livre numérique

La beauté du livre numérique c'est qu'il ne se limite pas au texte visible au premier clic. Il se déploie et s'ouvre sur une série de documents complémentaires et de sites Web accessibles. Il suffit de cliquer sur les hyperliens en gras pour accéder à cette information. Vous pouvez naviguer à travers le livre selon les types de cas ou les pays. En tout temps, vous pouvez revenir au menu du livre en cliquant sur le titre dans le bandeau, en haut de la page.

La deuxième section, corps central de livre, est une invitation à un voyage virtuel dans la quête incessante du développement durable par les acteurs des territoires ruraux, urbains, régionaux, nationaux, internationaux, voire transfrontaliers.

Les échelles et les territoires durables en devenir exemplifiés

QUARTIER
- Lausanne
- Milton-Parc

VILLAGE
- Mellé
- Saint-Honoré-de-Témiscouata

VILLE PÉRIURBAINE
- Bouaye
- Baie-Saint-Paul

VILLE RESSOURCES
- Saint-Louis
- Rondon do Pará
- Pelotas

ZONE MÉTROPOLITAINE INDUSTRIELLE
- Macro Leste de São Paulo
- Piracicaba
- Marion

VILLE ASSOCIÉE À UN TERRITOIRE PATRIMOINE NATUREL DE L'HUMANITÉ
- Macarena
- Baie-Comeau
- Caraguatatuba

ZONE TRANSFRONTALIÈRE
- Lagune de Szczecin

LAUSANNE

Quartiers 21

Luc Vodoz

Résumé

Quartiers 21 fait partie de l'un des sept volets de l'ambitieux programme Agenda 21 local lausannois, soit celui consacré aux questions sociales et au logement. La démarche a été instaurée sous l'impulsion des autorités communales lausannoises, à l'automne 2002. Elle s'est achevée au printemps 2005 ; ses résultats sont encore en cours de mise en œuvre. Elle a été intégralement financée par le budget communal, avec l'approbation du Conseil communal législatif.

- Le contexte
- Le territoire
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les résultats
- Les prochaines étapes

Le contexte

En 2011, quelque 182 communes, représentant 30 % de la population helvétique, ont engagé une démarche de développement durable de même que la majorité des 26 cantons et la Confédération. Sur son site Internet, l'Office fédéral du développement territorial présente succinctement ces 182 expériences de type A21L. La démarche présentée ci-dessous, Quartiers 21 de Lausanne, fait partie de l'une de ces 182 expériences.

Le territoire

La démarche *Quartiers 21* concerne le territoire de la commune de Lausanne (±130 000 habitants). Cette dernière est située dans la partie francophone de la Suisse. C'est la capitale olympique, le chef-lieu du Canton de Vaud et le cœur d'une agglomération d'environ 250 000 habitants. Lausanne est la quatrième ville du pays par sa taille ; elle est aussi l'un des deux pôles de la « métropole lémanique », s'étirant le long du Lac Léman jusqu'à Genève.

Lausanne appartient à une région économiquement très dynamique, qui connaît une forte croissance démographique, liée principalement à l'immigration. Cette ville est confrontée aux problèmes classiques des centres urbains dans le sens où son attractivité implique qu'elle prenne en charge un certain nombre de prestations et d'infrastructures, au bénéfice des communes voisines, voire plus éloignées. Toutefois, la présente démarche *Quartiers 21* s'est limitée uniquement à la Ville de Lausanne. Les autres communes de l'agglomération n'y ont pas été associées.

La structure de travail

Motivations

Le but explicite de la démarche était de donner la parole aux habitants, y compris ceux qui ont peu d'expérience avec les processus politiques. Il s'agissait de les inviter à dessiner ensemble l'avenir, pour améliorer la qualité de vie, les rassembler autour de projets sur leurs quartiers et leur ville, et instaurer un dialogue entre les autorités, l'administration et la population.

Les projets proposés devaient répondre à des objectifs définis préalablement par la Municipalité et plus spécifiquement l'exécutif communal :

- renforcer la qualité de vie de tous les Lausannois ;
- améliorer la vie des quartiers en développant les relations entre leurs habitants et entre les différents secteurs de la ville ;
- développer une politique de proximité de la Ville, facilitant le rapprochement entre les habitants, les autorités et l'administration ;
- valoriser la qualité de vie offerte à Lausanne pour en renforcer l'attractivité.

La démarche *Quartiers 21* s'inspirait par ailleurs d'une expérience menée quelques années auparavant à Bâle, *Werkstadt Basel*, qui avait suscité l'intérêt des autorités lausannoises.

Les comités

Au niveau stratégique, la démarche a été dirigée par un comité de pilotage politique (Copil), composé de trois des sept membres de l'exécutif communal, représentant les domaines thématiques les plus concernés, mais aussi les diverses sensibilités politiques en présence. En vertu du principe de subsidiarité, tel qu'il est conçu en Suisse, ni le canton ni la Confédération n'ont été impliqués. Ce principe de subsidiarité ascendante veut que les niveaux institutionnels supérieurs n'interviennent que si les niveaux inférieurs n'en ont pas la capacité ou qu'ils choisissent de déléguer leurs compétences à l'échelon supérieur.

Photo : Régis Colombo

Les réunions périodiques du Copil, environ tous les trois mois, associaient également trois à quatre fonctionnaires compétents (service des affaires générales et des relations extérieures, développement durable, service de l'information, unité d'évaluation et de conseil), ainsi qu'une équipe de mandataires, soit le bureau Ecos de Bâle (consultants s'occupant de projets de développement durable) et la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) à Lausanne. Cette institution intercantonale et interuniversitaire de Suisse francophone est rattachée à l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Dans la phase préparatoire, des relations ont également été établies avec divers groupes de pression, dont les associations de quartier, appelées généralement « sociétés de développement » et des associations actives dans le domaine de l'intégration sociale.

Quartiers 21 consiste essentiellement en une consultation de la population sur tous les domaines de compétences de la Ville, sans délimitation thématique *a priori*. Ainsi, diverses structures *ad hoc* ont été mises en place à cet effet.

Le déroulement de la démarche

Quartiers 21 s'est déroulé en trois phases principales :

1. les ateliers d'innovation (d'avril à octobre 2003) ;
2. les conférences de consensus (de janvier à avril 2004) ;
3. les groupes interservices (de septembre à décembre 2004).

Ateliers d'innovation

La ville a été découpée en dix secteurs. Tous les ménages ont reçu une invitation à s'inscrire à deux soirées de travail, de préférence dans le secteur où ils résident, afin de préserver l'approche territoriale retenue.

Vu le nombre de personnes inscrites (près de 1 000), des ateliers ont dû être dédoublés. La participation était au rendezvous. C'est ainsi que 30 soirées ont permis d'accueillir tous les habi-tants intéressés, par groupe d'environ 70 personnes. Au cours de ces soirées de quatre heures chacune, les habitants étaient invités à travailler en trois phases : exprimer leurs critiques, imaginer un avenir utopique, puis proposer des idées de projets susceptibles de contribuer à résoudre les problèmes identifiés et améliorer la qualité de vie, que ce soit dans les quartiers ou à l'échelle de la ville.

Par ailleurs, un atelier particulier a été mis sur pied avec la collaboration d'une association active dans le domaine de l'immigration (alphabétisation), afin de parvenir à mobiliser des représentants de communautés peu enclines à participer aux débats publics. De plus, un « théâtre-forum » a été organisé afin de toucher les jeunes (15-18 ans), également peu représentés dans les réunions citoyennes usuelles – avec cependant un nombre de participants fort limité. Au final, il en a résulté quelque 170 propositions de projets.

Conférences de consensus

Les 170 propositions, issues des ateliers d'innovation, ont été analysées et regroupées thématiquement par les mandataires. D'une approche territoriale, soit par secteurs de la ville, les responsables sont alors passés à une approche thématique. Sept conférences de type consensus thématique ont été mises sur pied, une pour chacun des thèmes identifiés :

1. bien vivre dans les quartiers ;
2. communication et information ;
3. urbanisme ;
4. logement ;
5. Lausanne, ville propre ;
6. mobilité ;
7. transports publics.

Composées d'une quinzaine de membres en moyenne, ces conférences de consensus regroupaient pour moitié des représentants des habitants (choisis par leurs pairs au terme des ateliers d'innovation), l'autre moitié étant composée de représentants associatifs actifs dans ces thématiques. Durant quatre à huit soirées de travail, ces conférences ont traité et développé les propositions initiales, sous forme de projets cohérents. Les mandataires assumaient le respect des règles du jeu, définies initialement avec les autorités politiques puis adoptées par les participants. Ils assuraient également la coordination entre les conférences lorsque les thématiques l'imposaient. La principale règle du jeu consistait à ne retenir que les projets faisant l'objet d'un consensus, c'est-àdire satisfaisant aux principaux intérêts de tous les participants, ce qui a parfois impliqué d'ardues négociations. Les projets devaient bien sûr aussi contribuer aux objectifs municipaux.

Photo : Régis Colombo

Une soixantaine de projets ont ainsi été élaborés. Ces projets visaient des objectifs de nature et d'ampleur très diverses, à plusieurs échelles, d'un boulevard particulier à la ville entière. Les projets concernaient notamment l'habitat (création de 3 000 logements, construction durable, nature en ville, etc.), la gestion des déchets (tri, sensibilisation, etc.), la vie économique et culturelle locale, la mobilité (transports publics, zones piétonnes, « pedibus », système local d'accompagnement des enfants sur le chemin de l'école, plan de mobilité pour l'administration communale, etc.), l'information-communication (sensibilisation à la réalité des étrangers, etc.) ou encore les processus participatifs et consultatifs (forum de quartier, consultation de la population lors de projets d'aménagement ou de construction, etc.).

Groupes interservices

Au cours de la troisième phase de la démarche, les services de l'administration ont été chargés de vérifier et de consolider la faisabilité des projets, mais sans se prononcer sur leur opportunité.

Environ 60 collaborateurs de l'administration se sont ainsi réunis en trois groupes mélangeant de multiples services (groupes interservices), travaillant ainsi au-delà des divisions administratives sectorielles habituelles. Ils avaient pour consigne de respecter les objectifs de *Quartiers 21*, mais aussi de tendre à rendre possibles les projets issus des conférences de consensus, en préservant l'esprit, le sens et l'orientation de ces projets. D'éventuels abandons de projets devaient être dûment justifiés (par exemple, les actions ne relevant pas des domaines de compétences de la Ville).

Les mandataires animaient les séances et s'assuraient que les propositions issues des conférences de consensus étaient traitées correctement par l'administration.

Finalement, 37 projets ont été retenus. À noter que la réduction du nombre de projets, soit de 170 idées de projets au terme des ateliers d'innovation à 60 projets élaborés par les conférences de consensus, ne provient pas tant de l'élimination de propositions, mais bien plutôt du regroupement progressif de diverses actions dans des programmes cohérents.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Une fois validés, les projets issus de *Quartiers 21* devaient encore être soumis au conseil communal (législatif communal) de sorte que celui-ci les approuve et libère le financement nécessaire à leur réalisation progressive.

Pour des raisons de tactique politique, la Municipalité a renoncé à présenter au conseil communal les 37 projets retenus, sous forme d'un seul ensemble de mesures : le risque que des oppositions à des projets spécifiques se cumulent pour faire capoter le tout était trop grand. La Municipalité a donc opté pour une présentation en cinq ensembles thématiques, combinant à chaque fois des projets issus de *Quartiers 21* avec d'autres projets développés dans le cadre de l'activité communale usuelle.

L'avantage de ce procédé a été de favoriser l'adoption des projets élaborés dans le cadre de *Quartiers 21*. L'inconvénient a été une perte de lisibilité de ce qui provenait des propositions des habitants, versus ce qui émanait d'autres sources. Les propositions élaborées par les habitants spécifiquement dans le cadre de la démarche *Quartiers 21* ayant été mêlées à un ensemble d'autres projets, il était difficile pour les habitants de repérer leur propre production parmi les kyrielles de mesures soumises à l'approbation du législatif communal.

Le suivi des processus de décision, soit l'approbation et le financement des projets, puis la mise en œuvre des projets émanant de *Quartiers 21* a été assumé par la Municipalité. La stratégie des petits pas utilisée pour « faire passer » les projets devant le législatif communal a été payante, tous les projets présentés ayant été approuvés. En revanche, le découpage en tranches des résultats de la démarche s'est traduit par un processus de validation législative étalé sur plusieurs années – et donc une mise en œuvre très progressive.

L'évaluation concomitante et finale de la démarche est restée insuffisante, dans le sens où elle a été confinée au sein de l'administration municipale : ses éventuels résultats n'ont pas fait l'objet d'une diffusion. Par ailleurs, la Ville n'a pas appliqué de politique de communication régulière et ciblée sur la mise en œuvre des projets engagés consécutivement à *Quartiers 21*, avec pour conséquence certaines frustrations parmi les participants à la démarche qui ont eu de la peine à constater par eux-mêmes les réalisations concrètes que leurs apports avaient induites.

Les difficultés et les défis rencontrés

Le projet *Quartiers 21* lausannois a été une étape dans la mise en place d'une politique de développement durable à Lausanne. Cette démarche participative a été l'occasion de sensibiliser la population à cette thématique et de lui donner la possibilité d'exprimer sa vision de l'avenir de sa ville. Elle a entraîné une revitalisation de la vie des quartiers et donné un « coup de fouet » à la vie associative. Les services de l'administration ont eux appris à mieux travailler de manière transversale pour examiner les propositions issues des conférences de consensus.

Un constat peut ainsi être fait : une telle démarche ne peut se réaliser sans une implication forte des porteurs du projet, en l'occurrence la délégation de trois membres de la Municipalité et celle des services de l'administration. L'autre aspect non négligeable est le financement nécessaire pour une telle opération.

Cinq ans après *Quartiers 21*, la principale leçon apprise est la nécessité d'une communication dans le suivi. Les participants aux ateliers se sont parfois sentis dépossédés de leurs propositions.

Avec les sept volets de l'Agenda 21 et la démarche participative *Quartiers 21*, la Municipalité a jeté les bases d'une véritable politique de développement durable. L'objectif est maintenant de mettre les préoccupations de durabilité au service des habitants et de l'image de la Ville. Le grand projet urbanistique lausannois Métamorphose s'inscrit précisément dans cette ligne.

Les résultats

Les résultats de la démarche *Quartiers 21* peuvent être analysés sur divers plans :

- La démarche a bien fonctionné, tant les habitants et les associations impliqués que les services de l'administration y ont trouvé satisfaction.
- Le produit de la démarche (les projets) a été consistant, même si parfois la règle de la prise de décision par consensus a favorisé les projets ayant une bonne légitimité au détriment de ceux recelant une plus grande créativité.
- De nombreux résultats de la démarche sont en cours de mise en œuvre, voire se sont déjà traduits par des réalisations effectives. Il s'agit soit de petits projets aisés à mettre en œuvre dans le cadre des budgets annuels (amélioration des modalités de collecte des déchets, mesures de régulation du trafic, etc.), soit de projets déjà envisagés hors *Quartiers 21* ou auxquels personne ne s'oppose (amélioration des transports publics, redynamisation d'une place publique, etc.), soit encore de projets dont la réalisation a commencé mais qui s'étendra sur plus de dix ans (comme la construction de 3 000 logements, dont le tiers ont effectivement ont été réalisés cinq ans après la fin de *Quartiers 21*).
- Les pratiques administratives (décloisonnement sectoriel dans les groupes interservices) ont été temporairement modifiées, même si on peut douter que l'exercice ait été assez long pour instaurer de véritables coopérations directes et régulières entre des services administratifs qui usuellement n'ont jamais l'occasion de se côtoyer – à moins que la répétition de démarches analogues induise durablement de nouveaux modes de fonctionnement et de nouveaux comportements au sein de l'administration municipale.
- La communication entre les autorités de la Ville, les habitants et leurs associations ne semble pas avoir été significativement renforcée, peut-être surtout en raison de l'insuffisance de la rétro-information des autorités aux habitants quant à la mise en œuvre des projets.
- Une certaine culture de la participation s'est néanmoins développée, au sein des autorités communales, notamment l'instauration périodique de divers processus participatifs autour de l'élaboration et de la réalisation de grands projets communaux, tels que des projets urbanistiques.

Il faut finalement rappeler que la démarche participative *Quartiers 21* ne constitue qu'un aspect de l'un des volets de l'Agenda 21 lausannois, celui consacré au thème du « social et logement ». Quantité de programmes et d'actions sont développés parallèlement, au titre de cet A21L. Ces programmes et ces actions portent sur les domaines de l'environnement, des finances publiques, de l'éducation et de la formation, des transports et de la mobilité, de l'économie ou encore du vivre ensemble.

Les prochaines étapes

Comme Lausanne, d'autres communes de Suisse romande ont développé des démarches participatives visant à consulter largement leurs habitants quant aux problèmes qu'ils rencontrent au quotidien et aux projets envisageables pour les atténuer ou les résoudre. Bien qu'elles n'aient pas toujours été instaurées sous l'étendard Agenda 21, plusieurs de ces démarches sont de fait devenues l'un des éléments constitutifs d'un Agenda 21 local (A21L), développé ensuite avec la mise sur pied de processus complémentaires (comme par exemple le *Facteur 21*, c'est-à-dire une analyse des activités administratives sous l'angle du développement durable). C'est le cas notamment de la démarche participative *CompaNyon*, déployée dans la petite ville de Nyon (18 000 habitants), sur le modèle de *Quartiers 21*.

Une autre démarche de même nature, *Clarens*, un projet pilote associant Confédération, canton et commune, a été réalisé dans un quartier de la ville de Montreux. Là, il s'agit essentiellement de combiner des mesures d'intégration sociale et d'urbanisme, afin d'améliorer la qualité de vie et de renforcer l'attractivité de ce quartier « sensible », au travers d'un processus de trois ans appelé « CLARENSemble ».

Photo : Régis Colombo

QUARTIER MILTON-PARC

Un laboratoire de développement durable

Annie Rochette et Joshua Wolfe

Résumé

Le laboratoire de développement durable Milton-Parc est une démarche, menée depuis 2004 par le Centre d'écologie urbaine de Montréal, dont le but est de développer des alternatives écologiques à l'échelle du quartier. L'idée de départ était de faire du quartier Milton-Parc un exemple en matière de planification urbaine durable. La mobilisation des citoyens, d'experts et d'organisations locales vers cet objectif a mené à l'élaboration participative du plan de développement durable *Imagine Milton-Parc*, rendu public en 2007. Depuis, diverses actions proposées dans le plan ont été réalisées. La mise en œuvre globale du plan est envisagée sur une quinzaine d'années.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La synergie avec la population locale
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes

Le territoire

La démarche de laboratoire de développement durable s'est déroulée dans le Quartier Milton-Parc, à Montréal. Situé en bordure du quartier des affaires, le quartier Milton-Parc se distingue par son mélange unique de défis à relever et de ressources. Bordé par l'Université McGill à l'ouest et le complexe des sciences de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) au sud, le cœur de Milton-Parc abrite également la plus grande communauté de coopératives d'habitation sans but lucratif au Canada.

Avenue du Parc
Photo : CEUM

La majeure partie du territoire du quartier Milton-Parc occupe la partie sud-ouest de l'arrondissement Le Plateau-Mont-Royal. Aux fins de ce projet de développement durable, le territoire est délimité par la rue Sherbrooke au sud, l'avenue des Pins au nord, le boulevard Saint-Laurent à l'est et la rue McTavish à l'ouest. Un appendice descend jusqu'à l'avenue du Président-Kennedy entre les rues Jeanne-Mance et Saint-Urbain pour inclure le complexe des sciences de l'UQAM.

Les caractéristiques sociales, économiques et environnementales du quartier milton-Parc

Le quartier Milton-Parc compte la plus forte densité de population à Montréal. On y recense plus de 11 000 habitants répartis sur environ 0,5 km^2. Les personnes seules comptent pour 69 % des ménages du quartier, la taille moyenne de ceux-ci étant de 1,4 personne (comparativement à 2,1 pour l'ensemble de la ville de Montréal). La population du quartier possède également un fort caractère multiculturel. Ainsi, le recensement de 2001 révèle que 36 % des habitants du quartier sont des immigrants, contre 28 % pour Montréal. Concernant le revenu des ménages, 46 % sont considérés comme étant à faible revenu comparativement à 32 % des ménages de la ville de Montréal. En fait, le revenu moyen des ménages du quartier est de 33 215 $, alors qu'il atteint 44 671 $ pour l'ensemble de la ville (données de 2000, les plus récentes disponibles pour le quartier). Toutefois, on trouve aussi dans ce quartier des condominiums et d'autres logements occupés par des ménages plus aisés. Les familles monoparentales forment

15 % des familles (comparativement à 22 % des familles montréalaises et 20 % de celles du Plateau Mont-Royal). La présence des campus universitaires et collégiaux dans les environs se reflète dans la proportion d'habitants ayant une scolarité de niveau universitaire, soit 65 %.

Pendant les années 1970, les résidents du quartier Milton-Parc se sont opposés à la destruction massive de leur quartier pour la construction d'un vaste projet immobilier. Grâce à leurs interventions, seulement la première partie du projet a été construite, soit le complexe La Cité. Comme unité de paysage, le quartier Milton-Parc est aujourd'hui principalement composé de bâtiments résidentiels d'avant la Seconde Guerre mondiale, parsemé d'édifices institutionnels de toutes les époques ainsi que d'immeubles commerciaux plus récents. Le quartier est réputé pour son patrimoine architectural, mais les espaces verts privés et publics sont rares et de très petites tailles. Le ratio d'espaces verts par habitant est l'un des plus bas à Montréal. L'arrondissement Le Plateau MontRoyal est pourtant le plus densément peuplé de la ville.

Carte du quartier Milton-Parc
Source : Google Maps

Le contexte

C'est le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM), dont les locaux se trouvent au cœur du quartier, qui a initié la démarche de laboratoire de développement durable. Fondé en 1996 par des résidents du quartier Milton-Parc ainsi que par d'autres personnes intéressées par les questions écologiques, le CEUM a pour mission de développer et de proposer des pratiques et des politiques publiques contribuant à créer des villes écologiques, démocratiques et en santé.

L'initiation du projet a été rendue possible grâce à un financement provenant en majeure partie du programme Fonds d'habilitation municipal vert (2005-2006), un programme financé par le gouvernement du Canada et administré par la Fédération canadienne des municipalités. En 2005, l'arrondissement Le Plateau-Mont-Royal a fourni une somme importante, qui accompagnait une autre contribution de la Ville de Montréal. Ressources naturelles Canada a financé un sous-projet, une enquête sur les attitudes et les comportements des résidents, relativement à certaines dimensions du développement durable. Plus de 400 ménages du quartier ont participé à cette enquête. L'UQAM et l'Université McGill ont fourni des ressources humaines, du matériel ainsi que des espaces pour des rencontres et des séminaires au cours des premières années du projet.

Plus récemment, soit de 2007 à 2010, un financement via le programme *Quartiers 21*[1] a permis la réalisation d'actions du plan de développement durable intitulé *Imagine Milton-Parc*. Un financement de la Fondation EJLB a également été accordé pour des réalisations sur le terrain.

Les motivations à l'origine de la démarche

En 2004, le Centre d'écologie urbaine de Montréal s'est penché sur une question des plus stimulantes : comment transformer un quartier du centre-ville en véritable laboratoire de développement durable ? Cette réflexion fait découle des problématiques soulevées par une série de luttes menées par les résidents du quartier Milton-Parc. Ces derniers se sont mobilisés à plusieurs reprises pour défendre des causes telles le logement, les espaces verts et la démocratie. Par conséquent, un fort sentiment de solidarité et une volonté de prendre en main le sort de leur quartier se sont développés chez eux, ce qui constitue un terreau fertile pour l'expérimentation de solutions écologiques novatrices.

À l'époque, l'administration municipale ainsi que les autres paliers gouvernementaux semblaient hésiter à mettre en place des efforts de développement durable, notamment ceux qui pourraient toucher

1. Le programme *Quartiers 21* a été initié en 2005 dans le cadre du premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise et est financé par la Ville de Montréal et la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.

le vécu quotidien. De surcroît, le Fonds municipal vert – géré par la Fédération canadienne des municipalités pour appuyer les initiatives municipales visant à contrer les changements climatiques et à améliorer la qualité de l'eau, de l'air et du sol – n'avait encore trouvé aucun preneur à Montréal. Le CEUM a donc initié des discussions avec la Ville et l'arrondissement afin de développer un projet conjoint, pour le quartier Milton-Parc.

Étant donné la mission du CEUM, certains critères essentiels s'imposaient dans ce projet : le processus et les résultats devaient être participatifs et collaboratifs. La démarche s'est donc inspirée de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992, laquelle incitait les collectivités à adopter un plan de développement durable local. De plus, les initiateurs du projet étaient persuadés qu'une collaboration plus étroite entre la société civile et les instances municipales représente une façon privilégiée d'accélérer le nécessaire virage du développement durable.

Les objectifs initiaux, définis par le conseil d'administration du CEUM et raffinés par la suite par le comité scientifique du projet, étaient :

- d'élaborer un plan d'action pour rendre le quartier plus « durable », document qui pourrait servir de modèle pour maints quartiers centraux des grandes villes nord-américaines ;
- de démontrer l'importance des actions communautaires et des individus ;
- d'encourager les instances municipales à profiter des ressources financières disponibles, telles que le Fonds municipal vert et ses multiples volets, ainsi que d'expertises provenant de l'extérieur de Montréal, en s'inspirant des expériences menées dans des villes avant-gardistes ailleurs au Québec, au Canada et dans le monde.

Jeanne-Mance, une rue typique du quartier
Photo : CEUM

La structure de travail

Pour guider le processus, le Centre d'écologie urbaine de Montréal a formé, en octobre 2004, un comité scientifique regroupant des universitaires (chercheurs et enseignants en urbanisme, environnement et développement durable), des experts des secteurs privé et non gouvernemental ainsi que deux membres du conseil d'administration du CEUM. Le comité scientifique a été actif jusqu'en 2009. Au début du processus, nous avons aussi créé un comité de citoyens résidant ou travaillant dans le quartier, afin d'avoir une perspective différente de celles des experts académiques. Cependant, les citoyens ne se sont pas sentis à l'aise d'assumer ce rôle et le comité a cessé ses activités assez rapidement.

Le CEUM a voulu inclure des représentants des instances officielles les plus proches de l'action, c'est-à-dire de l'arrondissement et de la Ville. Grâce aux liens déjà tissés avec les élus, des rencontres avec la mairesse de l'arrondissement ainsi qu'avec des membres du comité exécutif de la Ville responsables du développement durable et du transport ont eu lieu.

Le déroulement de la démarche

Le plan de développement durable élaboré constitue le principal livrable du projet. Il s'agit d'un plan d'action pour le quartier, dont la mise en œuvre s'étalera sur une quinzaine d'années. La première étape de la confection du plan, réalisée entre 2005 et 2007, a consisté en la réalisation d'études et de consultations visant principalement quatre enjeux de développement durable :

- la conservation de l'eau ;
- la consommation d'énergie ;
- la gestion des matières résiduelles ;
- le transport durable.

Ces quatre volets ont été considérés primordiaux parce qu'ils sont au cœur de la vie de tous les jours en milieu urbain. Pour obtenir un portrait de la situation et identifier des pistes d'action pour chacun de ces thèmes, le CEUM a fait appel à des consultants externes spécialisés. Leur mandat était de produire une recherche appliquée et de fournir un document de réflexion servant de base à l'élaboration du plan de développement durable.

De plus, nous avons inclus, d'une façon plus sommaire, quelques idées sur des enjeux, tels que le lien avec la nature et l'agriculture urbaine. Évidemment, les pistes d'action pour chaque volet visaient aussi des objectifs liés au tissu social, à la santé publique et aux comportements des gens. La présentation de chaque thème respecte une suite logique en quatre volets :

- un énoncé précisant l'orientation générale ;
- des principes guidant l'action ;
- des objectifs visés ;
- des pistes d'action incluant des interventions, des campagnes de sensibilisation ou des moyens pour influencer les politiques publiques.

Au total, le plan de développement durable *Imagine Milton-Parc* contient 136 pistes d'actions. Comme dans tout autre plan de développement durable, les thèmes sont abordés dans leur globalité et devront être pris en charge par toutes les parties prenantes. Les citoyens, les organisations de la société civile, les instances gouvernementales de tous les paliers, les secteurs économiques et institutionnels portent chacun une part de responsabilité quant à la réussite de ce plan de développement durable. Le Centre d'écologie urbaine de Montréal joue un rôle clé pour les sensibiliser à l'importance de leur participation.

La synergie avec la population locale

Dans le cadre de cette démarche, nous avons beaucoup misé sur la consultation et utilisé plusieurs moyens dans le but d'inclure le plus possible les gens de tous les horizons. Ces démarches de consultation, menées de l'automne 2006 au printemps 2007, incluent :

- Quatre cafés citoyens, un sur chacun des thèmes du plan, conçus selon le modèle des World Cafés, qui engagent les gens dans de petits groupes de discussion.
- Plus d'une centaine de personnes ont partagé cette expérience ;
- Six rencontres de citoyens : sous forme de table ronde réunissant des membres d'une coopérative d'habitation, des copropriétaires et d'autres résidents, des entrepreneurs de PME et des commerçants ;
- Une campagne de consultation : après la rédaction de l'ébauche du plan de développement durable, afin d'identifier les priorités. L'ampleur de cette campagne mérite une présentation plus détaillée.

Campagne Imagine Milton-Parc

Il est souvent difficile, pour un organisme communautaire, de faire venir des gens à une assemblée publique. Pour susciter l'intérêt des résidents et des usagers du quartier, le CEUM a inclus dans le budget, dès l'initiation de la démarche, un montant de 10 000 $ pour un projet de démonstration concret, un geste qui serait

pertinent, visible et marquant pour le quartier. Il a été décidé d'organiser un concours pour inviter les gens à proposer un tel projet. Le concours était ouvert à tout le monde et la sélection du projet gagnant s'est faite par vote populaire lors de la consultation sur le plan d'action. Les critères d'admissibilité étaient simples, mais efficaces. Le projet devait être visible de la voie publique afin d'être un outil de sensibilisation générale et permettre, selon le comité scientifique, d'atteindre les objectifs du développement durable.

Le comité scientifique a retenu six projets finalistes, issus de la communauté, qui répondaient aux critères. Le projet gagnant a été celui proposé par la coopérative d'habitation la Tour des Alentours qui comportait quatre volets – verdissement, transport, énergie et compostage. La principale composante était l'aménagement d'un toit jardin[2].

Les gens donnaient leur appui à un projet candidat ont aussi participé au processus de priorisation des actions à intégrer au plan. Le CEUM a utilisé un exercice convivial, voire ludique, appelé les « pointes de priorités » : pour chaque thème, les orientations, les objectifs et les actions proposés ont été présentés dans un cercle divisé en secteurs, un secteur pour chacune des mesures proposées (comme les pointes d'une tarte). Chaque participant recevait une feuille de pastilles autocollantes qu'il utilisait pour indiquer ses préférences. Chaque personne répartissait les autocollants comme bon lui semblait et on encourageait les participants à discuter entre eux des raisons de leur choix, pour tenter d'influencer leurs concitoyens.

Avant l'assemblée publique, le CEUM a préparé une exposition interactive qui s'est déplacée des pavillons des deux universités jusqu'au centre commercial Les Galeries du Parc, l'un des principaux lieux de fréquentation du quartier.

Discussion en séance plénière lors d'une réunion publique
Photo : CEUM

2. Bien que de nombreuses démarches aient été menées par les résidents de la coop, soutenus par le CEUM, pour concrétiser cette proposition (plans d'architecte, analyse structurale, appel d'offres à des fournisseurs, etc.), le toit jardin n'a malheureusement pas pu être aménagé en raison de la non-conformité du bâtiment. Les autres actions proposées ont toutefois pu être réalisées.

Les objectifs de cette exposition étaient de :

- rencontrer les gens dans leur milieu de vie quotidien afin de les inciter à soumettre des projets pour le concours ;
- engager les gens dans une réflexion sur leur milieu de vie et sur les façons dont ils pourraient contribuer à le changer ;
- les sensibiliser aux enjeux du développement durable ;
- rassembler de nouvelles idées.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Bien sûr, élaborer un plan communautaire de développement durable est un accomplissement non négligeable en soi. Toutefois, le but ultime de toute démarche de planification est que les actions proposées dans le plan soient mises en œuvre pour que des changements concrets se réalisent sur le terrain. À la suite de la présentation publique du plan de développement durable Imagine Milton-Parc à l'automne 2007, le CEUM a obtenu un financement du programme *Quartiers 21*, de 2007 à 2010, afin d'en initier la mise en œuvre. Les principales actions réalisées dans le cadre de ce projet Quartier 21 sont :

- le réaménagement écologique de la cour arrière du CEUM : abri à vélo avec toit vert, stationnement perméable pour une voiture d'autopartage, compostières communautaires, baril de récupération d'eau de pluie, toit blanc, plantation d'espèces rustiques, etc ;
- la construction d'une terrasse écologique pédagogique sur le toit du bâtiment du CEUM (démonstration de techniques simples de jardinage écologique) ;
- la création d'un îlot de fraîcheur par la plantation intensive dans le quartier, avec les résidents ;
- l'installation de compostières communautaires dans des coopératives d'habitation ;
- des ateliers de formation sur le compostage, les toits verts, le jardinage écologique et les mesures d'économie d'énergie ;
- la création d'outils d'éducation populaire, tels que des dépliants sur les mesures de réduction de la consommation d'eau ou sur les programmes d'aide pour réduire les dépenses énergétiques ;
- la participation à une consultation publique touchant l'un des quatre thèmes du plan ;
- l'implantation d'un programme allégo chez Transat, un grand employeur du quartier en collaboration avec le centre de gestion des déplacements Voyagez Futé ;
- l'aménagement de stationnements d'autopartage.

La mise en œuvre se poursuit progressivement au cours des prochaines années, selon les ressources disponibles et les calendriers d'action des acteurs responsables des diverses actions proposées. Le CEUM continuera d'assurer un leadership dans ce projet.

Les résultats

L'aménagement de la cour arrière du CEUM en un véritable musée des bonnes pratiques en milieu urbain a grandement contribué aux succès du projet et représente certainement l'un des bons coups. En plus d'avoir contribué à l'installation de nouvelles compostières communautaires dans le quartier, il a incité plusieurs résidents à s'informer au sujet de la gestion des eaux pluviales et des barils collecteurs d'eau. La terrasse pédagogique, qui s'avère également être un outil d'éducation populaire durable pour le quartier, suscitera l'appropriation par les résidents des diverses mesures de verdissement et d'agriculture urbaine proposées dans son cadre. De plus, le projet a sans l'ombre d'un doute contribué à renforcer les liens entre les partenaires locaux que sont Alternatives, Transat, les coopératives d'habitations, l'UQAM et l'Université McGill.

Aménagement de la cour arrière
Photo : CEUM

Les difficultés et les défis rencontrés

Élaborer un outil de planification avec la communauté, qui soit reconnu par l'administration municipale tout en restant compréhensible et « appropriable » par les citoyens, représente tout un défi. Pour y arriver, le CEUM a impliqué dans la démarche des experts et des citoyens. Bien que cette formule ait permis d'enrichir le plan élaboré, elle a aussi comporté sa part de difficultés. Ainsi, les consultants externes engagés pour préparer les rapports de recherche, qui provenaient du secteur académique ou de la pratique privée, ne sont pas toujours arrivés à identifier des pistes d'action à la portée d'un organisme communautaire ou à rédiger un rapport conçu pour les gens ordinaires. Un membre du sous-comité a dû réviser certaines sections de leurs rapports et reformuler plusieurs de leurs propositions afin de les rendre plus accessibles.

L'engagement des citoyens dans le processus de planification a aussi présenté certaines difficultés. Le comité de citoyens a commencé, assez rapidement après sa formation, à perdre de son élan : de moins en moins de ses

membres ont assisté aux réunions, n'étant pas disponibles pour des rencontres régulières. Conçu à l'origine comme une sorte de *think tank* populaire pour réfléchir aux problèmes à résoudre et proposer des solutions et des actions à intégrer dans la version finale du plan, le groupe s'est dissous, ne se sentant pas à l'aise par rapport à la tâche qu'on lui avait confiée. Comme solution de rechange, le CEUM a organisé plusieurs événements publics de consultation et de discussion publics.

Parallèlement, malgré le fait que la population du quartier Milton-Parc soit historiquement très mobilisée, il a été difficile de maintenir la mobilisation citoyenne tout au long du projet. De plus, Milton-Parc est caractérisé par une grande présence d'étudiants, qui ne sont habituellement que de passage dans le quartier, ce qui représente un défi supplémentaire dans la mobilisation de la population locale.

Par ailleurs, le projet de terrasse-jardin devait initialement prendre place sur le toit de la coopérative d'habitation La Tour des Alentours, gagnante du concours Imagine Milton-Parc. Toutefois, des contraintes majeures liées à la conformité du bâtiment ont malheureusement obligé à revoir l'emplacement du projet. La coopérative a tout de même pu bénéficier d'une partie du financement reçu pour ce projet afin de réaliser d'autres initiatives proposées dans le cadre du concours.

Enfin, plusieurs actions proposées dans le plan de développement durable *Imagine Milton-Parc* ne peuvent être réalisées par le CEUM ou les résidents. Les interventions sur la voie publique pour réaménager une rue en faveur des transports actifs, par exemple, relèvent des administrations municipales (arrondissement ou ville centre). Bien qu'elles aient contribué au projet, ces administrations ne considèrent pas nécessairement les interventions proposées comme étant prioritaires. Cette situation fait en sorte que la mise en œuvre du plan est dépendante des priorités et des calendriers d'action d'autres acteurs et que, par conséquent, elle progresse lentement.

Les prochaines étapes

L'impact majeur du projet dans le milieu

Le réaménagement de la cour du CEUM a eu un effet de catalyseur dans le quartier. Ainsi, à la suite de l'installation d'un baril collecteur d'eau, plusieurs citoyens ont reproduit l'initiative dans leur propre cour arrière. Le volet « îlot de fraîcheur » a contribué significativement au verdissement du quartier par la plantation de plusieurs centaines de végétaux (ruelles vertes, cours arrière, murs aveugles, etc.). Il a aussi contribué à stimuler la participation de certains résidents à la vie de quartier tout en favorisant les interactions sociales dans le voisinage.

Même si les toits verts restent encore aujourd'hui peu nombreux dans le quartier, le projet pilote de toit vert, le toit vert sur l'abri à vélo, les publications sur les toitures végétales et les formations sur les toits végétaux et l'agriculture sur les toits ont contribué à sensibiliser plusieurs résidents et institutions du quartier à ce type de mesure de lutte contre les îlots de chaleur urbains. Outre les résidents du quartier Milton-Parc, ces installations ont aussi sensibilisé de nombreuses personnes à l'échelle de l'île de Montréal et du Québec.

Enfin, la terrasse pédagogique récemment construite sur le toit du bâtiment du CEUM permettra de poursuivre, voire d'intensifier les activités d'éducation populaire auprès des citoyens. Elle servira de site de démonstration et de nombreuses visites et formations y seront organisées. Le CEUM continuera, par le biais de ses autres projets, comme celui des quartiers verts, actifs et en santé, à soutenir les initiatives du quartier et aidera, entre autres, les citoyens de Milton-Parc dans les discussions avec l'arrondissement sur le réaménagement de la rue Milton.

Plantation à la coopérative d'habitation 55-65
Photo : CEUM

MELLÉ

Un village en milieu rural avec un Agenda 21 local

Claude Duval et Sylvain Cotto

Résumé

Mellé, petite commune rurale de 675 habitants mène, depuis plus de 20 ans, des actions de développement durable portant sur quatre axes : l'environnement, la réhabilitation utile de son patrimoine bâti, la culture et le tourisme. Afin de poursuivre ses efforts, la Municipalité s'est engagée dans une démarche Agenda 21, qui a été reconnu par le ministère de l'Écologie en 2008 et récompensée par plusieurs prix et labels nationaux.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La synergie avec la population locale
- La réalisation et le suivi de la démarche
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrées
- Considérations finales

Le territoire

La commune rurale de Mellé compte 675 habitants. Avec une superficie agricole de 1 540 hectares, elle est composée de 54 hameaux (petits villages regroupant quelques habitations) qui regroupent la moitié des habitants. L'autre moitié vit dans le bourg concentré autour de l'église.

Mellé est située tout à l'ouest de la France dans la région de la Bretagne, première région agricole française. Elle est éloignée des grands axes et des pôles urbains, se situant à 20 km de la première grande ville Fougères (20 000 habitants), à 75 km de la capitale bretonne Rennes (200 000 habitants) et à 15 km d'un échangeur d'autoroute.

Mellé
Source: Commune de Mellé

La population de Mellé est vieillissante. Du point de vue social, Mellé est localisé dans le canton le plus pauvre du Département d'Île et Vilaine avec un revenu par famille de 1000 € par mois.

Concernant le secteur économique, les carrières de granite, très présentes autrefois, ont toutes été fermées. L'activité agricole est encore présente sur le territoire, mais il ne reste plus qu'une douzaine d'exploitations sur le territoire. En termes de services de proximité, il y a une petite quinzaine d'artisans (menuisiers, couvreur, paysagiste…), un garage, un commerce multiservices, une boite informatique et une entreprise de design.

Enfin, le paysage vallonné de la commune est caractérisé par de nombreuses zones humides et des haies bocagères replantées (75 km de haies replantées depuis 1978), toutes recensées dans le plan d'urbanisme. Il est important de préciser que les compétences sociale, économique et environnementale appartiennent à la Communauté de communes de Louvigné du désert.

Le contexte

La France a adopté une stratégie nationale de développement durable déclinée en neuf défis avec un objectif de 1000 Agendas 21 d'ici 2013. L'État a également mis en place le grenelle de l'environnement qui a regroupé tous les acteurs territoriaux et constitué une sorte de feuille de route confortant la dynamique territoriale d'élaboration des Agendas 21 locaux. Deux outils ont été créés par le ministère de l'Écologie afin d'aider les communes à se lancer dans une démarche Agenda 21 et à l'évaluer, soit un cadre de référence donnant des éléments de démarche et des pistes pour l'action et un référentiel d'évaluation composé de questions stratégiques et d'indicateurs en fonction des cinq finalités du développement durable et des cinq éléments de démarche d'application.

Un observatoire national des Agendas 21 existe pour mutualiser l'ensemble des démarches sur le territoire français. Il se décline en observatoires régionaux afin de mieux répondre aux besoins spécifiques.

Enfin, la Direction régionale de l'environnement, des affaires et du logement (DREAL), service déconcentré de l'État, en lien avec le ministère de l'Écologie, accompagne techniquement et financièrement les collectivités souhaitant s'engager dans un A21L.

À l'échelle locale, les collectivités territoriales sont invitées à inclure cinq finalités du DD pour construire la démarche A21L :

1. la lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ;
2. la préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources ;
3. l'épanouissement de tous les êtres humains ;
4. la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre génération ;
5. la dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables et cinq éléments de démarche :
    - la participation ;
    - la transversalité ;
    - le comité de pilotage ;
    - l'évaluation ;
    - la stratégie d'amélioration continue.

La structure de travail

Les motivations

Rappelons que Mellé est située à l'écart de Fougères (20 000 habitants) et des grands axes routiers, que la commune se trouve dans le canton le plus pauvre du département et qu'elle est composée d'une faible population vieillissante. Depuis dix ans, la commune s'est stabilisée autour des 675 habitants.

Afin de renouveler la population, la commune mise sur l'attractivité de son territoire (paysage, agriculture, bâti) et mène depuis plus de 20 ans des actions en faveur du développement durable se traduisant par :

- une reconquête paysagère commencée en 1978 ;
- une réhabilitation de son patrimoine bâti en campagne et dans le bourg depuis 1990 ;
- la mise en place d'animations et de manifestations culturelles tout au long de l'année et accessibles à tous depuis 2000 ;
- une gestion écologique de ses espaces verts et un fleurissement naturel depuis 2003.

Afin de poursuivre ses efforts, d'évaluer sa stratégie et de faire connaître sa politique de DD, la municipalité de Mellé a décidé de se lancer dans une démarche Agenda 21. Il n'y a pas eu d'objectifs clairement établis au départ, si ce n'est que de continuer le travail amorcé par la commune. Des objectifs plus précis ont

Activité *Bouger notre jardin*
Photo : Commune de Mellé

progressivement été définis au fur et à mesure de l'avancement de la démarche, par le comité de pilotage, notamment pour la deuxième édition du plan d'action 2011-2014.

Les initiateurs et les porteurs de la démarche

L'A21L, dont les initiateurs sont le maire et le chargé de projet, est porté par un comité de pilotage et des citoyens engagés. La démarche en elle-même n'est pas financée, mais certaines actions du plan bénéficient de subventions.

Le comité de pilotage, en collaboration avec les initiateurs, agit comme un groupe de réflexion qui met en place, suit et évalue le plan d'action. Composé de 14 membres (quatre élus de la commune, trois techniciens et sept citoyens), le comité de pilotage se réunit environ huit fois par année. On n'a pas jugé bon de former d'autres comités ; la commune est de petite taille et ne peut multiplier les groupes de travail et les réunions. En revanche, des groupes de travail ad hoc sont formés pour la réalisation d'actions spécifiques.

Les membres du comité de pilotage sont choisis au moyen de l'interconnaissance. Tout citoyen qui le souhaite est invité à rejoindre les membres du comité par le biais d'échanges oraux, de la rubrique Agenda 21 du bulletin municipal ou de soirées organisées pour les nouveaux résidents.

Il n'y a pas de mandat défini pour les membres du comité de pilotage. Chaque membre est libre de partir quand il le souhaite. En général, il est demandé à chacun, en fin d'année civile, s'il souhaite reconduire son engagement. Il n'y a pas de soutien financier accordé au comité. Les financements, quand ils existent, sont attribués à la mise en place d'actions. Alors, des moyens humains (participation de la population) et des moyens techniques (services techniques communaux) sont sollicités par la collectivité.

Le déroulement de la démarche

La démarche, qui a commencé en 2006, peut se décliner en 11 temps :

- manifestation de la volonté politique et engagement ;
- diagnostic territorial (voir synthèse du diagnostic territorial 2007) ;
- appropriation de la démarche par le comité de pilotage (2007) ;
- définition d'objectifs (2007) ;
- rédaction du deuxième plan d'action ;
- mise en place des actions, suivi et évaluation ;
- réflexion avec le comité de pilotage pour le second plan d'action ;
- bilan du premier plan d'action par Notre village : 78 % des actions ont été réalisées (32 sur 41) ;
- rédaction du plan d'action 2011-2014 et définition d'objectifs avec le comité de pilotage ;
- reconduction du label : *Notre village, terre d'avenir*[3] ;
- synthèse du premier A21 pour le ministère de l'Écologie.

3. Il reste cependant trois étapes à réaliser : 1) être sensibilisée au développement durable et avoir mis en place des actions dans ce sens ; 2) avoir rempli un pré-diagnostic sur Internet et être retenue pour avoir la visite d'un chargé de mission pour le diagnostic territorial ; 3) adhérer à l'association Notre village (0,50 €/habitant/an) et à la labellisation *Notre village, terre d'avenir* (de 700 à 1500 € en fonction du nombre d'habitants).

Le diagnostic territorial aborde les trois volets du développement durable, soit l'environnement, le social et l'économie, par le biais de 700 questions. Il a été réalisé par l'association nationale Notre village. Agréée par le ministère de l'Écologie, celle-ci a pour mission d'aider et d'accompagner les communes de moins de 3 500 habitants dans leur démarche A21L. Une chargée de mission s'est déplacée pendant deux jours afin de visiter la commune, de faire le diagnostic et de noter les actions déjà entreprises. Une réunion publique avec des résidents et des élus a permis de sensibiliser les personnes présentes à la démarche A21 et de ses enjeux. Cette rencontre a également abouti à la création du comité de pilotage. Ensuite, une synthèse a identifié les points forts et les points faibles de la commune, ainsi que ceux à améliorer. Par la suite, le plan d'action a été élaboré par le chef de projet A21, en partenariat avec le comité de pilotage, afin de planifier les améliorations à apporter. Enfin, le plan d'action a été validé par le conseil municipal. À titre d'exemple, sur les 41 actions identifiées dans le premier plan d'action 2008-2011, plus de 50 % ont fait l'objet d'une délibération au conseil municipal.

Le deuxième plan d'action, qui couvre la période de 2011 à 2014, comporte 35 nouvelles actions portant sur la préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources, l'épanouissement de tous les êtres humains et la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre génération, mais définies en sous axes plus en lien avec l'identité du territoire et de la politique locale de DD menée par la commune.

Quatre axes prioritaires ont été retenus retenir :

1. valoriser la solidarité locale, notamment au travers d'une action sur la nouvelle scénographie de la maison Pierres et Nature ayant trait à l'A21L ;
2. informer, former et sensibiliser à la démarche A21 en milieu rural ;
3. communiquer et vivre la démocratie participative grâce au nouveau site internet ;
4. mieux organiser l'espace, notamment grâce au renouvellement des cœurs de bourgs pour réhabiliter le bâti vacant.

La nature des actions peut être ambitieuse ou encore très simple et peu coûteuse. Voici quelques exemples d'actions déjà réalisées :

- aménagement paysager du bourg (220 000 €) ;
- enregistrement des quantités d'eau pour l'arrosage du fleurissement (aucun coût) ;
- mise en place d'une soirée d'accueil pour les nouveaux habitants (100 € pour le pot de l'amitié).

Un autre thème oriente le plan de développement durable, soit la lutte aux changements climatiques :

- réalisation d'un bilan énergétique sur les bâtiments communaux ;
- réduction de l'éclairage public, ce qui a permis de réduire, entre 2007 et 2009, l'utilisation annuelle d'électricité par habitant, de 16 kWh.

Concernant la préservation de la biodiversité et la protection des milieux et des ressources :

- mise en place d'un plan de désherbage pour réduire l'utilisation des pesticides. Plus aucun produit phytosanitaire n'est utilisé par la collectivité depuis 2010 contre 12,5 litres de produit utilisé en 2005 ;
- mise en place de l'assainissement collectif (1 200 000 €). Les 118 habitations sont depuis 2008 raccordées à la station ;
- récupération de l'eau de la station pour arroser les fleurs de la commune ;
- réduction de 100 jardinières dans le cadre du projet paysager dans le bourg, ce qui a permis d'économiser 10 000 litres d'eau potable ;
- classement du bourg en refuge à papillons et recensement des espèces observées.

Concernant l'épanouissement de tous les êtres humains :

- manifestation pendant l'hiver intitulé *Mellé, une nuit* . Depuis 2008, 30 à 40 résidents et enfants viennent décorer le bourg de Mellé de pompons (réalisés par des bénévoles) et de sapins garnis de guirlandes à basse consommation d'énergie lors du dernier week-end de novembre ;
- chaque année, un projet pédagogique d'éducation à l'environnement, autour du compostage, à lieu à l'école de Mellé. Près de 10 kg de déchets par mois, issus des restes de repas de 25 enfants sont ainsi valorisés en compost ;
- sensibilisation à la démarche *Agenda 21* en milieu rural ;
- exposition de portraits de jardiniers de Mellé.

Concernant le thème de la cohésion sociale et solidarité entre les territoires et entre les générations, les actions suivantes ont été enclenchées :

- mise sur pied d'un nouveau journal communal ;
- création d'outils de communication ;
- expérimentation sur le renouvellement rural des cœurs de bourgs.

Pour le thème de la dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables, les action suivantes ont été retenues :

- achat de produits naturels ou biologiques pour le fleurissement et les espaces verts de la commune ;
- création d'une aire de camping pour les caravanes.

Cette petite aire végétalisée de camping pour les caravanes a été réalisée avec des matériaux locaux par des entrepreneurs locaux. Elle est en accès libre, possède quatre emplacements, une table de pique-nique et un coin vidange reliée à la station d'épuration.

La synergie avec la population locale

La population est impliquée de plusieurs façons dans l'A21L :

- elle représente 50 % des membres du comité de pilotage ;
- elle participe à la réalisation des actions du plan ;
- elle génère des idées visant l'amélioration de la qualité de vie, à travers un coupon/réponse contenu dans le bulletin municipal.

Par ailleurs, les citoyens ont été conviés, par la presse locale, à une porte ouverte de l'association Pierres et Nature, dans le cadre de la journée nationale du village (2007). Ce fut l'occasion de présenter, sous la forme d'une exposition, ce qu'était le développement durable et l'Agenda 21. Le maire de la commune, les élus et le chef de projet A21 ont ainsi pu officialiser le lancement de l'A21L et renseigner les participants. Depuis 2011, le Bulletin communal intègre une rubrique A21 en quatre parties :

- une partie information ;
- une partie présentant le témoignage d'un habitant sur de bonnes pratiques ;
- une partie « coin des enfants » pour aborder le développement durable de façon ludique ;
- un coupon/réponse pour solliciter les habitants à rejoindre le comité de pilotage ou à donner leurs idées pour améliorer la vie dans la commune.

Enfin, plusieurs outils de communication et de sensibilisation à la démarche A21 en milieu rural ont été créés dès le départ et se sont enrichis par la suite. Ces outils imagés et concrets visent à vulgariser la démarche auprès d'autres communes de petite taille. Voici les différents outils de communication et de sensibilisation créés :

- diaporama *Mellé, village durable : un exemple d'A21 rural* ;
- exposition *Mellé, village durable : un exemple d'A21 rural* ;
- diaporama sur la participation ;
- diaporama sur la réhabilitation utile du patrimoine bâti en milieu rural.

Décoration du bourg pour l'opération *Mellé, une nuit*
Photo : Commune de Mellé

La réalisation et le suivi de la démarche

C'est le comité de pilotage qui est responsable de l'évaluation et du suivi du plan d'action. L'évaluation est directement en lien avec les actions réalisées. Pour la majorité des actions, des indicateurs sont déterminés en amont, tels que la quantité de produits phytosanitaires utilisée, la quantité d'eau utilisée pour le fleurissement, le nombre de bénévoles qui sont venus pour la journée d'entretien du circuit.

Le comité de pilotage a été sensibilisé à l'évaluation lorsque la commune de Mellé a été retenue par le ministère de l'Écologie en 2009 pour tester le référentiel d'évaluation des Agendas 21, dans la catégorie commune rurale. Ainsi, chaque action est classée dans une fiche, selon les cinq finalités du développement durable : chaque fiche est munie de pièces justificatives ainsi que d'indicateurs qui sont mis à jour chaque année par le chef de projet A21.

Les résultats

La démarche A21L a permis à la commune d'obtenir une reconnaissance du travail mené en matière de développement durable ainsi qu'une certaine notoriété. C'est cet engagement reconnu qui pousse la Municipalité à poursuivre ses efforts et à associer l'évaluation et la participation des citoyens à la planification du DD.

Cette démarche, portée par la population, contribue à attirer de nouveaux habitants (15 nouvelles familles en 2011) permettant de renouveler la population et de la stabiliser.

La démarche A21L a fait l'objet de plusieurs articles dans des revues nationales spécialisées et a obtenu plusieurs récompenses :

- **2007** Obtention du label national *Notre village, terre d'avenir* reconnaissant l'A21L de Mellé ;
- **2008** Reconnaissance d'Agenda 21 par le ministère de l'Écologie ;
- **2009** Premier prix national des Trophées éco-action organisé par les écomaires ;
- **2010** Prix national, lauréat pour le concours des rubans du développement durable ;
- **2011** Obtention du Trophée Zéro phyto, organisé par la région Bretagne récompensant la non-utilisation de produits phytosanitaires sur le territoire ;

- **2011** Reconduction du label *Notre village, terre d'avenir* par l'association Notre village et obtention de deux hirondelles supplémentaires, signe d'engagement de la commune en matière de DD ; Mellé étant la seule commune française à posséder trois hirondelles.

Ces différentes reconnaissances permettent de développer un tourisme, de type écotourisme, sur le territoire par un accueil plus important de groupes (élus, scolaires, étudiants).

Les difficultés et les défis rencontrées

La première difficulté rencontrée a été la méconnaissance du langage propre au DD et au fonctionnement de l'A21L. L'utilisation d'un comité de pilotage n'est pas forcément habituelle dans une commune rurale. Cette appropriation s'est donc faite au fur et à mesure de l'avancement de la démarche. Au début, il n'a pas été facile de mobiliser des membres pour un comité de pilotage. Il aura fallu près d'un an pour faire du comité de pilotage un véritable acteur de la démarche. L'A21L a donc été abordé de façon plus simple et surtout plus concrète afin que chaque membre puisse se sentir utile et efficace.

En haut : Projet de compostage
En bas : *Hortus Photographicus*, prairie fleurie
Photos : Commune de Mellé

Considérations finales

Afin que les Agendas 21 puissent se développer en milieu rural, il est nécessaire d'adapter la démarche, définie nationalement, aux réalités des petites communes. L'organisation et la gestion de la démarche ne doivent pas inhiber l'action qui permet la mobilisation de communautés viables.

Les principaux défis à relever pour les prochaines années en ce qui concerne le DD des territoires ruraux sont :

- maintenir une population et un service minimum à la personne sur la commune ;
- accueillir de nouveaux habitants ;
- restaurer le patrimoine bâti existant avant de construire du neuf ;
- créer et maintenir un lien social entre les habitants ;
- rendre attractif le bourg par des aménagements valorisant les espaces verts et fleuris.

Pour la commune de Mellé, le principal défi est de renouveler la population grâce au patrimoine bâti vacant dans le bourg afin de ne pas consommer de terres agricoles.

Refuge à papillons
Photo : Commune de Mellé

SAINT-HONORÉ-DE-TÉMISCOUATA

Un Agenda 21 local intégré

Élise Dumouchel et Jérôme Lévesque

Résumé

La communauté de Saint-Honoré-de-Témiscouata, sise en milieu rural et en région éloignée des grands centres, s'est dotée d'un plan d'action intégré de développement durable qui repose sur un processus démocratique, et ce, afin de formuler des actions adéquates en vue de la planification de son avenir et d'un sain développement.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- La synergie avec la population locale
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Pour en savoir plus

Le territoire

Saint-Honoré-de-Témiscouata est une collectivité rurale et peu peuplée, située aux limites des Municipalités régionales de comté (MRC) de Témiscouata et de Rivière-du-Loup, au Québec. La municipalité compte 807 habitants sur un territoire de 251,6 km², pour une densité de 3,2 habitants par km² (MRC de Témiscouata, 2009). De caractère principalement agroforestier, Saint-Honoré-de-Témiscouata compte aussi une trentaine de microentreprises qui procurent une soixantaine d'emplois relativement stables. La route Transcanadienne (route 185), qui relie le Québec aux provinces maritimes, traverse le territoire de la municipalité.

Saint-Honoré-de-Témiscouata est à 430 mètres d'altitude. Elle compte sur son territoire deux montagnes d'importance, le mont Citadelle et la montagne Blanche. Le principal pôle urbain se trouve à Rivière-du-Loup, soit à 40 kilomètres alors que la frontière avec la province du NouveauBrunswick (Canada) se situe à 60 kilomètres. Saint-Honoré-de-Témiscouata est considéré comme la porte d'entrée de la région du Témiscouata compte tenu de sa localisation aux frontières des deux MRC.

La municipalité est reconnue pour ses abondantes précipitations de neige. C'est d'ailleurs un objet de fierté et de distinction pour la communauté. Elle se démarque également par la présence de citoyens engagés en faveur d'une collectivité « verte » et dynamique. Son slogan reflète la volonté de se distinguer : *Prendre en main les rênes de son développement dans le respect de la population et de l'environnement.*

Vue aérienne de la municipalité
Photo : Communauté de Saint-Honoré-de-Témiscouata

Les caractéristiques sociales et économiques de Saint-Honoré-de-Témiscouata ressemblent à celle des municipalités québécoises de taille similaire : économie locale précaire, exode rural, environnement naturel peu exploité, etc. En effet, depuis 1991, cette communauté de petite taille (800 personnes) a vu sa population diminuer d'une cinquantaine d'habitants et le taux d'emploi oscillé entre 40 et 50 % au cours

des deux dernières décennies. Malgré ces problématiques, la Municipalité fait preuve d'initiative en cherchant à revitaliser son territoire et à prévoir un avenir durable pour sa communauté.

Saint-Honoré-de-Témiscouata est également la première municipalité de la MRC de Témiscouata à adopter une stratégie de développement durable. En entreprenant une telle démarche, elle fait figure de pionnière au Québec parmi les municipalités de moins de 1 000 habitants. La Municipalité souhaite que son initiative serve d'exemple pour les municipalités de petite taille en milieu rural. La préparation du plan de développement durable de la collectivité a été entreprise avec le concours du Fonds municipal vert, un fonds financé par le gouvernement du Canada et géré par la Fédération canadienne des municipalités.

Le contexte

Au cours des trois dernières années, le territoire honorois a été le théâtre de plusieurs initiatives de développement dans les secteurs de l'éolien, du tourisme, de l'agriculture et de la forêt. En fait, le territoire, longtemps ignoré par les promoteurs privés, semble soudainement présenter un intérêt nouveau. Loin de subir le développement, les élus ont voulu prendre les moyens pour contrôler et orienter ce développement afin qu'il soit conforme aux valeurs véhiculées par la population.

Pour garantir à ses citoyens une communauté viable et durable et réduire les menaces et les risques sur la qualité de vie, la Municipalité a décidé de privilégier une stratégie basée sur les grands objectifs, valeurs et principes du développement durable. La démarche territoriale repose sur un processus démocratique qui permet à la communauté d'atteindre une expansion durable du territoire. La Municipalité sera ainsi mieux outillée afin de poser des écogestes et de formuler des actions adéquates en vue de la planification de son avenir et d'un sain développement. Les élus entendent faire le nécessaire pour que cette municipalité contribue, à sa mesure, aux actions planétaires en matière de développement durable, notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Par exemple, un projet de chauffrage des édifices municipaux à la biomasse forestière a été élaboré.

La structure de travail

La Municipalité a confié à l'organisme énergies des monts enneigés – Coopérative de solidarité l'élaboration de sa stratégie de développement durable (DD). Afin qu'elle soit à l'image de sa population, il s'est avéré important de créer un comité aviseur. De février à septembre 2010, ce dernier s'est rencontré sur une base mensuelle et était composé de sept acteurs provenant de différents domaines : municipal, communautaire, territorial, social et environnemental. Chaque membre fut nommé par son groupe respectif, suivant la demande de la coopérative responsable.

Les principales tâches de ce comité étaient :

- d'appuyer la coordonnatrice lors des différentes étapes de la démarche ;
- de faire connaître la démarche auprès de la communauté et des autres municipalités et la MRC, notamment par le partage d'informations ;
- d'apporter un regard critique sur l'évolution de la démarche et les actions à entreprendre ;
- d'échanger des idées quant au déroulement, aux facteurs de réussite et tout autre thème pertinent ;
- de devenir un modèle de concertation pour l'élaboration de plans locaux de développement durable (DD).

Comité organisateur de la consultation publique
Photo : Communauté de Saint-Honoré-de-Témiscouata

La synergie avec la population locale

À la base de la démarche territoriale de DD, la consultation des citoyens a été fondamentale pour en assurer la justesse et la représentativité. Ainsi, la population honoroise a été placée au cœur de la démarche. Dans un premier temps, une dizaine d'acteurs influents de différents secteurs ont été interviewés dans le but de bien cerner les principaux défis auxquels la collectivité doit faire face. Ces informations ont servi à définir les six enjeux majeurs à considérer tout au long des différentes étapes du projet :

- le développement et l'utilisation du territoire ;
- le maintien de la population sur le territoire et notamment les jeunes et les personnes âgées ;
- l'implication sociale et communautaire de la population ;
- la protection de l'environnement ;
- l'aménagement du milieu ;
- le développement de l'économie locale.

Parallèlement à ces entrevues, une consultation publique a été menée. Sous le thème « tempête d'idées », cette soirée-colloque a réuni en ateliers cinquante citoyens ayant tous à cœur le développement de leur collectivité. Au cours de cet évènement, les personnes présentes ont pu s'exprimer sur la situation du territoire, leur vision souhaitée du développement et les valeurs de la communauté (résultats de la consultation publique – Tempêtes d'idées – mars 2011). Une grande place a aussi été accordée aux remue-méninges collectifs afin de recueillir de nouvelles idées de développement. Enfin, la population a aussi été rejointe par l'entremise de la Corporation d'aide au développement local (CADL) et des réunions du conseil municipal, où des rapports périodiques sur l'avancement du projet étaient déposés.

La CADL a été impliquée dans la définition des enjeux, l'établissement de la charte locale de développement durable de Saint-Honoré-de-Témiscouata et la sélection des priorités à intégrer dans le plan d'action. En voici quelques-unes :

Environnement

- Doter Saint-Honoré de terres et de forêts gérées de manière rentable et durable, en offrant une diversité de produits et en permettant la pratique d'activités rassembleuses ;
- Devenir un village de proximité pour nos résidents actuels et futurs ;
- Afficher ses attraits afin que les touristes veuillent profiter de leur arrêt à Saint-Honoré ;
- Être fier de sa municipalité, de ses attraits et de ses aménagements paysagers de qualité ainsi que de la propreté des propriétés ;
- Amener tous les citoyens à partager cette fierté ;
- Être à l'avant-garde en matière d'environnement en promouvant et en utilisant les technologies d'énergies renouvelables.

Économie

- Avoir une offre variée et distincte en terme de commerces et services répondant aux besoins de la communauté ;
- S'adapter aux changements (par exemple, la venue de l'autoroute à quatre voies) et être proactif afin de répondre aux nouveaux besoins et opportunités ;
- Développer localement Saint-Honoré en devenant un attrait touristique par la diversité de ses activités et la beauté de ses paysages. Avoir une image distinctive et attirante.

Société

- Être une communauté accueillante pour tous en ayant un haut niveau de qualité de vie et des services accessibles localement ;
- S'impliquer activement pour le développement de notre municipalité ;
- S'entraider afin de valoriser notre patrimoine culturel et spirituel ;
- Offrir une panoplie d'activités pour tous les âges et pour tous les goûts.

Le plan d'action a été soumis au conseil municipal lors des différentes phases de son élaboration afin de s'assurer qu'il soit conforme aux attentes et acceptable socialement.

Charte locale de développement durable : définir les valeurs et la vision de la collectivité

Pour mieux définir les valeurs et la vision des citoyens, une charte locale de développement durable a été conçue. Celle-ci découle directement de la consultation publique et de la collecte d'informations provenant de différentes sources : entrevues individuelles avec des citoyens, recherche documentaire et entretiens avec des intervenants de milieux communautaires, municipaux, économiques, institutionnels, etc. La charte locale présente la vision de la municipalité pour les cinq prochaines années. Elle a été essentielle pour établir les principales orientations dans lesquelles le plan d'action s'inscrit.

En plus d'être représentative des orientations souhaitées par la collectivité, la charte locale détermine le cadre de référence pour guider les choix de développement de la municipalité. L'adoption de la charte locale se traduit par un engagement à respecter la vision établie dans tous les projets mis en place. Elle permet aussi de veiller à satisfaire les besoins autant des générations actuelles que futures.

Photo : Communauté de Saint-Honoré-de-Témiscouata

Le déroulement de la démarche

Plan d'action intégré de développement durable : agir selon les bases établies

Tout au long de l'élaboration de la stratégie intégrée de développement durable, un suivi a été effectué avec divers groupes d'intervenants, dont la Corporation d'aide au développement local (CADL). De plus, le comité aviseur a encadré les actions entreprises tout au long des différentes étapes. L'appui de la Municipalité a été constant du début à la fin, et l'on a pu compter sur l'étroite collaboration du personnel administratif et des élus.

Pour assurer la réussite du projet et encourager son rayonnement, les médias ont aussi été mis à contribution. Des articles publiés dans le journal local ont informé la population de la progression du projet. De plus, des communiqués de presse ont été publiés dans les médias régionaux à des étapes-clés. Enfin, un lancement officiel réunissant membres de la presse, intervenants locaux et régionaux de même que citoyens a été organisé pour bonifier la visibilité de la démarche et inciter les différents acteurs – individus, organismes, entreprises et institutions – à prendre le virage vert.

La réalisation du plan d'action et son suivi

La pertinence de la stratégie de développement durable prend toute sa valeur dans la réalisation du plan d'action et la révision périodique de la charte locale. Ainsi, un suivi annuel est effectué par la CADL. À cet effet, on évalue la progression des actions entreprises et on ajuste les priorités au besoin. De plus, il s'avère important de veiller à ce que la vision définie soit toujours d'actualité en consultant à nouveau la population aux cinq ans.

Les résultats

La réalisation du plan d'action intégré de développement durable de la municipalité de Saint-Honoré-de-Témiscouata a permis d'établir différentes priorités sous les thèmes de l'environnement, de l'économie et du social. Cela n'a toutefois pas été facile, car plusieurs difficultés ont entravé l'élaboration du projet notamment le manque de temps et de personnel au sein de la Municipalité. L'embauche d'une coordonnatrice en développement durable, grâce au Fonds municipal vert, a toutefois permis de régler en grande partie ce problème.

Les difficultés et les défis rencontrés

Les démarches menant à la réalisation d'une stratégie de développement durable par la collectivité honoroise ont également permis de tirer une leçon importante. En effet, la population a démontré, grâce à son audace et son ouverture d'esprit, qu'il est possible, même pour de petites collectivités, de se prendre en main, de déterminer des orientations durables et de faire des choix pour l'avenir des citoyens en lien avec leurs valeurs et leurs idéaux. Les nouveaux défis pour la communauté seront la continuité de la mobilisation citoyenne, le maintien du cap adopté et l'avancement du plan d'action, selon les principes établis par le DD.

Pour en savoir plus

MRC DE TÉMISCOUATA (2009). *Schéma d'aménagement et de développement*. 358 p.

STATISTIQUE CANADA (1997). *Saint-Honoré-de-Témiscouata. Profils des communautés de 1996*. Recensement de 1996.

STATISTIQUE CANADA (2007). *Profils des communautés de 2006*. Recensement de 2006. Produit nº 92-591-XWF au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 13 mars 2007.

Photo : Communauté de Saint-Honoré-de-Témiscouata

BOUAYE

Mise en œuvre d'une démarche structurée de développement durable

Jacques Garreau

Résumé

La ville de Bouaye, municipalité de 6 000 habitants de l'ouest de la France, a adopté son deuxième Agenda 21 en mars 2011. Vingt-huit actions concrètes de développement durable ont été retenues, réparties dans huit axes forts. Ce deuxième Agenda 21 fait l'objet d'un suivi régulier de l'avancement des actions et intègre des indicateurs. L'accent a été mis sur la concertation avec les agents et les habitants lors de la phase d'élaboration de ce projet, et deux instances ont été créées pour suivre l'Agenda 21 en interne et en externe durant les cinq années de sa mise en œuvre.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La synergie avec la population locale
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Pour en savoir plus

Le territoire

La ville de Bouaye se situe à l'ouest de la France, dans la deuxième couronne de l'agglomération nantaise et à 20 minutes des plages de la côte atlantique. Chef-lieu de canton, la forte attractivité de l'agglomération a conduit Bouaye à se transformer en une municipalité périurbaine et compte aujourd'hui plus de 6 000 habitants sur 1 383 hectares. Sa population est vieillissante (17 % de retraités). Toutefois, la population et les travailleurs sont en augmentation. Le territoire comporte 45 % d'espaces consacrés à agriculture, dont une majorité de terres viticoles ; il est contigu à la zone du lac de Grand Lieu, zone classée pour sa biodiversité. Les Boscéens bénéficient de nombreux services et commerces de proximité, avec plus de 200 acteurs économiques installés à Bouaye et une cinquantaine d'associations.

Photo : Ville de Bouaye

Le contexte

La France incite les collectivités territoriales à mettre en œuvre des démarches de développement durable en leur fournissant un cadre de référence commun. Ainsi, le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) rappelle que :

Les finalités du développement durable sont définies comme :

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

Les conditions de succès d'une démarche territoriale de développement durable sont définies comme :

- une stratégie d'amélioration continue ;
- la participation des acteurs ;
- l'organisation du pilotage ;
- la transversalité des approches ;
- l'évaluation partagée.

À ce jour, plus de 800 démarches d'A21 ont été recensées en France et près de 200 ont reçu la reconnaissance Agenda 21 local par le ministère. Afin de favoriser la cohérence des différentes démarches à travers le pays, ce ministère a défini un cadre de référence pour les Agenda 21 français.

La structure de travail

Présentation générale de la démarche

Après un premier A21L (2006), la Ville de Bouaye a souhaité en mettre en œuvre un deuxième (2011-2015) et ainsi poursuivre son engagement en faveur du développement durable. Afin de favoriser une amélioration continue du plan d'action, ce second A21L fait l'objet d'un suivi régulier de l'avancement des actions. L'accent a été mis sur la concertation avec les agents et les habitants lors de la phase d'élaboration.

Les motivations

Photo : Ville de Bouaye

En mars 2008, la nouvelle équipe municipale a souhaité adopter un deuxième Agenda 21 inscrit dans son programme politique pour la période de 2008 à 2014. Pour mener à bien ce projet, complexe et transversal, elle a tiré les enseignements du premier en proposant de structurer sa démarche autour de trois principes forts :

- la mise en place d'un comité de pilotage (COPIL Agenda 21) et d'une équipe projet interne ;
- le choix d'un nombre limité d'actions tout en assurant la concertation (ateliers-citoyens) ;
- la mise en place d'indicateurs de suivi.

En avril 2010, l'équipe municipale a recruté une chargée de mission pour bâtir un second A21L respectant ces trois principes.

Structure de l'A21L

Le deuxième A21L de la ville de Bouaye intègre les cinq finalités du développement durable précisées par le MEDDTL. Le plan d'action se divise en huit axes déclinés en 28 actions concrètes :

Axe 1 – Exemplarité de la commune en matière de développement durable

Axe 2 – Patrimoine naturel et biodiversité

Axe 3 – Transports alternatifs à la voiture

Axe 4 – Urbanisme et énergies renouvelables

Axe 5 – Eaux et déchets

Axe 6 – Économie sociale et solidaire, et écocitoyenneté

Axe 7 – Cohésion sociale et démocratie participative

Axe 8 – Communication et évaluation

Chacune des 28 actions de l'A21L fait l'objet d'une fiche détaillée présentant le diagnostic, les enjeux, les étapes de mise en œuvre de l'action, les acteurs, le budget, le calendrier, l'objectif attendu, les indicateurs de suivi et l'évaluation du niveau d'atteinte des finalités du développement durable.

Les instances de pilotage

Deux instances de pilotage ont été mises en place en 2010 dès la phase d'élaboration de l'A21L :

1. une équipe projet interne regroupant les responsables des services municipaux ;
2. un comité de pilotage (COPIL Agenda 21) présidé par le maire et réunissant des acteurs variés : des élus majoritaires, un élu minoritaire, des agents, un représentant du Conseil des sages, un représentant du Conseil local économique, un représentant de Nantes métropole et sept habitants volontaires.

Des réunions de chacune de ces deux instances ont eu lieu aux étapes clés de l'élaboration du projet : organisation de la concertation, choix des actions et validation des fiches actions. Suite à l'adoption du plan d'action par le conseil municipal le 31 mars 2011, ces deux instances sont dorénavant responsables du suivi des actions et de l'évaluation du plan d'action.

Le déroulement de la démarche

Les étapes clés de la démarche

Rédaction (mai 2010) et validation (juin 2010, par le conseil municipal) de la note méthodologique précisant :

- les grands principes de la démarche ;
- le fonctionnement et la composition des instances de pilotage ;
- les modalités de concertation avec les habitants ;
- le calendrier prévisionnel.

Réalisation du diagnostic en interne en s'inspirant largement de celui réalisé lors du premier Agenda 21 (septembre 2010) :

- concertation avec les agents et les habitants : définition des actions prioritaires (octobre 2010 à janvier 2011) ;
- rédaction des fiches actions avec, pour chacune, la définition d'un élu pilote et d'un agent pilote (février-mars 2011) ;
- adoption de l'Agenda 21 en conseil municipal (mars 2011) ;
- mise en œuvre des actions (2011 à 2015).

La démarche ayant pour vocation d'être partagée avec les différentes parties prenantes, les agents et les habitants, tous ont été impliqués dans l'élaboration du plan d'action.

La synergie avec la population locale

Participation des habitants

Tous les habitants ont été invités à participer aux atelierscitoyens. Un tirage au sort a également été effectué à partir des listes électorales pour inciter les Boscéens, et notamment ceux qui ne sont pas déjà investis dans la vie politique ou associative de la commune, à venir participer à ces ateliers-citoyens. Ces personnes tirées au sort ont reçu un courrier d'invitation personnelle du maire. La participation des habitants, en dehors des personnes déjà impliquées dans la vie de la commune, reste cependant limitée. Trois rendez-vous avec les habitants ont été programmés :

- première session d'ateliers : présentation du diagnostic et proposition d'actions (octobre 2010) ;
- deuxième session d'ateliers : hiérarchisation des actions et travail approfondi sur les actions prioritaires (novembre 2010) ;
- plénière de présentation des arbitrages (début 2011).

Participation des agents

La démarche d'élaboration de l'Agenda 21 a été présentée aux responsables de services lors de la première réunion de l'équipe projet interne. Une réunion a ensuite été organisée avec chaque service fin 2010 et début 2011, afin de :

- rappeler les enjeux mondiaux ;
- présenter le développement durable ;
- présenter la démarche d'élaboration et de suivi de l'A21L ;
- recueillir les propositions d'actions des services municipaux.

Participation des élus

Les élus ont été sollicités tout au long de l'élaboration de l'A21L. Aux étapes clés, le bureau municipal a été consulté, de même que la commission environnement, développement durable et transports. L'A21L a été approuvé à l'unanimité par le conseil municipal en mars 2011.

Chaque action est pilotée par un élu et un agent. L'étude de faisabilité et les fiches actions ont été rédigées en concertation avec ces personnes.

Communication

Le concept d'Agenda 21 n'étant pas encore partagé et bien compris par l'ensemble de la population, un livret, présentant la démarche et les actions retenues, a été distribué à l'ensemble des Boscéens et aux employés municipaux n'habitant pas à Bouaye. Par contre, les fiches actions, disponibles sur le site Internet de la Ville, sont des outils techniques ; elles n'ont pas été conçues comme des documents de communication.

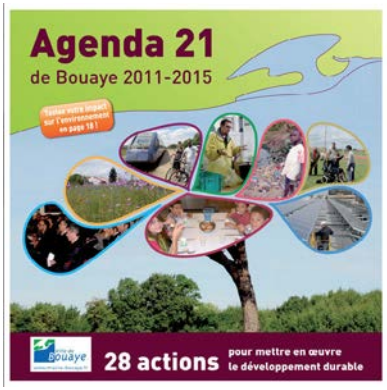
Atelier citoyen au cours de la phase de développement
Photo : Ville de Bouaye

La réalisation du plan d'action et son suivi

Des indicateurs mesurables de suivi ont été élaborés pour chacune des fiches actions. L'équipe projet interne et le COPIL Agenda 21 se réunissent au moins une fois par an pour faire le point sur l'avancement de chaque action et réorienter certains éléments au besoin.

Afin d'assurer le suivi des actions, une méthodologie a été élaborée. Elle prévoit :

- le remplissage, deux fois par an, de la fiche de suivi de chacune des actions ;
- la rencontre, deux fois par an, des coordonnateurs de l'Agenda 21 (maire, élu responsable de l'A21 et directeur général des services), suivie de la réunion de l'équipe projet interne puis du COPIL Agenda 21.



Des indicateurs ont été mis en place pour chacune des 28 fiches actions élaborées. Ils permettent à l'équipe projet interne et au COPIL Agenda 21 de mesurer l'état d'avancement des actions et de les réorienter au besoin.

Les résultats

Parmi les 28 actions de l'Agenda 21, les suivantes ont été engagées au début 2012 :

- réaliser l'inventaire des zones humides et les préserver (action n° 7) ;
- développer l'offre de transports en commun à Bouaye (action n° 11) ;
- informer les Boscéens sur les démarches permettant d'améliorer la performance énergétique de leur logement (action n° 12) ;
- installer des panneaux solaires sur le toit de bâtiments publics (action n° 14) ;
- accompagner les Boscéens vers une meilleure gestion des déchets (action n° 16) ;
- inciter les entreprises boscéennes à adopter des pratiques plus écoresponsables (action n° 20) ;
- favoriser l'engagement des jeunes sur la solidarité internationale (action n° 22).

Les difficultés et les défis rencontrés

La participation des habitants aux ateliers-citoyens et l'information sur l'avancement de la démarche constituent des enjeux majeurs, voire des conditions de réussite. Prenant en compte cette difficulté, un tirage au sort a été organisé afin d'inviter personnellement 60 Boscéens inscrits sur les listes électorales à venir participer aux ateliers-citoyens. La participation à ces ateliers a été légèrement plus importante que pour le premier Agenda 21 (total de 35 participants), mais le projet n'est pas encore mobilisateur.

Étant donné l'importance de partager le projet avec la population, l'action « Communiquer sur le développement durable et l'Agenda 21 » a été intégrée au plan d'action. Elle comprend notamment l'élaboration d'une trousse de communication permettant de présenter le développement durable dans les écoles et la mise en place d'un espace dédié à cette thématique dans l'accueil de la mairie.

Pour en savoir plus

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL)

Cadre de référence des projets territoriaux de développement durable

Site Internet de la ville de Bouaye (rubrique « Développement durable »)

Site Internet du Ministère responsable du développement durable

Site Internet du Comité 21

Photo : Ville de Bouaye

BAIE-SAINT-PAUL

Là où le patrimoine culturel, la qualité de vie et l'environnement riment avec développement durable

Luce-Ann Tremblay

Résumé

En juin 2006, la ville de Baie-Saint-Paul a adopté un plan d'action pour la réalisation de l'Agenda 21 local. La démarche a commencé en mai 2005 et, un an plus tard, la Ville adoptait son plan. La participation de la population est un facteur clé dans cette démarche de planification de développement durable. La communication participative s'avère un outil pour favoriser la participation de tous les acteurs de la collectivité, et ce, à toutes les étapes de la démarche.

- Le territoire
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La synergie avec la population locale
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes
- Pour en savoir plus

Le territoire

La ville de Baie-Saint-Paul se trouve dans la région de Charlevoix, à une centaine de kilomètres de la ville de Québec. Charlevoix s'étend le long de la rive nord du fleuve Saint-Laurent sur un territoire de 6 000 km$^{2.}$

La région se caractérise par la qualité exceptionnelle de son environnement et a reçu, en 1988, le statut de Réserve mondiale de la biosphère par l'UNESCO. Historiquement l'une des premières régions touristiques du Canada, Baie-Saint-Paul fait partie de la Municipalité régionale de comté (MRC) de Charlevoix qui regroupe six municipalités.

Près de 13 200 personnes habitent le territoire de la MRC de Charlevoix, territoire qui se compose principalement de forêt (84 %) et de terres agricoles (9 %). Baie-Saint-Paul représente près de 55 % de la population de la MRC de Charlevoix pour un total de 7 290 habitants (Statistique Canada, 2001). C'est le centre de services et institutionnel de la MRC de Charlevoix.

Baie-Saint-Paul figure parmi les premiers endroits du Québec à avoir été colonisés. Dès le XVIII^{e} siècle, des Français s'y installent pour l'exploitation de la forêt et, plus tard, pour l'agriculture. Elle recèle un paysage contrasté de montagnes et de mer, véritable barrière naturelle qui l'a gardée longtemps isolée du reste du Québec. La beauté de son patrimoine naturel et culturel ainsi conservée a attiré de nombreux peintres lui conférant sa réputation de « paradis des artistes ». Baie-Saint-Paul a aussi le statut de « zone habitée » de la Réserve de la biosphère de Charlevoix.

Au début du XIX^{e} siècle, Baie-Saint-Paul se trouve à un tournant de son développement. Elle est passée d'une économie d'abord basée sur l'agriculture et la foresterie, jusque dans les années 1960, à une économie tertiaire où prédomine le secteur des services, dont le tourisme, la santé et les services sociaux. Au cours des vingt dernières années, la municipalité a travaillé activement au développement de son industrie touristique.

Baie-Saint-Paul
Photo : Ville de Baie-Saint-Paul

Des projets de grande envergure ont vu le jour :

- la construction d'un centre d'exposition national, aujourd'hui le Musée d'art contemporain, reconnu par le ministère de la Culture et des Communications du Québec ;
- la revitalisation du centre-ville avec l'implantation d'une trentaine de galeries d'art et autant de restaurants et boutiques ;
- le développement de la station de ski alpin le Massif de Charlevoix impliquant des investissements de plus de 230 millions de dollars ;
- la collaboration de la Société des établissements de plein air du Québec (Sépaq) dans le développement du Parc national des Grands-Jardins ;
- un projet récréotouristique majeur, situé au cœur de la ville, dans un territoire zoné agricole et impliquant le train de voyageurs de Charlevoix ;
- l'aménagement du parc du boisé du quai.

Depuis les dix dernières années, la municipalité a travaillé à améliorer la qualité de vie des citoyens, notamment en adoptant une politique familiale et une politique culturelle. Elle s'est attaquée à développer son secteur industriel pour renforcer et diversifier son économie. Elle a implanté un Centre local de développement (CLD) pour aider au démarrage d'entreprises. C'est dans ce contexte que la Municipalité de Baie-SaintPaul a tenu un Sommet économique (avril 2003) auquel ont participé une centaine de personnes, surtout des acteurs économiques. Une trentaine de projets sont ressortis de ce Sommet économique.

Une année plus tard, la ville de Baie-Saint-Paul présentait le bilan des réalisations ainsi que les projets prioritaires à réaliser pour 2005 :

- rédiger une politique de développement durable (DD) ;
- réaliser un plan de développement touristique ;
- protéger les paysages, les mettre en valeur et en permettre l'accessibilité ;
- ériger une salle multifonctionnelle (congrès et événements socioculturels) ;
- créer une zone industrielle ;
- améliorer l'accessibilité routière de la ville.

Le projet de rédiger une politique du DD a été retenu comme le projet prioritaire, puisque les acteurs étaient conscients qu'il chapeautait et qu'il orientait le développement de tous les autres projets. Dans ce contexte, l'outil de l'A21L est apparu comme le mieux adapté parce qu'il permet l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique à long terme, capable de répondre aux réalités locales en ce qui a trait au DD d'un territoire. Il permet donc de planifier le développement à long terme de la Ville en collaboration avec tous les acteurs de la collectivité.

La structure de travail

Le comité de l'A21L est constitué de l'ancien comité de suivi du Sommet économique qui a été élargi, passant de onze à seize membres, afin de permettre la représentativité des secteurs économique, social et environnemental.

Le secteur économique regroupe :

- des représentants de la Société d'aide aux collectivités (SADC) ;
- le Centre local de développement (CLD) ;
- l'Association des gens d'affaires ;
- l'Union des producteurs agricoles (UPA).

Le secteur social rassemble des représentants :

- du Centre des services sociaux et de la santé (CSSS) ;
- d'un organisme jeunesse (12 à 17 ans) ;
- du secteur de l'éducation ;
- d'un groupe représentant les aînés.

Le secteur environnemental réunit :

- un représentant des parcs nationaux ;
- un citoyen corporatif ;
- un citoyen ;
- un représentant de l'industrie touristique.

Tous les membres du comité ont été désignés par l'organisme qu'ils représentent. Tous sont bénévoles et citoyens de Baie-Saint-Paul. Les rôles de président et de porte-parole du comité sont cependant demeurés sous la responsabilité du maire.

Le comité est appuyé par un fonctionnaire, soit le directeur général de la Ville, un élu et une chargée de projet. Le comité de l'A21L a le statut de comité aviseur du conseil municipal de Baie-Saint-Paul. Il a pour mandat de réaliser un A21L et un plan d'action ainsi que d'en faire le suivi. Le comité de l'A21L de Baie-Saint-Paul se réunit en moyenne une fois par mois. Cependant, lors d'une période d'assemblées publiques, le rythme des rencontres

Vue de Saint-Antoine
Photo : Ville de Baie-Saint-Paul

augmente à raison de deux fois par mois, allant jusqu'à une fois par semaine. La chargée de projet, embauchée par la Ville, a été affectée à la recherche, la rédaction et la communication des documents produits, et ce, afin d'appuyer les discussions et les décisions du comité responsable A21L.

Lors des rencontres du comité, la dynamique est la suivante : la chargée de projet présente les résultats de ses recherches qui servent de base à des échanges horizontaux visant à bonifier les documents. Une fois les documents rédigés tels que le diagnostic, le plan d'action, ils sont approuvés par le comité de l'A21L. Ils sont ensuite rendus accessibles aux citoyens sur Internet et dans les trois édifices municipaux.

Les membres du comité de l'A21L se sont aussi impliqués dans la diffusion de l'information quant à la tenue des assemblées publiques ainsi que dans leur animation. Ils ont agi à titre d'ambassadeurs de l'A21L dans leur réseau professionnel d'influence. Au cours des assemblées publiques, une ressource externe a été chargée de la prise de note et de la rédaction des comptes rendus.

Le déroulement de la démarche

Dans le cadre de la démarche, on a découvert que le Centre québécois du développement durable (CQDD) débutait la même démarche pour les municipalités de Saint-Félicien et de Sorel-Tracy, en collaboration avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC). Ils ont donc été contactés et, dès lors, une étroite collaboration s'est établie. Des échanges ont eu lieu sur les façons de faire, basées sur la méthodologie d'élaboration d'un A21L recommandée par le Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement (RARE), guide français qui comporte cinq étapes de mise en œuvre d'un A21L.

L'engagement public des élus a été le point de départ menant à la réalisation de l'A21L. Un article publié dans le journal municipal de la Ville en mai 2005 apprenait aux citoyens que le comité de suivi du Sommet économique de Baie-Saint-Paul constituait désormais le comité de la politique du DD. Par cet article, la Ville et son comité s'engageaient à réaliser un A21L.

Pour réaliser le diagnostic sur l'état de durabilité du territoire de Baie-Saint-Paul, le comité s'est inspiré du modèle de l'État des lieux de la communauté de Saint-Félicien dans une perspective de DD et viable (Arth et Gagnon, 2005). Il présentait certaines problématiques similaires à celles rencontrées à Baie-Saint-Paul et qui avait comme avantage de fournir un cadre conceptuel clair où les indicateurs étaient bien définis.

La synergie avec la population locale

C'est une question fondamentale pour la réussite d'un A21L. Nous avons d'abord présenté l'état de durabilité du territoire de Baie-Saint-Paul aux cadres municipaux lors d'une séance de travail intensive. Nous avons alors ajusté notre document, puis nous l'avons présenté aux citoyens lors de six assemblées publiques tenues à l'automne 2005.

Afin de rejoindre le plus possible les éléments actifs de la collectivité, nous avons aussi rencontré deux groupes de jeunes, âgés de 12 à 17 ans, qui nous ont exposé leur vision de Baie-Saint-Paul, ville rêvée. Au total, plus de 200 personnes se sont déplacées pour venir partager l'état de durabilité du territoire de Baie-Saint-Paul, pour débattre des grands enjeux dégagés et enfin, pour suggérer des pistes de solution qui répondent aux défis que pose le DD de notre collectivité.

D'une durée de 2 h 30, les assemblées publiques se sont déroulées en deux temps. La première partie consistait à recueillir des idées pour élaborer la vision de l'A21L à l'aide de la « fantaisie guidée », exercice proposé par le Réseau québécois des Villes et Villages en santé (RQVVS) comme point de départ d'une planification stratégique. Cette activité ludique est un outil extraordinaire qui amène les gens à s'exprimer librement sur leur conception d'une ville idéale. La seconde partie se voulait une présentation des sept thématiques et des quinze enjeux que pose la problématique du DD sur le territoire de Baie-SaintPaul. Cela ouvrait sur des échanges visant à dégager des pistes de solutions pour éventuellement les inscrire dans le plan d'action de l'A21L.

La rédaction du plan d'action et de la vision de l'A21L a été réalisée à partir des suggestions et de pistes d'action proposées par les citoyens. Le plan d'action de l'A21L, incluant la vision et les orientations, a aussi fait l'objet de consultations internes auprès des cadres de la Ville qui travaillent avec celui-ci. L'A21L a ensuite été présenté à l'ensemble de la population lors d'une consultation publique et il a été adopté par le Conseil municipal dans le même

Baie-Saint-Paul en hiver
Photo : Ville de Baie-Saint-Paul

mois, soit en juin 2006. Il a fait l'objet d'une publication qui a été distribuée à tous les résidents de Baie-Saint-Paul. L'A21L sert de plan stratégique de DD pour Baie-Saint-Paul.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Le comité de l'A21L de Baie-Saint-Paul est demeuré en place et conserve son statut de comité aviseur du conseil municipal. Les rencontres du comité de l'A21L se font au rythme de deux par année : une à l'automne, avant l'adoption des budgets (en septembre) pour fins de recommandations aux élus, et une autre au printemps pour suivre l'état d'avancement des actions du plan d'action.

Les membres du comité de l'A21L ont adopté unanimement une grille d'analyse qui est disponible sur le site Internet de la Ville. Cette grille se veut un outil qui permet d'analyser des projets présentés par des promoteurs externes pour faire des recommandations visant à améliorer le projet dans une optique de DD. Chaque membre du comité de l'A21L de Baie-SaintPaul s'est engagé à utiliser la grille, avec leurs outils d'analyse existants, dans leur organisme respectif.

Par ailleurs, le comité de l'A21L a créé un sous-comité d'analyse de projets formé de la chargée de projet A21L et de trois membres du comité de l'A21L (un par secteur : social, environnemental et économique) et d'un élu. Il est stipulé que deux des membres soient des femmes. La chargée de projet fera aussi partie d'un comité d'analyse interne des projets municipaux formé de fonctionnaires de la Ville. Ainsi, elle fera le pont entre l'analyse des fonctionnaires et celle du comité d'analyse A21 pour rédiger des recommandations globales, entérinées par le comité de l'A21L, qui seront présentées au conseil municipal par rapport aux projets de développement qui leur sont soumis. Il est prévu qu'une présentation annuelle (en avril), destinée à la population locale, fera le bilan sur l'état d'avancement des actions planifiées dans l'A21L présenté. Ce sera aussi une occasion d'échanger avec les citoyens dans le but d'améliorer le plan d'action et de l'ajuster aux nouvelles réalités.

Vue du Chemin de la Pointe
Photo : Ville de Baie-Saint-Paul

Les résultats

Baie-Saint-Paul a été la première ville du Québec à adopter un A21L et un plan d'action, soit en juin 2006. Il s'agit là d'un geste concret en faveur du DD et d'une contribution locale à la sauvegarde de notre planète.

Cette implication notable pour que le DD soit de plus en plus tangible sur son territoire lui a valu d'être choisie parmi l'ensemble des municipalités du Québec pour l'implantation du projet *Habitat-07, les compagnons du rebut global*. Ce projet constitue la première action de l'A21L de Baie-Saint-Paul. Il consiste en la construction d'un bâtiment écologique qui a fait l'objet d'une série de treize épisodes de trente minutes, télédiffusée à l'hiver 2007 sur les ondes de Télé-Québec. Ce bâtiment a servi à sensibiliser et informer la population sur les pratiques de construction et les formes d'énergie liées au DD. Il sert aussi de poste d'accueil du parc municipal du boisé du quai.

De plus, la ville de Baie-Saint-Paul a obtenu un prix national d'excellence du RQVVS (2006) pour la réalisation de son A21L, première municipalité au Québec à avoir réalisé son plan d'action de DD. L'A21L de Baie-Saint-Paul avait retenu l'attention du jury, car il constitue un exemple de démarche de planification municipale centrée sur les principes du DD et l'implication des citoyens, au cœur du devenir de la communauté.

Les difficultés et les défis rencontrés

Pour être durable, le développement doit tenir compte des facteurs humains et doit permettre aux communautés concernées de décider elles-mêmes des objectifs à atteindre et des moyens pour y parvenir. Pour ce faire, l'A21L est un excellent outil. Il s'inscrit dans les modèles de développement par « le bas » qui place l'humain au centre des préoccupations.

La participation citoyenne est la clef permettant de réaliser un A21L. Pour faciliter la participation citoyenne, la communication participative s'avère un outil de premier ordre. Les processus à mettre en place sont essentiellement interactifs et participatifs à tous les niveaux. L'approche de « communication à la base, appelée aussi communication communautaire qui s'appuie surtout sur les médias légers (vidéos, affiches, diaporamas, etc.) » (Bessette et Rajasunderam, 1996), est celle que nous avons retenue pour favoriser la participation citoyenne aux assemblées publiques.

Lors des assemblées publiques, nous avons préféré créer des groupes homogènes pour pousser la recherche de solutions plus en profondeur et pour encourager le dialogue entre les participants. Ce choix s'est avéré judicieux puisque les participants se sont exprimés librement et ont proposé plus de cinquante actions à inscrire au plan d'action A21L.

Par ailleurs, les conférences, les articles dans les médias locaux, la réalisation d'un projet concret – dans le cas de Baie-Saint-Paul, le projet *Habitat 07* – contribuent à maintenir l'intérêt de la population et à prouver que le plan d'action de l'A21L est en cours de réalisation et qu'il ne s'agit pas là « d'un projet remisé sur les tablettes ».

Les principales difficultés rencontrées concernent la disponibilité des données pour la réalisation de l'état des lieux. Au Québec, les données facilement disponibles sont répertoriées par région administrative. Baie-Saint-Paul est incluse dans la région de Charlevoix qui est une sous-région de la Capitale nationale. Il a donc été difficile d'obtenir des données à l'échelle du territoire municipal. Par ailleurs, peu de données environnementales sont disponibles. Le gouvernement concentre ses actions sur les phénomènes environnementaux qui nécessitent des interventions immédiates et fait peu de prévention et de bilans environnementaux. Ainsi, si le territoire ne présente pas de problème de pollution évident pour les cours d'eau, la qualité de l'air, la forêt, l'agriculture, etc., il est difficile d'obtenir des données environnementales locales.

La démarche de l'A21L de Baie-Saint-Paul a été financée presque entièrement par la municipalité. Il serait difficile pour une plus petite municipalité de réaliser son A21L, si l'aide financière n'est pas disponible afin de s'adjoindre les services d'une personne qualifiée.

L'implantation de l'A21L dans la structure municipale et l'implication de tous les employés demeurent notre principal défi. L'appui indéfectible du conseil municipal et celui de la direction générale ont été nécessaires pour arriver à se donner les moyens pour réussir.

Les prochaines étapes

À l'automne 2010, Baie-Saint-Paul a soumis à la population, pour consultation, le bilan de son premier plan d'action de développement durable, a mis à jour les indicateurs de mesure et a dégagé de nouveaux enjeux de développement durable dans le but de réaliser un nouveau plan d'action de développement durable pour 2011-2016.

La Ville de Baie-Saint-Paul a élaboré son deuxième plan d'action de développement durable couvrant la période de 2010 à 2016. La consultation des citoyens et des acteurs concernés a été faite à la fin de 2010. Le plan d'action a été adopté par le conseil municipal au printemps 2011.

Un bilan positif

Le bilan positif fait état des réalisations de développement durable de Baie-Saint-Paul, suite à la mise en œuvre de son plan d'action adopté en 2006. En effet, 86 % des actions entreprises au cours de cette période ont été complétées ou sont en cours de réalisation.

Des 46 actions ciblées lors de la période 2006-2009, 41 ont été planifiées et complétées. Seulement cinq actions n'ont pas été mises en œuvre.

Nouveaux enjeux de développement durable

Les enjeux ciblés en 2005 restent tous importants pour le nouveau plan d'action de développement durable du territoire de Baie-Saint-Paul. Cependant, certains enjeux sont prioritaires, car ils sont plus problématiques que d'autres.

Les quatre enjeux priorisés pour le plan d'action 2011-2016 sont :

- le vieillissement de la population et l'exode des jeunes ;
- l'équité entre les sexes et la cohésion sociale ;
- la qualité de vie : concept intégrateur du développement durable ;
- la lutte aux changements climatiques.

Les priorités d'action ressorties du diagnostic de 2010 sont :

- l'environnement, les changements climatiques et la protection des paysages ;
- l'emploi et l'entreprenariat ;
- l'accès au logement.

Et finalement, les indicateurs de mesure proposés afin d'évaluer la démarche et le suivi des progrès accomplis pour la période 2011-2016 sont :

- le bilan migratoire ;
- les emplois recensés sur le territoire ;
- le taux de décrochage scolaire avant l'obtention du diplôme d'études secondaires ;
- le nombre de nouvelles résidences construites, avec une distinction entre les résidences principales et secondaires ;
- le taux d'occupation des unités d'hébergement touristique ;
- le nombre d'émissions d'un permis d'opération d'une résidence touristique ;
- le taux d'inoccupation des logements publiés par la SCHL ;
- la consommation énergétique annuelle des bâtiments municipaux et institutionnels ;
- la proportion des matières résiduelles destinées à l'enfouissement, au recyclage et au compostage.

Le plan d'action de développement durable de Baie-Saint-Paul est l'outil transversal de planification de la Ville. Il intègre le plan d'action de la politique culturelle et celui de la démarche « municipalité amie des aînés ». Il dicte les prémisses de la mise à jour du plan d'urbanisme durable qui s'amorcera sous peu. Le plan d'action est accompagné d'un plan de mise en œuvre et d'outils de planification interne pour faciliter le travail des fonctionnaires dans la réalisation des actions.

Pour en savoir plus

ARTH, E. et C. GAGNON (2005). *État des lieux de la communauté de Saint-félicien dans une perspective de développement durable et viable : un premier pas vers un Agenda 21 local*, Saguenay, 60 p.

BESSETTE, Guy et C.V. RAJASUNDEAM (dir.) (1996). *La communication pour le développement en Afrique de l'Ouest et du Centre : vers un agenda d'intervention et de recherche*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international (CRDI), 138 p.

RÉSEAU DES AGENCES RÉGIONALES DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT (RARE) (2005). *Objectif développement durable : comprendre et agir sur son territoire – retours d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local*, 116 p.

SERVAES, J., T.L. JACOBSON et S.A., WHITE (1996). *Participatory Communication for Social Change*, India, Sage publications, 286 p.

STATISTIQUE CANADA (2001). *Chiffres de population et des logements, Canada, provinces et territoires, et subdivisions de recensement (municipalités)*, recensements de 2001 et de 1996 – données intégrales.

SAINT-LOUIS

Une innovation pour répondre aux besoins de gestion de l'environnement et de réduction de la pauvreté

Abdourahmane Mbade Sène

Résumé

L'Agenda 21 local de Saint-Louis a été conceptualisé suite à la Conférence internationale de Rio en 1992 et financé par une institution internationale (PNUD-HABITAT), sous la tutelle de l'IAGU, une institution régionale africaine. Cette étude de cas montre que l'A21L entraîne une plus grande participation des acteurs locaux dans les questions de développement et de qualité de vie, mais qu'il existe des lacunes dans la diffusion de l'information auprès de la population locale. Notons que cette participation locale est une innovation en Afrique où l'État occupe traditionnellement un rôle central dans l'exécution des projets de développement.

- Le contexte
- Le territoire
- Le déroulement de la démarche
- La structure de travail
- Les difficultés et les défis rencontrés
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les prochaines étapes
- Pour en savoir plus

Le contexte

En 1992, lors du Sommet de la Terre à Rio, les acteurs internationaux dont l'ONU, les États et la société civile se sont réunis pour définir un agenda ou plan d'action pour le XXIe siècle. L'objectif était d'harmoniser le développement économique et l'exploitation des ressources naturelles à la protection de l'environnement. On s'était rendu compte qu'avec l'exploitation des ressources naturelles, la déforestation et les déchets, la terre paye un lourd tribut suite aux activités humaines. Lors du Sommet de Rio, les États ont été interpellés afin de revoir leur méthode d'exploitation des ressources en tenant compte des intérêts des générations futures.

Au Sénégal, le programme de l'A21L a démarré en 1998 avec la Ville de Louga. Mais il faudra attendre quelque six années (2004) avant que le programme redémarre dans d'autres villes, à savoir Saint-Louis, Matam, Tivaouane et Guédiawaye. Ce sont actuellement ces cinq villes du Sénégal qui développent une stratégie territoriale de développement durable. Le programme est suivi par ONU-Habitat qui est en même temps le principal bailleur de fonds. L'institution d'appui technique est l'IAGU, une organisation régionale africaine.

Parmi les enjeux majeurs de la mise en place de l'Agenda dans la ville de Saint-Louis, il y a, d'une part, l'élaboration d'objectifs de développement durable au travers de l'amélioration des conditions économiques des populations urbaines, une meilleure gestion environnementale de la commune et une prise en compte du volet social avec une meilleure participation des populations locales dans la gestion du projet. D'autre part, l'un des enjeux majeurs de la mise en place de cet A21L est de répondre aux nouveaux défis posés à l'échelon local qui doit désormais assumer un mode de développement plus durable.

Le territoire

La commune de Saint-Louis est située au Nord-Ouest du Sénégal, dans l'estuaire du fleuve Sénégal. Créée en 1659, elle a été l'ancienne capitale du Sénégal et d'une grande partie de l'Afrique de l'Ouest.

Ses principales activités économiques tournent autour de la pêche, du commerce, de l'artisanat et du tourisme. Avec une forte croissance démographique, la population totale qui est estimée en 2005 à 226 977 habitants a triplé en l'espace de 30 ans, la ville est confrontée à des difficultés d'aménagement urbain.

Les problématiques vécus par Saint-Louis peuvent être résumés ainsi :

- impact de la pêche sur l'environnement côtier et urbain : la pêche constitue l'une des principales activités de l'économie urbaine. Les problèmes urbains et côtiers liés à cette activité concernent essentiellement les conditions de transformation inadaptées, la multiplication des quais de débarquement et des points de vente.
- difficultés d'assainissement et de gestion des eaux usées : l'accroissement constant de la population de la ville rend de plus en plus insuffisant le vieux réseau d'évacuation des eaux usées. En plus, le manque de système d'évacuation des eaux usées et des déchets déversés sur les plages ou les berges peut avoir des effets néfastes sur la qualité des produits transformés et sur la santé des populations.

Saint-Louis
Photo : République du Sénégal

- forte pauvreté urbaine : liée à la perte de pouvoir économique et administratif de la ville à cause, en partie, du déplacement de la capitale de Saint-Louis à Dakar.

Ainsi, l'A21L semble répondre à un réel besoin en matière de gestion de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

Le déroulement de la démarche

Présentation du projet

Dans la ville de Saint-Louis, l'A21L a démarré en 2004. Il a été pensé en synergie avec les volets urbains de deux grands programmes nationaux : le document stratégique de réduction de la pauvreté et le programme national d'action pour l'environnement. L'objectif principal de l'A21L est d'articuler le développement économique et l'exploitation des ressources naturelles avec la protection de l'environnement et le bien-être des populations.

L'Agenda 21 local de saint-Louis : une programmation internationale appliquée localement

Il est intéressant de noter que, dans sa première phase d'application, l'A21 constitue un programme mis en œuvre à l'échelle nationale, chaque pays devant avoir son propre A21. Mais lors du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable (2002), il y a eu une remise en cause de cette façon d'agir.

Le nouveau leitmotiv est alors devenu : « Penser globalement mais agir localement ». Il s'agit, en effet, de faire en sorte que les programmes de développement durable, liés à la protection de l'environnement à l'échelle locale, ne soient plus directement gérés par les États qui sont apparemment loin de ces préoccupations, mais plutôt par des structures qui sont beaucoup plus proches des populations et de la nature, telles les collectivités locales par exemple. La nouvelle hypothèse de travail semble donc que toute stratégie de protection de l'environnement et des ressources naturelles serait plus durable si elle est portée par les populations locales.

Apparition d'un palier intermédiaire entre les échelles internationale et nationale : l'échelle régionale

Les programmes d'action du PNAE et du DSRP sont aujourd'hui mis en place à travers le territoire national du Sénégal. Mais nous constatons l'émergence d'un nouveau palier entre l'international et l'État, l'échelle régionale, c'est-à-dire celle du continent africain (voir la figure de la page suivante). Ainsi, les A21L du Sénégal sont principalement financés par un organisme international, l'ONU-Habitat, à travers des financements de Coopération au Développement de la Belgique ; ils ont comme ancrage institutionnel une institution régionale africaine, l'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU). L'IAGU, avec les moyens de l'ONU-Habitat intervient directement sur le projet local, à l'intérieur du territoire national, sans subir l'autorité politique de l'État. À cet effet, le rapport sur le profil environnemental de la ville de Saint-Louis ne peut être plus clair :

Réunion d'un groupe de travail
Photo : M. Diop

Les partenaires mobilisés autour du projet sont l'ONU-Habitat et l'IAGU. Le ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire a pour rôle de faciliter l'appui institutionnel et politique du gouvernement du Sénégal, et l'Association des Maires du Sénégal de partager l'information avec les autres Communes et diffuser les résultats du programme.

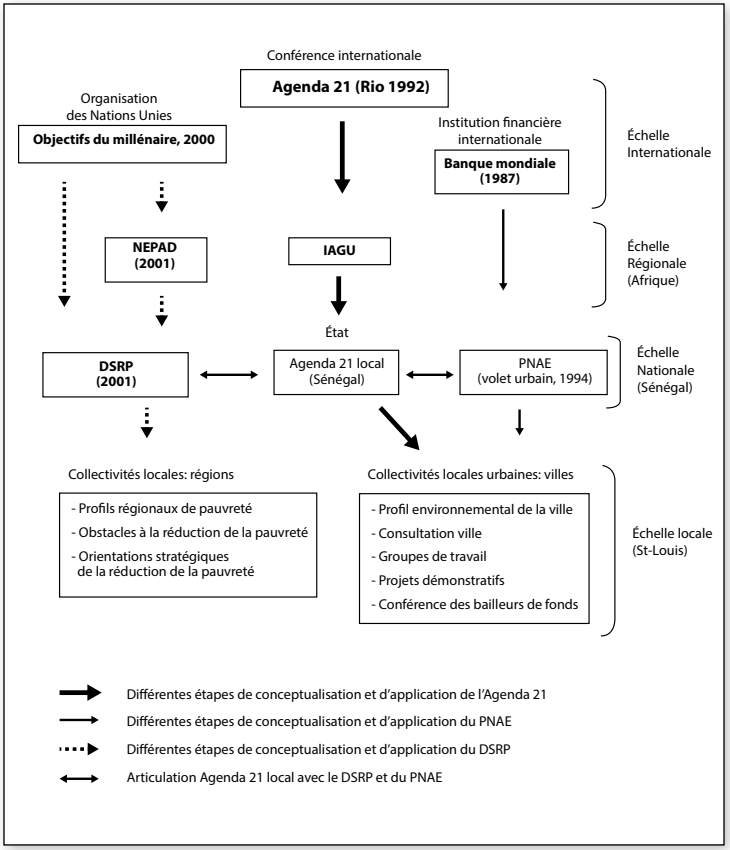
Les motivations

Au travers de l'A21L, il y a la forte référence à l'approche participative dans les méthodologies d'élaboration et d'exécution du programme. En effet, l'A21L commande une démarche participative qui implique tous les acteurs clés de la ville et vise ainsi le renforcement des capacités des collectivités locales dans la conception et la conduite de son projet. Ainsi, l'A21L accompagne les collectivités locales, grâce à un processus de

planification participative, dans la décentralisation appliquée aux problématiques de gestion de l'environnement et de diminution de la pauvreté. Les motivations qui animent les acteurs locaux de la Ville de Saint-Louis à s'investir dans ce projet sont, en grande partie, liées à cette approche participative qui vise à les intégrer au cœur du dispositif du projet.

En effet, la Ville de Saint-Louis est caractérisée par une longue histoire de planification et de gestion urbaines. Ainsi, dès 1973, le Conseil national de l'urbanisme du Sénégal inscrit la partie de la ville, située dans l'île entre les deux bras du fleuve Sénégal, sur la liste des monuments et des sites historiques. Plus tard, en 2000, l'UNESCO classe ce territoire comme patrimoine mondial de l'humanité.

Les motivations sont également liées, d'une part, à la densité et au dynamisme du réseau associatif local qui comprend des associations sportives et culturelles (ASC), fédérées au sein de l'Organisme départemental de coordination des activités de vacances (ODCAV) de Saint-Louis, des associations féminines, des conseils de quartiers et des associations à thème. D'autre part, elles sont liées à la multiplication des coopérations décentralisées dont l'objectif est d'assurer une meilleure participation de la population locale au processus de développement de la ville.



Mécanisme d'application de l'Agenda 21 à Saint-Louis au travers des différentes échelles territoriales

Ces coopérations décentralisées concernent principalement l'appui à la gestion municipale à travers plusieurs projets :

- collecte, évaluation et traitement des ordures ménagères (1994) ;
- réorganisation des services municipaux et formation du personnel communal (1994) ;
- programme de renforcement et d'appui au développement des quartiers (1995) ;
- réfection de la voirie communale (1996) ;
- aménagement et valorisation des infrastructures commerciales (1997) ;
- programme de promotion du développement de l'économie locale (2002).

Ainsi, depuis plusieurs années déjà, la ville de Saint-Louis bénéficie d'un appui technique important, pour sa gestion municipale et environnementale, des villes européennes comme Lille et Toulouse en France, Liège en Belgique et Monserato en Italie. Enfin, les motivations sont aussi liées à une volonté politique des autorités municipales qui encouragent cette participation, suscitée par des acteurs régionaux et internationaux, tout en cherchant à conserver leur pouvoir d'influence sur les populations locales.

La structure de travail

La structure du projet est ainsi constituée :

- un comité 21 local constitué d'une dizaine de membres représentant les services techniques de l'État et la société civile (conseils de quartiers). Ce Comité 21 local est présidé par le maire de la Ville de Saint-Louis ;
- un coordinateur ;
- un assistant technique et des stagiaires issus de la coopération décentralisée.

La démarche adoptée pour la mise en place du projet se résume ainsi :

- élaboration d'un document portant sur le profil environnemental (PE) de la ville (octobre 2004) ;
- séances de restitution du PE à l'endroit des acteurs de la ville (novembre 2004) ;
- organisation de la « consultation ville » et choix des problématiques prioritaires (juin 2005) ;
- mise en place de groupes de travail en rapport avec les problématiques prioritaires (novembre 2005) ;
- organisation des réunions de groupes de travail (à partir de novembre 2005) ;
- organisation de forums de restitution suite aux travaux des groupes intersectoriels de travail à partir de mars 2006.

Le suivi de l'ensemble de la démarche est assuré par l'ONU-Habitat, le principal bailleur du projet.

À Saint-Louis, la première étape de l'A21L a été l'élaboration du PE à travers un diagnostic du territoire. De là, une restitution nommée « consultation ville » a été effectuée avec tous les acteurs : société civile, privé, élus, services techniques de l'État, services administratifs. À la suite d'une série d'ateliers de trois jours, trois problématiques prioritaires ont été soulevées :

- l'assainissement à travers la gestion des eaux usées ;
- les impacts de l'activité de pêche sur l'environnement côtier et urbain ;
- la santé communautaire.

À l'issue de ces rencontres, des groupes de travail intersectoriel ont été mis en place. Ces groupes, au nombre de trois (chacun s'occupant d'une problématique), comprennent chacun une douzaine de personnes et un coordonnateur. Les membres de ces groupes de travail représentent ceux qui influencent cette problématique ou qui sont influencés par elle. Par exemple, le groupe assainissement est constitué de représentants de la direction de l'Environnement, du service hydraulique, du service de l'hygiène, des acteurs associatifs présents dans les quartiers et des élus. Le groupe est ainsi construit autour des acteurs directement touchés par la problématique ou impliqués dans sa gestion. Chaque groupe de travail est chargé d'étudier et d'analyser une problématique dans le but d'en déterminer les causes et les conséquences et d'améliorer la situation.

Ces groupes de travail participent à une série de réunions afin de produire des plans d'action et des fiches projets ayant pour but de résoudre la problématique. Viennent ensuite les forums de restitution où sont présentés les résultats des travaux des trois groupes de travail.

> *On ne demande pas à une structure technique de se charger de l'étude des problèmes environnementaux ; tout au contraire, une véritable dynamique de participation et de négociation est créée entre tous les acteurs urbains pour assurer un partage durable par l'ensemble des acteurs de la problématique.*
>
> Mamadou Dia, responsable du volet environnement de l'A21L à l'Agence de développement communal de Saint-Louis, avril 2006

Selon Mamadou Diop, directeur de l'Agence de développement communal, les réalisations de l'A21L de Saint-Louis sont les suivantes :

- définition des options stratégiques et organisation de mini forums de leur restitution et de leur partage avec les acteurs urbains ;
- élaboration de plans d'action et organisation de mini forums de leur restitution et de leur partage avec les acteurs urbains ;
- élaboration de fiche projets.

Les difficultés et les défis rencontrés

Un nouveau programme, avec une multiplication d'acteurs, peu arrimé au conseil municipal.

Selon le responsable du volet environnement de l'A21L :

> *Le programme gagnerait à être vu par les acteurs du conseil municipal comme un programme fédérateur et d'intégration, comme une vision de développement pour leur territoire.*

Il ressort de ces propos et de nos observations sur le terrain que l'A21L constitue un projet de développement qui, avec ces nouveaux acteurs, vient se greffer à une multitude de projets et aux autres acteurs déjà présents sur les lieux qui, à quelques nuances près, s'arrogent tous pour mission la mise en place d'un développement durable. Il n'est d'ailleurs pas rare de voir des acteurs qui s'agitent sur le même territoire en même temps, sur plusieurs projets et avec les mêmes objectifs en tête.

Cette multiplication des acteurs crée un brouillage généralisé sur le qui fait quoi et au nom de quoi. En général, certains élus locaux ou représentants administratifs de l'État (ici les représentants du conseil municipal) cherchent à sauvegarder leur légitimité d'acteurs principaux, heurtant ainsi l'ambition des autres acteurs voulant occuper cette place privilégiée. La lisibilité des résultats de chacun des projets de développement est ainsi obscurcie par les multiples réseaux, acteurs, mouvements, qui pour la plupart défendent leurs propres intérêts en se drapant de la défense d'un intérêt général qu'ils affirment être seuls à définir.

Un programme déficient du point de vue de l'information des populations locales

Une autre des faiblesses de la démarche de l'A21L de SaintLouis est le sous-développement de son volet communication/information des populations locales. À ce propos, le responsable du volet environnement du projet indique :

> *Les occasions d'informations dont on dispose dans ce programme sont justes de saisir la radio ou la presse locale après chaque atelier. Le programme en soi n'a pas trop développé les aspects communication, information et sensibilisation de la population. D'ailleurs, c'est une rubrique qui n'existe pas dans le programme.*

Cependant, nous avons pu constater que les collectivités locales développent néanmoins leurs propres canaux d'information autonome même s'il faut reconnaître que c'est loin d'être suffisant pour impliquer les populations locales. En plus, les associations sont également invitées à organiser des réunions de restitution avec leurs membres.

En fait, on constate, dans les associations, que seule la personne qui assiste aux réunions des groupes de travail détient l'information. Dans les stratégies de mise en œuvre, il faut donc que le

programme prévoie des actions de restitution de l'information dans les localités et les quartiers. Étant donné qu'il faut beaucoup de temps pour aller dans les 23 quartiers de la ville et effectuer à chaque fois une opération de restitution, il est donc plus judicieux de renforcer les capacités des associations pour qu'elles servent de courroie de transmission entre le programme et les populations.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Réflexion sur le rôle de l'état dans la gestion locale des territoires

Au travers de cette étude de cas d'A21L, nous avons tenté d'effectuer une lecture des conséquences que ces projets, réalisés sous la houlette des acteurs internationaux, ont sur le local. Le constat qui se dégage est le suivant : si le local est de plus en plus reconnu par les acteurs internationaux comme un espace de solutions où se réalisent des projets environnementaux ou de développement durable, dans la pratique, la multiplicité des acteurs rend beaucoup plus complexe la réalisation des projets. Par exemple, les résultats quant à l'intégration des populations locales dans l'exécution de l'A21L sont encore relativement faibles. Il y a en fait un décalage entre le discours et la pratique.

Par ailleurs, la lecture de cet A21L montre que les acteurs internationaux semblent favoriser davantage la participation des populations locales à celle des acteurs étatiques pour la résolution des problèmes de développement en Afrique. En effet, l'A21L de Saint-Louis a été planifié et financé par des structures internationales, dont l'ONU-Habitat et relayé par des structures régionales dont le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et l'IAGU. À l'échelle locale, la structure de travail, tout comme le déroulement de la démarche du projet, indique une réelle volonté d'impliquer davantage les populations locales. Les représentants de l'État et les élus locaux sont dès lors considérés comme n'étant pas les seuls acteurs devant élaborer tous les projets de développement et gérer l'ensemble des fonds.

Ainsi, la diffusion des normes du développement durable dans les pays du Sud a permis l'émergence et la multiplication de nouveaux acteurs (institutions des Nations Unies, ONG internationales, acteurs régionaux, Union européenne, Union africaine, NEPAD), mais en même temps un certain brouillage dans la direction de projets sur le terrain. Dès lors, avec l'avènement de la promotion du développement durable par des organisations internationales, s'est opéré un renouvellement du rôle des acteurs à l'intérieur des territoires nationaux : l'État, qui avait le monopole d'intervention sur son territoire, doit maintenant négocier avec ces nouveaux acteurs internationaux et régionaux, porteurs de nouvelles normes, dont celle du développement durable.

Les résultats

Comme mentionné précédemment, trois problématiques avaient été priorisées dans le cadre de la mise en place de l'A21L de Saint-Louis. Des projets pilotes ont été réalisés dans chacune de ces problématiques au cours des cinq dernières années.

- Assainissement à travers la gestion des eaux usées/Mise en œuvre d'un projet de construction de toilettes publiques (bloc de trois sanitaires et de trois salles de bains) dans le quartier Guet-Ndar (2007-2008).
- Santé communautaire/Mise en place d'un cadre de concertation pour les acteurs de la santé. Ces acteurs ont élaboré un plan d'action consistant à réaliser une consultation médicale annuelle avec des spécialistes (2009).
- Impacts de l'activité de pêche sur l'environnement côtier et urbain/Transformation du poisson, par les populations aux abords du fleuve et de la plage, a été déplacée vers l'hydrobase, un site moderne aménagé pour cette activité (2010-2011).
- Construction de quatre postes de santé pour le suivi de l'hypertension artérielle, en partenariat avec l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (2010).
- Diagnostic concernant l'état du bâti et du personnel des postes de santé dans la ville (2010).

Les prochaines étapes

En conclusion, il faut retenir que l'A21L de Saint-Louis est un processus évolutif, multiacteurs et dynamique. C'est un véritable outil de développement durable qui se projette dans l'avenir, sans date butoir, et qui cherche à s'adapter aux grands défis contemporains qui se présentent en matière de gestion urbaine et environnementale. C'est ainsi qu'il a épousé la thématique des changements climatiques et des énergies renouvelables qui seront désormais les axes prioritaires des prochaines années.

Vue aérienne de la ville de St-Louis
Photo : République du Sénégal

Cette adaptation aux enjeux contemporains en matière d'aménagement urbain durable est également observée dans la plupart des villes africaines qui ont connu la mise en place d'A21L. Toutefois, le dynamisme montré par la ville de Saint-Louis dans l'application de son Agenda et son expérience en matière de gestion urbaine lui a valu d'être choisi, par l'ONU-Habitat et un vaste réseau de villes ouest-africaines, comme ville pilote au programme *Villes et changements climatiques* démarré en début de l'année 2012. Ce programme prévoit d'intégrer la dimension climat dans les outils de planification de la Ville et d'élaborer un plan d'action d'adaptation prioritaire.

Activités en cours (2012) et perspectives

- Bilan perspectif de toutes les activités exécutées à ce jour ;
- Nouvelle orientation de l'A21L vers les énergies renouvelables et les changements climatiques ;
- Dans le cadre d'un volet changement climatique, l'ONU-Habitat apporte son appui technique et financier pour la construction de 150 logements sociaux destinés aux habitants victimes de l'avancée de la mer et des inondations.

Pour en savoir plus

DIOP, M. (2006). *L'Agenda 21 : une innovation au service de la ville Saint Louis – Lille : une expérience en matière d'Agenda 21*, Séminaire sur les Agenda 21, Genève, 08-10 juin.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (1995). *Processus d'élaboration du Plan National d'Action pour l'environnement : PNAE*, Dakar, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, Conseil Supérieur des Ressources naturelles et de l'Environnement, février, p. 43-113.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (2002). *Document de Stratégie de réduction de la Pauvreté*, Dakar, mai, p. 3.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL (2005). *Profil environnemental de la ville de Saint-Louis*, Commune de Saint-Louis, avril, p. 12-198.

RONDO DO PARÁ

Du plan d'action intégré au plan directeur municipal et à l'agenda des priorités

Doroty A. Martos et Silvia De Castro (traduit par Caroline Christe)

Résumé

L'Agenda 21 local de Rondon do Pará a vu le jour en 2003 avec l'idée de créer un programme stratégique de développement durable. Sa principale caractéristique est l'engagement de la société civile et du pouvoir public local dans des actions et des activités visant à élaborer un plan de développement durable. L'A21L est à l'origine du plan directeur municipal et de la création du conseil municipal de développement.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- La synergie avec la population locale
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes
- Pour en savoir plus

Le territoire

Rondon do Pará se situe au sud-est de l'État du Pará, au nord du Brésil. La municipalité a été créée en 1982, suite à l'occupation désordonnée de l'Amazonie, dans les années 1960-1970. Les premiers migrants, venus du sud-est et du nord-est du Brésil, y sont arrivés à la fin des années 1960 alors que les routes d'accès étaient en construction. Rondon do Pará, suite au processus migratoire intense et à l'exploration des ressources naturelles (en 1986, 27,8 % de sa superficie était un couvert forestier alors qu'en 2012 cela ne représente plus que 20 %), fait partie des municipalités qui ont le plus contribué au déboisement de l'Amazonie. Elle est localisée dans la zone « arc de déforestation » où les communes sont responsables de 70 % de la déforestation amazonienne pour la période 2000-2001.

L'économie locale, comme celle des autres communes de la micro-région de Paragomimas, est basée sur la surexploitation forestière et l'élevage. Sa population est jeune, soit une moyenne de 29 ans, et ce, malgré le fait que beaucoup de jeunes immigrent illégalement aux États-Unis, à cause du manque d'emplois.

L'indice du développement humain (IDH) est inférieur (0,685) à la moyenne régionale et son PIB est l'équivalent de 2 500 $ US par année.

IDH	0,685 médio (PNUD/2000)
PIB	R$ 234 580,976 mil (IBGE/2008)
PIB per capita	R$ 4 983,24 (IBGE/2008)

Source: MMA/SCA/SPRN, 2003

Source: Municipalité de Rondon do Pará

Le contexte

La motivation première du plan de développement durable était la nécessité de surmonter la « passivité », de créer de nouvelles alternatives pour le futur et de permettre un développement humain et social plus juste et équilibré.

Les objectifs

Selon un rapport technique du Secrétariat municipal des sciences technologiques, de l'environnement et du tourisme (SECMA) de 2008, l'objectif initial de l'A21L est de :

> *Doter la municipalité de Rondon do Pará d'un plan stratégique de développement durable et d'un plan d'interventions en zones altérées, par la mobilisation, le renforcement des capacités et la participation du pouvoir public et de la société civile organisée, pour l'exécution d'actions permettant le développement social, économique et culturel durable, l'inclusion sociale et la promotion de la citoyenneté.*

L'autre objectif principal est de faire prendre conscience à la communauté de ses ressources, ses talents et ses capacités afin de surmonter les difficultés de développement et de construire leur futur.

La structure de travail

Au début, l'A21L a démarré avec un groupe de travail (GT) formé par une équipe de gestionnaires locaux a utilisé la méthodologie « pas à pas », proposée par le ministère de l'Environnement. Cette méthodologie consiste à :

- mobiliser pour sensibiliser le gouvernement local et la société civile ;
- créer un forum pour l'Agenda 21 local ;
- élaborer le diagnostic participatif ;
- élaborer le plan d'action de DD ;
- mettre en œuvre le plan ;
- faire le suivi et évaluer le plan.

En 2006, la première équipe de gestionnaires ayant lancé la mobilisation, a été remplacée par le forum local de DD, comité élu par la communauté et le pouvoir public. Le forum est composé de 41 représentants titulaires, 38 suppléants et cinq membres d'honneur, issus de divers groupes de la société civile, du pouvoir public, de plusieurs groupes politiques et du secteur productif local. En outre, un atelier de travail a été réalisé avec 118 participants. À cette occasion, un noyau technique de gestionnaires a été élu afin d'accompagner le processus d'élaboration du plan directeur qui a succédé à l'A21.

Le plan directeur, ou plan directeur participatif, est un instrument de planification urbaine, prévu par la constitution fédérale brésilienne. Celui-ci est de nature juridique ; il est institué par une loi municipale dont le but est la planification du territoire par des activités et des initiatives du pouvoir public, des personnes physiques et morales qui prennent en compte les attentes de la population.

Une matrice de planification stratégique a été élaborée. Son but est d'identifier les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités de la communauté et du territoire. Cet outil d'opérationnalisation de l'A21 a servi de modèle pour l'élaboration du plan d'action. Cette matrice permet d'inclure des propositions et des problèmes identifiés par les participants lors des rencontres. Elle est à l'origine du diagnostic participatif ; elle a servi de base au plan directeur stratégique de développement de Pará (2006).

Source : Municipalité de Rondon do Pará

Ce plan a été transformé, par loi municipale, et a donné lieu à la création du conseil municipal de développement durable (CMDUS).

Le plan directeur stratégique se décline en huit thèmes :

1. urbanisme, assainissement, habitation et mobilité ;
2. santé ;
3. gestion publique, sécurité, administration, impôts et transit ;
4. sport, loisir, culture et tourisme ;
5. éducation ;
6. développement durable, science, technologie et environnement ;
7. assistance et promotion sociale ;
8. agriculture et élevage.

La synergie avec la population locale

La communication sur la démarche A21L s'est déroulée en deux étapes. La première (2003-2004) a favorisé des rencontres entre divers segments, groupes sociaux et producteurs locaux afin de les sensibiliser et de les mobiliser en vue de l'A21L. Même s'il n'y avait pas encore de partenariat signé avec le Fonds national de l'environnement (FNMA) pour le financement, l'A21L a rallié des adhérents et des partenaires.

Lors de la deuxième étape, des rencontres communautaires ont été organisées, à partir de critères de diversité des groupes sociaux, de thèmes et de type de territoire (rural et urbain). La population a ainsi pu exprimer ses perceptions, ses attentes et ses opinions sur les aspects positifs et négatifs du vécu de la communauté. Pour ces réunions thématiques, plusieurs outils ont été utilisés : ateliers, séminaires, audiences publiques. Plus de 4 000 personnes, soit environ 10 % de la population, y ont participé. Cela constitue le plus grand processus participatif de délibération sur les politiques publiques des 24 années d'émancipation et des 36 années de vie de la municipalité.

Par ailleurs, plusieurs stratégies de communication ont été utilisées, dont un *Pit Stop*, c'est-à-dire un barrage sur la route où les membres conversent avec les automobilistes pour les sensibiliser. Cette stratégie, soutenue par des interventions en direct de la radio locale, a été réalisée en 2006 sur l'avenue principale de la ville. Toujours en mars 2006, c'est au cours d'une audience publique que le plan de travail et le chronogramme de mobilisation ont été présentés selon les principes et les bases de la politique urbanistique et du développement local. L'objectif était de faire le choix des membres du centre de gestion local. Près de 800 citoyens y ont participé, ce qui a revigoré le dynamisme des coordonnateurs du projet.

Les apports financiers, techniques et humains

La démarche a été financée par le FNMA de 2004 à 2008 et a obtenu le support technique et humain de nombreux partenaires. Ainsi, la collecte de données statistiques et des informations socioéconomiques, servant au diagnostic, a été faite par l'équipe technique de l'A21L, en partenariat avec le centre exécutif municipal. Le centre a regroupé, en plus des données, des cartes, l'inventaire des projets territoriaux antérieurs ainsi que les lois municipales pertinentes. Un autre partenariat important a été établi avec le Système de protection de l'Amazonie (SIPAM) afin d'obtenir les données et les informations géoréférencées. C'est à partir de ces données que le diagnostic socio-environnemental de Rondon do Pará a été élaboré.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Les principales actions réalisées jusqu'à présent peuvent être réparties selon sept grands types :

- sensibilisation et mobilisation de la population afin de participer à la démarche ;
- élaboration du diagnostic socio-environnemental participatif ;
- élaboration du plan stratégique de développement durable local qui est devenu, par la loi, le plan directeur municipal participatif ;
- création d'espaces collégiaux de participation populaire pour l'élaboration, l'opérationnalisation et le suivi du plan stratégique, tels que le conseil municipal de DD, la conférence municipale de développement durable et les audiences publiques ;
- renforcement des capacités des leaders communautaires, des gestionnaires publics et des citadins intéressés ;
- participation des écoles et surtout du centre universitaire ;
- partenariats institutionnels : unité locale du service brésilien d'aide aux micros et petites entreprises, agence de la banque de l'Amazonie, Banque du citoyen, Municipalité, Banque du Brésil, consortium intermunicipal de développement durable, bassin laitier et pôle régional de l'industrie de meubles.

Les outils d'évaluation

Quelques instruments ont été créés afin d'évaluer et de suivre l'opérationnalisation du plan directeur stratégique et participatif de développement durable local, dont un système intégré d'informations qui a pour but de :

- coordonner la démarche d'implantation du plan ;
- créer un conseil municipal de développement urbain et durable ;
- organiser la conférence municipale de développement urbain et durable ;
- réaliser des audiences publiques ;
- créer un fonds municipal de développement urbain.

Les résultats

L'Agenda 21 local de Rondon do Pará se démarque par l'engagement de la société civile et du pouvoir public dans le développement durable local et régional. Cet engagement a permis d'établir un compromis et une coresponsabilité dans l'élaboration du diagnostic socio-environnemental participatif et dans le plan directeur stratégique et participatif. C'est grâce à cette démarche que la Ville de Rondon do Pará possède maintenant des cartes et des données pour orienter sa planification territoriale.

Les actions du plan stratégique et participatif de développement durable local sont en accord avec la législation municipale. Celle-ci note d'ailleurs que les citoyens ont des responsabilités et des mécanismes juridiques à leur disposition :

> *Le citoyen a à sa disposition des mécanismes juridiques qu'il peut déclencher en cas de négligence et de non-responsabilité du pouvoir public. Mais les attitudes et les initiatives proactives des personnes qui n'attendent pas que d'autres agissent, mais qui se demandent : « qu'est-ce que je peux faire pour ma communauté » et qui retroussent leurs manches pour exercer leur rôle de citoyen, sont plus importantes encore.*

Une des leçons retenues pour le développement de communautés durables est l'importance de renforcer les capacités des acteurs territoriaux et des citoyens afin d'affronter les défis qui se posent.

Les difficultés et les défis rencontrés

La démarche a connu plusieurs embûches et et doit affronter quelques défis. Selon un rapport envoyé au Fonds national de l'environnement en 2008, les acteurs constatent que :

> *De toutes les difficultés affrontées, celle qui se distingue est la culture de l'immédiateté, le peu de capacité à voir le présent à partir de la perspective du futur. C'est cette culture qui gère une société qui s'autoconsomme et détruit les possibilités de réaliser pleinement ses potentialités.*

Pour les prochaines années, plusieurs défis devront être relevés. Tout d'abord, il faudra structurer la chaîne productive agro-forestière avec l'aide du pouvoir public local en partenariat avec d'autres instances, dont le secteur productif. Pour ce faire, il faudra investir dans le reboisement, la rénovation du parc technologique, et la verticalisation de la production, minimiser les résidus par leur recyclage et leur réutilisation, et finalement, développer l'accès aux marchés internationaux.

Ensuite, il y a l'objectif du renforcement de la production du bassin laitier par de forts investissements, par l'augmentation des capacités, par l'amélioration génétique du cheptel ainsi que par une gestion sanitaire et une gestion des pâturages adéquate, L'industrialisation du facteur de production dans la communauté et la récupération des zones dégradées afin de les réinsérer dans le cycle productif, Tout cela permettra d'atteindre cet objectif.

Par la suite, on doit promouvoir la qualification professionnelle des jeunes par des cours techniques et supérieurs, ciblés sur le développement régional. On devrait également structurer le pôle du meuble écologique et durable et des objets de bois certifié écologique par la création d'un parc industriel. Le zonage écologique et économique ainsi que la régularisation des terres de la macrorégion du sud et du sud-est du Pará sont également des défis qui devront être relevés.

D'autre part, on doit intégrer politiquement les municipalités de la région en renforçant le consortium créé (CIDES) et en intégrant les modalités de production régionale de Dom Eliseu, Rondon do Pará, Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins et Ulianópolis dans des clusters productifs.

Enfin, on doit viser le renforcement des espaces et des démarches de participation populaire dans la gestion des politiques publiques, en brisant la culture clientéliste et en établissant des relations directes citoyen/protagoniste et pouvoir public/citoyens.

Les prochaines étapes

L'agenda des priorités, nom de l'A21L, était à l'ordre du jour de la deuxième conférence municipale qui a débattu, analysé et approuvé les propositions des groupes de travail. Le défi principal de l'administration publique locale est de mettre en œuvre le plan stratégique en respectant les attentes de la population et les compromis établis, car il faut éviter de répéter les erreurs passées et orienter le développement de Rondon do Pará dans le sens d'une ville où il fait bon vivre tant pour les générations présentes que futures.

En analysant le développement, les membres de l'Agenda 21 ont identifié les erreurs passées. Selon eux, « si le développement avait été mieux planifié, ils ne subiraient pas aujourd'hui les conséquences du manque de planification ».

Le décret municipal 130/2006 a mis en place le conseil municipal de développement urbain durable (CMDUS) qui est l'instance participative et délibérative responsable de la coordination, du contrôle et du suivi l'implantation du plan directeur stratégique et participatif de développement local. Le CMDUS est composé de 21 membres représentants des organismes gouvernementaux, des secteurs de la production et de la société civile.

Le plan d'action de la démarche de l'Agenda 21 local a été intégré au plan directeur municipal donnant ainsi plus de poids aux propositions faites et fournissant des instruments pour surmonter plusieurs défis.

Pour en savoir plus

Agenda de Prioridades do Plano Diretor do Desenvolvimento municipal Sustentável e Participativo : Agenda 21 Local. Coordenação Geral : Fidelis Paixão – Rondon do Pará – PA, Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – SECMA, 2008.

SIQUEIRA, CARLOS E.S. *Respostas Locais aos Desafios do Desenvolvimento Sustentável : o estudo do processo de Agenda 21 do município de Rondon do Pará no período (2003-2007)*. Universidade Federal de Minas Gerais – Programa de Formação de Conselheiros Nacionais – Curso de Especialização em Democracia, República e Movimentos Sociais – UFMG, 2010.

LANCEMENT DU PLAN DIRECTEUR *Município propõe "crescimento sustentável com planejamento e responsabilidade"*.

Préfecture municipale de Rondon do Pará.

ESTATUTO DA CIDADE – LEI 10.257, DE JULHO DE 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*.

PELOTAS

Organisation sociale et éducation relative à l'environnement

Doroty A. Martos et Silvia de Castro (traduit par Caroline Christe)

Résumé

L'A21 de Pelotas se caractérise par des actions concernant l'économie, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement. L'éducation relative à l'environnement est également un outil privilégié de cet A21, afin de permettre le dialogue sur les questions sociales et environnementales liées à l'urbanisme et aux besoins des générations présentes et futures.

- Le territoire
- La structure de travail
- La synergie avec la population locale
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes
- Pour en savoir plus

Le territoire

Pelotas se situe au sud-est du Brésil, dans la région de l'estuaire de la Lagoa (lagune) dos Patos, dans l'État de Rio Grande do Sul. Selon le recensement démographique de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), la ville comptait 327 778 habitants en 2010. C'est la troisième ville la plus populeuse de l'État de Rio Grande do Sul. Pelotas est une ville aux caractéristiques économiques et environnementales à prédominance urbaine : 93,17 % de la population vit en milieu urbain. L'indice de développement humain y est passablement élevé (0,816) (IDH, 2000).

Carte du Rio Grande do Sul

Pelotas est le plus grand producteur brésilien de pêches en conserve. Dans la région, il se cultive aussi des asperges, des figues, des concombres et des fraises. Cette région fournit 28 % de la production de riz, 10 % de la production de céréales et 16 % du cheptel bovin de tout l'État. On y trouve également la plus grande production laitière, soit 30 millions de litres par année, ainsi que l'élevage chevalin et ovin.

Les industries du meuble et de la construction, les nombreux lotissements implantés par le passé dans des zones de préservation permanente comme des marais, des berges et des dunes et l'arrivée de nombreux migrants, qui s'installent dans des zones impropres à l'habitation, ont des impacts sur l'environnement.

La structure de travail

Principales caractéristiques

La création du secrétariat municipal pour la qualité environnementale (SQA) ainsi que la planification et le développement régional ont motivé la démarche de l'A21L. Elle a débuté en 2001. L'objectif était d'intégrer l'humain à l'environnement en sensibilisant la population aux réalités sociales et environnementales, telles que la création d'emplois et les revenus, le logement, la santé, l'éducation, la sécurité et la pollution, et en incitant la communauté à participer aux décisions du gouvernement local. L'A21L est vu comme un outil pour construire une nouvelle vision sur la durabilité sociale et environnementale.

Les autres objectifs poursuivis sont les suivants :

- consolider un débat permanent avec la participation du conseil municipal de la protection de l'environnement[4] (COMPAM) et les divers groupes de la société et faire de ce débat un outil pédagogique ;
- influencer les politiques de planification urbaine en tenant compte des délibérations au sein de l'A21L ;
- créer des noyaux d'éducation relative à l'environnement dans les quartiers et les districts de la zone rurale pour former des éducateurs et des agents de changement en matière d'éducation relative à l'environnement, afin de soutenir les décisions de l'A21L ;
- mettre en relation les événements liés à l'environnement de la ville pour renforcer le caractère de la démarche A21L.

4. Le COMPAM est un organe collégial délibératif, de supervision et de réglementation, membre du système national de l'environnement (SISNAMA), formé de représentants du pouvoir public et d'ONG inscrites au cadastre national des entités environnementales (CNEA).

Soutien financier, technique et humain

L'A21L a d'abord été soutenu par le Fonds municipal pour la protection de l'environnement (FMPRA), établi par une loi municipale. En 2003, la démarche a reçu un financement du Fonds national pour l'environnement (FNMA). C'était le seul A21L de l'État de Rio Grande do Sul qui répondait aux critères du FNMA.

La synergie avec la population locale

Au total, 57 audiences publiques ont été organisées. Tous les groupes de la société ont pu y participer. Des guidesquestionnaires ont été distribués afin de connaître les priorités de la communauté. Cette démarche a abouti à la production d'un rapport écrit. La synthèse des échanges lors des audiences a été faite par deux ONG, le Centre des études environnementales (CEA) et ECOAÇÃO.

Des noyaux d'éducation relative à l'environnement ont été créés et renforcés dans la macrorégion, dans les divers quartiers de la municipalité ainsi que dans les zones rurales.

Les actions et les directives de la synthèse et du rapport final ont été discutées au cours de la deuxième conférence municipale pour la qualité de l'environnement. Elles ont constitué le plan d'action de l'A21L qui est basé sur cinq axes thématiques et autant de sous-thématiques :

Géo-environnemental

- protéger et conserver les rivières, les lacs et les ruisseaux afin d'augmenter la disponibilité d'eau potable ;
- investir dans le traitement et l'expansion du réseau d'assainissement ;
- développer des actions pour éviter les inondations dans la zone urbaine et empêcher l'occupation des zones marécageuses ;
- encourager les pratiques agricoles qui protègent les sources, les forêts et les sols ;
- investir dans le traitement des déchets solides en élargissant le système de collecte sélective.

Social

- mettre en œuvre des actions pour réduire les différences sociales et lutter contre la misère ;
- contrôler la pollution, les maladies infectieuses, telle la zoonose, afin de réduire leurs impacts sur la santé et valoriser les médecines préventives ;
- fournir des logements décents à travers le programme de financement ;
- organiser des noyaux d'éducation environnementale et valoriser les expériences sociales et environnementales économiquement durables ;
- promouvoir des activités sportives et des loisirs afin d'améliorer la qualité de vie.

Économique

- encourager la création d'associations et de coopératives dans le but de générer des emplois et des revenus ;
- créer des mécanismes pour changer les habitudes de consommation, encourager la réutilisation, la réduction et le tri des déchets ;
- promouvoir et encourager la production d'aliments biologiques et non génétiquement modifiés ;
- encourager un système de production qui priorise l'utilisation de technologies propres avec des matières premières recyclées, zéro émission et zéro déchet ;
- prioriser le développement d'un pôle technologique innovant, en considérant les caractéristiques environnementales, culturelles et sociales de la région.

Musée Baronesa
Photo : Ville de Pelotas

Politique institutionnelle

- intégrer, démocratiser et réglementer les politiques et les lois visant le DD ;
- renforcer la campagne pour le ICMS[5] écologique en créant des unités de conservation à Pelotas ;
- attribuer une part du budget participatif[6] aux exigences environnementales ;
- consolider le Fonds municipal en tant que commanditaire pour des projets environnementaux du pouvoir public et de la société civile ;
- renforcer les forums d'aménagement local et régional, soit le COMPAM, le conseil municipal du plan directeur de Pelotas (COMPLAD) et le comité de bassin.

Accès à l'information

- inventorier les pratiques environnementales : consommation d'énergie, production de déchets, etc. ;
- informer les agriculteurs et la communauté sur les avantages de l'agroécologie ;
- encourager la formation continue des communautés qui vivent de la pêche ;
- encourager et promouvoir la qualification des fonctionnaires en matière d'environnement ;
- promouvoir la démocratisation de l'accès aux technologies de l'information (informatique, internet).

5. C'est un impôt, sur les opérations relatives à la circulation des marchandises et les services de transport, qui bénéficie aux villes qui donnent la priorité à l'assainissement des eaux usées et à la conservation.
6. C'est une pratique de démocratie participative qui permet aux participants de donner leurs avis sur la répartition des ressources à l'échelle de la municipalité.

Le déroulement de la démarche

La démarche A21L est assurée par le forum local, une commission spéciale créée par le Conseil municipal de la protection de l'environnement (COMPAM) et composée de représentants des autorités locales et de la société civile (ONG, universités, associations de quartier, entreprises).

Au cours de la première réunion, le secrétariat municipal pour la qualité environnementale (SQA) a été désigné pour coordonner les travaux de cette commission et établir un chronogramme quant aux thèmes des prochaines rencontres. La commission s'est alors réunie tous les mardis pendant six mois afin d'étudier l'A21 international ainsi que les documents de base de l'A21 brésilien. Le rapport issu de ce travail contient les concepts et la méthodologie choisis pour l'A21 de Pelotas.

La conception de la consultation publique pour l'A21L a été achevée au début 2003. Des audiences publiques ont été tenues dans les quartiers et districts de Pelotas. En outre, le mandat de la commission a été renouvelé. Pour que la démarche soit la plus représentative possible du territoire de Pelotas, 21 institutions gèrent maintenant la démarche territoriale de DD.

Pendant la première phase de la démarche, la commission a assuré l'élaboration de la mise en place de l'A21L. Durant la phase d'exécution de politique publique, la commission, coordonnée par le SQA, a organisé des audiences publiques auxquelles plus de 2 200 personnes ont participé.

C'est en 2003, au cours de la deuxième phase, que des audiences publiques ont été réalisées dans la zone rurale. Tous les groupes de la société ont pu participer au débat sur la construction de l'A21L. Le guide-questionnaire distribué et compilé a permis de relever les priorités de la communauté pour la construction d'une ville durable. Cette phase s'est terminée avec la deuxième conférence municipale pour la qualité de l'environnement au cours de laquelle les actions et leur suivi ont été identifiés.

Équipe opérationnelle du CEA NEA Orla
Photo : CEA

C'est aussi pendant cette seconde phase que le projet *Construire l'A21 de Pelotas*, soutenu par le FNMA, a été approuvé. L'objectif de ce projet était la publication de l'A21L et l'implantation des noyaux d'éducation relative à l'environnement.

La réalisations du plan d'action et son suivi

Actions principales entre 2001 et 2007

Les actions principales, organisées par le forum de 2001 à 2007, sont liées à la sensibilisation et à la mobilisation de la population à participer à la démarche A21L.

Le plan d'action a été adopté en 2004, lorsque 700 personnes se sont rassemblées à l'auditorium du Collège Gonzaga pour mener un débat sur les priorités abordées par la communauté. Des groupes de travail ont été formés par les participants de la deuxième conférence pour la qualité environnementale. Ces groupes, divisés par thématiques, élaborent les actions qui doivent mener à la ville durable ainsi que les délais à appliquer.

Les noyaux d'éducation relative à l'environnement ont été formés avec la participation des ONG locales qui travaillent

depuis 2004 sur les questions environnementales dans les différents secteurs de la ville, afin de sensibiliser le public aux questions environnementales et dans le but de chercher des solutions consensuelles.

Résultats obtenus et évaluation

Le succès de la démarche est lié à l'organisation sociale et à la participation communautaire derrière le processus de l'A21L. Les participants et membres des communautés ont été entendus et leurs opinions ont été prises en considération, notamment pour la construction du diagnostic socio-environnemental alimenté par des noyaux d'éducation relative à l'environnement et rédigé par un professeur de l'université.

Dans les conclusions préliminaires du diagnostic, ce professeur évalue que :

- les réalités des quartiers sont complexes dans les domaines économique, social, environnemental, culturel. La plupart des gens ont des perceptions négatives quant aux politiques institutionnelles, en particulier dans les quartiers de Gotuzzo, Hilda, Dunas et Colônia ;
- il y a de grandes différences entre les divers groupes communautaires et entre les quartiers. La plupart des gens ne remarquent pas les activités socioculturelles qui s'y déroulent. Les deux tiers des habitants des quartiers de Balneário dos Prazeres e Areal Fundos remarquent ces activités contre à peine la moitié pour les habitants de Colônia ;
- les solutions, pour améliorer la qualité de vie et pour faire face aux problèmes, doivent être locales et en accord avec les besoins des groupes communautaires.

C'est le conseil municipal de protection de l'environnement qui a la charge de surveiller et d'évaluer les actions. En 2009, ce conseil a demandé un financement au Fonds municipal de protection de l'environnement. Une fois la subvention obtenue, il l'a appliquée aux projets suivants liés à l'A21L :

- unités de conservation : enquête sur les zones propices à être préservées, plan de gestion des zones existantes et des zones à préserver, exécution et autres investissements ;
- éducation relative à l'environnement formelle et informelle : séminaires, congrès, publications de matériel de support et projets thématiques d'insertion communautaire d'une durée d'un an au minimum et de deux ans au maximum ;
- renforcement du contrôle environnemental de la municipalité et des organismes publics concernés : acquisition de matériel permanent et de consommation,

engagement de tiers pour fournir des rapports techniques et appuyer les décisions de gestion de l'organisme municipal de l'environnement ainsi que le développement de programmes de formation et de perfectionnement du personnel sur les questions environnementales ;

- recherche pour le développement de technologies durables, de préférence celles qui ont une portée régionale : études sur la production et l'utilisation de l'énergie, stratégies de production économique à faible impact environnemental et méthodes pour réduire la production de déchets ;
- soutien aux ONG dont l'objectif principal est le renforcement de l'autorité institutionnelle : achat de matériel permanent pour l'organisation et paiement du personnel.

Les difficultés et les défis rencontrés

Les actions et les projets de l'A21L ont reçu une forte impulsion lorsque les ressources du Fonds national pour l'environnement ont été allouées (2004). Cependant, depuis le changement de gouvernement local en 2007, les activités sont paralysées. Le gouvernement actuel n'a pas respecté le calendrier prévu dans l'entente conclue avec le FNMA et n'a pas pris les mesures appropriées pour assumer sa responsabilité, eu égard à la démarche de l'A21L. Le ministère de l'Environnement affirme que l'argent devra être rendu au FNMA. Ainsi, le gouvernement local actuel « a non seulement porté atteinte à l'importance de l'Agenda 21 pour la gestion publique de l'environnement et d'autres projets qui lui sont liés, mais aussi à l'acte juridique parfait ».

Les prochaines étapes

L'A21 de Pelotas est une expérience significative sur les plans juridique et institutionnel ainsi qu'en matière d'organisation communautaire.

Même s'il y avait un partenariat entre le gouvernement local et la société civile organisée, les relations n'ont pas toujours été égalitaires. Il y a eu quelques disputes personnelles et politiques qui ont perturbé la continuité de la démarche. Selon des publications basées sur l'analyse de l'Agenda 21 de Pelotas : « le jeu actuel des politiques s'avère insuffisant pour une poursuite de l'Agenda 21 de Pelotas. Il faut que le gouvernement local cherche des ressources

pour son financement (budget, PPA, fonds), et respecte les lois et les règlements déjà en vigueur, ainsi que les principes préétablis de l'Agenda 21 à partir desquels les normes devront être élaborées, notamment dans le nouveau plan directeur de Pelotas ».

Toute la question est de savoir si le gouvernement local collaborera ou non à la mise en œuvre de ce qui a été décidé collectivement, à travers la démarche d'A21L. Car si le gouvernement actuel ne soutient pas l'A21L et n'est pas partenaire de l'A21L, il est clair que sa mise en place et sa continuité sont alors compromises. S'il s'investit de nouveau, la participation populaire devra être à nouveau encouragée.

Bref, si certaines ONG, comme le Centre des études environnementales (CEA), essaient de donner une continuité à la démarche, elles doivent toutefois affronter de nombreuses difficultés dont l'appui primordial des élus locaux.

Pour en savoir plus

Site de la Préfecture municipale de Pelotas

Site de l'ONG Centro de estudos Ambientais – CEA

SOLER, A. C. P. *et al.* Agenda 21 et son intégration dans le système juridique local : l'expérience de Pelotas

MACRO LESTE DE SÃO PAULO

L'Agenda 21, une démarche régionale

Doroty A. Martos et Silvia De Castro (traduit par Caroline Christe)

Résumé

La démarche A21L de Macro Leste de São Paulo a vu le jour avec l'idée de construire un « nouveau modèle de civilisation » et la mission de « stimuler la conscience critique » afin de promouvoir des actions visant à améliorer la qualité de vie sur la planète. Suite à l'adoption d'une méthode participative et la création d'un forum, organisme responsable de la démarche, les trois secteurs de la société ont été réunis : le pouvoir public, l'initiative privée et la société civile. Afin de démontrer la volonté politique d'aller vers des villes durables, un contrat d'adhésion a été signé par les représentants du pouvoir public.

- Le territoire
- La structure de travail
- La synergie avec la population locale
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes
- Pour en savoir plus

Le territoire

Historique de la mégapole de São Paulo et caractéristiques territoriales

São Paulo, avec ses 11 millions d'habitants, est une mégapole, une locomotive économique qui participe à plus de 10 % du PIB du Brésil. Elle occupe la dixième place au classement des villes les plus riches du monde et, selon une étude de Price WaterHouse Coopers, elle devrait encore croître en moyenne de 4,2 % par année, pour atteindre la sixième position en 2025. En tant que locomotive économique et commerciale du continent sud-américain, elle pourrait aussi entraîner les nations voisines dans ce processus accéléré de croissance.

São Paulo est un centre d'affaires et de services où l'on retrouve 63 % des multinationales établies au Brésil et la deuxième plus grande flotte d'élicoptères au monde. Sur le plan international, São Paulo est aussi la sixième plus grande Bourse et place financière.

Plus grande ville d'Amérique du Sud, São Paulo est une ville multiculturelle, un carrefour des langues, une société œcuménique qui vit en harmonie. Soixante-dix ethnies et cultures différentes y cohabitent. On peut même dire que c'est la troisième plus grande ville italienne, la plus grande ville libanaise, japonaise et espagnole.

La ville est divisée en 31 sous-préfectures, administrées, de façon décentralisée, par des sous-préfets. Les structures et les équipements des administrations régionales y ont été intégrés.

Historiquement, la région où se situe aujourd'hui la Zona Leste de São Paulo était occupée par des tribus indigènes comme celle des Guaianaz qui avait, en 1580, fondé le village Ururai. D'autres peuples indigènes partageaient ce territoire : les Itaquerús et les Caaguaçu sont à l'origine des quartiers de Itaquera (pierre endormie) et de Caaguaçu (grande forêt).

Carte de la Zona Leste de la ville de São Paulo
Source : Municipalité de São Paulo/Secrétariat des relations internationales

Les fleuves Tietê, Tamanduateí, Aricanduva et leurs affluents ont joué un rôle important pour les colonisateurs. C'étaient des voies fluviales qui garantissaient leur sécurité et leurs déplacements. Avec le temps et grâce à sa position géographique, elle relie São Paulo à Rio de Janeiro, la région a progressé économiquement.

Toutefois, face aux maux caractéristiques d'une mégapole, la Ville a décidé d'assumer définitivement son identité de ville globale et de diminuer les impacts négatifs, dont le manque de logements et la migration spontanée.

Les maux de la mégapole

La migration urbaine est un facteur de multiplication anarchique de la population de São Paulo. Les quartiers ouvriers se sont marginalisés, dû au manque d'infrastructures. Par ailleurs, les immigrants venus principalement du Japon et d'Italie, après la Deuxième Guerre mondiale, s'y sont établis, selon leurs traditions et leurs cultures.

La Zona Leste compte environ 3,8 millions d'habitants, ce qui représente 34,8 % de la population totale de São Paulo. L'indice de développement humain (IDH) y est de 0,478. La population économiquement active (PEA), qui vit dans cette zone est de 1 707 858 travailleurs, ce qui correspond à 31 % du PEA de tout São Paulo. On estime que la métropole compte 904 089 travailleurs sans emploi, dont 358 282 habitant la Zona Leste, ce qui représente un taux de chômage de 40 %.

La région souffre de précarité au niveau du logement. Les favelas, qui font parties du paysage urbain, sont construites dans des lotissements populaires ou irréguliers et sont presque toujours clandestines et considérées comme des zones à risque. Il manque aussi cruellement d'espaces publics pour les loisirs et la culture, tels que des parcs, des terrains de sport, des aires de jeu, des maisons de la culture, des théâtres et des cinémas.

Le réseau d'enseignement public est déficient. Il présente de graves problèmes, dont le manque de préparation des professeurs face aux nouvelles situations sociales qui se reflètent en salle de classe : toxicomanie, manque d'intérêts, agressivité, grossesse précoces, etc. (Entrevue – Obra Social Dom Bosco – O pedagogo nº 3. Setor).

Le territoire couvert par l'initiative du forum de l'A21L

Le territoire couvert par l'initiative du forum de l'A21L est une région située à la périphérie de la ville de São Paulo, formée de 11 sous-préfectures.

La structure de travail

Le forum A21 Macro Leste a été institué en 2005, comme un espace de débats et de réflexions, afin de mettre en œuvre un Agenda 21 dans la région. Grâce à l'adhésion des 11 sous-préfectures de la Zona Leste, c'est un forum démocratique auquel participent la société civile, l'initiative privée et le pouvoir public. Les différents acteurs impliqués se réunissent, s'organisent et travaillent afin de concrétiser des actions, orientées vers le développement durable (DD) de la région Macro Leste, qui auront des retombées positives sur la Ville de São Paulo.

Les motivations

La quête « d'une justice sociale, d'une rentabilité économique et d'un équilibre environnemental » a motivé des personnes, issues de différents groupes de la société civile, à mettre en place une démarche locale visant un développement plus juste et plus équilibré, répondant ainsi à l'appel du chapitre 28 de l'Agenda 21 (Rio, 1992).

Ces leaders locaux ont cherché, dès le début de la démarche, à faire participer et à collaborer avec les autorités publiques afin de trouver des solutions à des problèmes, tels que le manque d'habitations décentes, l'amélioration de la qualité des transports publics et la non-prise en compte de l'environnement par les grandes entreprises. Parallèlement, ils voulaient soutenir le développement local afin de créer des emplois et améliorer les revenus, investir dans l'éducation, la culture et les loisirs et protéger les zones naturelles régionales existantes.

Les objectifs

L'objectif principal de l'A21 est sans contredit l'amélioration de la qualité de vie du citoyen. L'ordonnance interministérielle de 2007 a permis de créer un Conseil régional de l'environnement, du développement durable et de la culture de la paix, et ce, pour chacune des sous-préfectures de São Paulo. Ces conseils régionaux (CADES), qui sont des organes consultatifs, ont mode de fonctionnement participatif. Ils soutiennent la mise en œuvre de l'A21L :

- en promouvant l'implantation du plan directeur de la Ville et des plans directeurs régionaux ;
- en encourageant la culture et les idéaux de la durabilité par des actions publiques et privées de préservation de l'environnement, de promotion du DD et de la culture de la paix ;
- en favorisant la participation sociale à toutes les activités des sous-préfectures en ce qui concerne la protection de l'environnement, la promotion du DD et la culture de la paix.

Ces conseils sont formés de huit représentants du pouvoir public et de huit représentants de la société civile. Ces conseillers bénévoles sont choisis par les citoyens pour un mandat de deux ans et sont élus lors des Conférences régionales sur l'environnement, le DD et la culture de la paix.

Chaque citoyen peut toutefois participer aux réunions des CADES et au forum de l'A21 Macro Leste qui organise des séances plénières mensuelles.

La synergie avec la population locale

Le forum A21 Macro Leste est un espace de dialogue diversifié et pluriel, non gouvernemental et non partisan. Ses membres sont issus, entre autres, de divers mouvements sociaux, d'entités, de syndicats, d'entreprises, d'ONG, de réseaux, de communautés, du pouvoir public et de parlementaires.

> *Le forum A21 Macro Leste a l'intention de fournir, de diffuser et de maintenir une culture politique d'engagement communautaire et participative, visant ainsi à apporter une contribution aux collectivités afin qu'elles deviennent durables.*

Plusieurs partenariats ont déjà été établis :

- CETESB Compagnie environnementale de l'État de São Paulo ;
- CIESP Centre des industries de l'État de São Paulo – Distrital Leste ;
- SESC Service Social du Commerce – Itaquera ;
- SVMA Département Municipal des espaces verts et de l'environnement.

Les supports financiers, techniques et humains

Le forum compte sur la collaboration volontaire de personnes et d'entités légales à but non lucratif, voire d'institutions. Ces ONG élaborent des projets liés aux actions développées par la démarche de l'A21L. Elles peuvent aussi participer à des appels d'offres, comme celui du Fonds spécial pour l'environnement et DD (FEMA).

Les membres du groupe de travail (GT), pour le renforcement des capacités, l'élaboration de projets et la collecte de fonds, viennent du pouvoir public, du privé et de la société civile.

Le travail se fait de manière coopérative. Le GT collabore avec les entités locales intéressées à participer à des appels d'offres, en les aidant à mettre sur pied des projets et en éclaircissant leurs doutes liés à l'élaboration des propositions. Ces projets mettent l'accent sur la préservation des ressources naturelles, la participation des jeunes, le DD local et l'éducation environnementale comme moyen pour changer les habitudes vers une responsabilité partagée.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Les actions principales, organisées par le forum depuis 2006, avaient comme objectifs de sensibiliser et de mobiliser la population afin qu'elle participe à la démarche d'A21L.

Des formations portant sur l'élaboration de projets ont été offerts. Parmi les projets retenus, le programme *Ambiances urbaines et éducation publique : au-delà du curriculum* avait comme objectif principal « d'éveiller la communauté éducative à l'importance du travail de sensibilisation sur les questions environnementales, afin de construire un nouveau modèle de société, visant la durabilité, pour que l'homme puisse vivre en harmonie avec la nature, tout en améliorant sa qualité de vie ».

Le forum a aussi organisé la préconférence sur l'environnement de la région Macro Leste et la première conférence sur la santé environnementale. Des présentations ont eu lieu dans les 11 sous-préfectures afin de sensibiliser les citoyens. Parmi les thèmes abordés notons la durabilité, la motivation/leadership/ créativité, l'approche systémique de l'eau, l'historique et la méthodologie de l'A21L et le réseau des relations.

Soulignons que le forum est également partenaire du projet *Études des ambiances urbaines* et du réseau international Ambiance qui a donné lieu à un colloque.

Enfin, il est important de noter que plusieurs institutions sont partenaires des principaux projets développés :

- CRESSON Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain – France ;
- Direction environnement et Service de prospective urbaine de Grenoble – France ;
- Laboratoire PACTE, soit Politique et organisation, de l'Université Joseph Fourier (UMR CNRS) Grenoble, France ;
- Laboratoire sur les Dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS – UMR/CNRS), Université Paris I, France ;
- Département DART de l'Université G. d'Annunzio de Pescara, Italie ;
- CETESB Compagnie environnementale de l'État de São Paulo, Brésil ;
- Faculté de Santé publique – FSP/USP avec l'équipe française.

Le suivi

Les actions de la démarche et les projets sont évalués par les membres du forum lors des séances plénières. L'évaluation est basée sur les rapports et les expériences des participants par rapport aux actions et aux événements locaux, favorisant ainsi la discussion, l'analyse et la redéfinition des actions (s'il y a lieu).

Les résultats

Premièrement, la rédaction du décret signé en 2006 par le maire de São Paulo, qui prévoit l'utilisation obligatoire d'agrégats recyclés, provenant de déchets de la construction, pour les travaux et services de pavage des voies publiques de la Ville, est l'un des résultats probants de la démarche.

L'autre résultat important est lié au projet *Ambiance urbaine* de la ville de São Paulo, en partenariat avec la France, à partir duquel plusieurs actions sont développées dans les sous-préfectures de la région, dont celles ayant signé le contrat d'adhésion. Parmi elles, citons :

- la construction de plusieurs parcs linéaires ;
- la construction de pistes cyclables ;
- l'usine de biogaz en opération au site d'enfouissement São João ;
- le programme d'entretien et de nettoyages des canaux, des égouts et des voies publiques par les fonctionnaires des sous-préfectures ;
- le programme d'entretien des places publiques ;
- la patrouille du silence visant la diminution de la pollution sonore, notamment en provenance des bars et des restaurants ;
- la construction de pistes pour les promeneurs et les joggeurs ;
- le déplacement des habitants des zones riveraines vers des habitations projetées par le service municipal du logement ;
- la création d'emplois dans les secteurs de l'alimentation, de la confection, du recyclage et de la culture avec le soutien de la Fondation d'initiative économique ;
- la formation de jeunes pour travailler dans le secteur de l'environnement, la sensibilisation des communautés à la culture de l'éducation environnementale et à la citoyenneté avec le soutien du Centre de formation professionnelle et d'éducation environnementale ;
- la revitalisation de la rivière Cipoaba et l'implantation de parcs linéaires, en collaboration avec les actions développées par la communauté, la coopérative de savons artisanaux Nascentes do Cipoaba, la pépinière pour espèces médicinales et l'éducation pour l'utilisation de l'Écopoint ;
- le programme d'agriculture urbaine et périurbaine de São Mateus afin de gérer des emplois, des revenus et de promouvoir les bienfaits de la culture biologique sur la santé et l'environnement.

Les difficultés et les défis rencontrés

Cette réflexion d'un membre du forum a été publiée dans le *Jornal do Municipio* :

> *Selon Valter Hilário, de l'ONG Fala Negão (représentant du groupe Mocult dans la ville de Tiradentes), l'A21 ne peut pas ignorer/oublier l'héritage culturel des peuples noir et indien sur les questions de l'environnement. Hilário suggère la création du Parc de la Conscience de la Ville de Tiradentes. Il s'agirait d'un campus de science et de biologie pour les écoles.*

Selon la coordinatrice du forum, dans ce nouveau modèle durable, il faudra la participation de tous afin que « dans cette union de forces, on puisse atteindre, de façon plus concrète, l'objectif de l'Agenda 21 local ».

Un des membres du forum souligne que l'A21L de Macro Leste a déjà acquis le respect du pouvoir public et de la communauté. Mais en même temps, « il y a un manque de connaissance et d'intérêt à participer ; mais il faut dire que nous n'avons pas été éduqués à participer au système politique qui régit notre peuple ».

Compte rendu de la réunion du GT sous-préfets de Macro Leste

Les prochaines étapes

Selon la chartre des principes de l'A21L :

> *Le Forum A21 Marco Leste cherche à s'imposer comme un espace démocratique pour discuter des sujets liés à la durabilité et répondre à la demande des projets et des politiques publiques pour la région et la ville en respectant l'usage rationnel de l'espace urbain et rural de façon écologiquement durable, socialement juste, politiquement démocratique et économiquement viable.*

Le forum A21 Macro Leste vise à favoriser, diffuser et maintenir une culture politique de participation communautaire, dans le but de rendre les communautés autonomes, justes et viables.

Considérations finales

Le forum A21 Marco Leste a favorisé plusieurs initiatives locales et a élargi ses partenariats avec divers groupes de la société et des groupes de recherche français. Il a pu compter sur le soutien de l'Académie, les universités et les organismes de financement pour la recherche. Il soutient explicitement l'éducation de la durabilité en sensibilisant la formation

de communautés socialement justes et écologiquement équilibrées qui maintiennent entre elles une relation d'interdépendance et de diversité.

Les idées, les opinions et les actions des membres du forum ont comme but de promouvoir l'égalité, la démocratie et la lutte contre la pauvreté, en affirmant les principes de paix et de justice pour toutes les communautés, en soulignant la nécessité de revoir les modes de production et de consommation de la société capitaliste :

> *Le forum Macro Leste a pour objectif de se construire comme un espace permanent de discussion, de recherches, d'alternatives qui ne soit pas réduit uniquement aux événements qu'il soutient. Il vise à encourager et à subventionner des actions locales ainsi que des actions conjointes avec d'autres régions de la municipalité et de la région métropolitaine.*

Pour en savoir plus

OKAMURA, C. « The People's Agenda », *SGI Quarterly*, Japan, Number 48, p. 9, avril de 2007

OKAMURA, C. Construindo as Agendas 21 Locais : a experiência no município de São Paulo. Dans *Annales du IX Symposium italo-brésilien d'ingénierie sanitaire et environnementale* – SIDISA 2008, Florence – Italie

Agenda 21 acontece na Cidade Tiradentes

Création du Conseil régional – 02/06/2009 – Réunion réalisée à l'auditoire du Collège Brasília, à Vila Formosa

Décret 48.075, signé par le préfet de São Paulo le 28/12/2006

Décret interministériel 005/07 – SVMA

Site de la préfecture de São Paulo – avec liens pour les sous-préfectures de la Zona Leste

Site du forum de l'Agenda 21 de Macro Leste de São Paulo

PIRACICABA

Planification stratégique pour la construction de la durabilité

Doroty A. Martos et Silvia de Castro (traduit par Caroline Christe)

Résumé

L'A21L Piracicaba, né de l'initiative de la société civile, a pour objectif de promouvoir le développement durable de la ville et de la région. La méthodologie adoptée est celle de la planification stratégique ; elle est développée à partir de lignes directrices démocratiques et participatives et guidée par une vision holistique. L'A21L a élaboré le premier plan d'action en 2001, et promu deux révisions, en 2006 et en 2011-2012. Il s'agit d'une expérience positive, d'un modèle d'application territoriale du développement durable, pour le Brésil.

- Le territoire
- Le déroulement de la démarche
- La structure de travail
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- La synergie avec la population locale
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes

Le territoire

Piracicaba se situe dans la zone centrale de l'État de São Paulo, l'une des régions les plus industrialisées et productives de l'État. Son économie est historiquement liée à la production agricole et industrielle. La ville est considérée comme l'un des pôles majeurs de fabrication de sucre et d'alcool au monde. Pour le secteur agricole, en plus de l'élevage, les cultures principales sont la canne à sucre, le café, les oranges et le maïs. En outre, avec plus de cinq mille industries, le secteur secondaire est diversifié : métallurgie, mécanique, textile, alimentaire et carburants (production de produits pétrochimiques et d'alcool).

Grâce à ses institutions d'enseignement et de recherche reconnues, telle l'École supérieure d'agriculture Luiz de Queiroz de l'Université de São Paulo (ESALQ/USP), la ville est considérée comme un pôle de développement scientifique et technologique.

En 2010, la municipalité comptait 364 872 habitants pour un territoire de 1 376 913 km², soit une densité de 266,43 habitants par km², dont 97 % en zone urbaine. L'indice de développement humain (IDH) de Piracicaba, 0,836, est considéré comme élevé par le programme des Nations Unies pour le développement. C'est le 22e plus élevé de l'État de São Paulo. Les trois dimensions de l'IDH (éducation, longévité et revenu) présentent des résultats supérieurs à ceux du Brésil, démontrant ainsi une meilleure qualité de vie dans cette communauté que dans l'ensemble du pays.

Le déroulement de la démarche

L'Agenda 21 local de Piracicaba est né à la fin de 1999, à l'initiative de Caterpillar Brésil, une entreprise multinationale opérant dans la région. Un groupe de 32 représentants d'entreprises, d'universités et d'entités locales a été formé. Son but était d'obtenir des avantages pour la collectivité grâce à une planification stratégique. Six représentants du pouvoir public se sont joints au groupe initial pour former le premier groupe consultatif. Celui-ci compte aujourd'hui plus de 200 personnes. Il était clair à la suite des premières rencontres et discussions que l'on devait obtenir une plus large participation de la communauté. La démarche d'A21 a

Passerelle au-dessus du fleuve Piracicaba
Photo : Ville de Piracicaba

donc été initié dans ce but. À cette fin, une firme de consultants a été engagée et des experts non partisans ont été invités à participer à la démarche.

Pour assurer le cadre juridique et gérer les ressources allouées à la démarche, les membres du groupe initial ont formé une entité légale, l'Organisation de la société civile d'intérêt public (OSCIP), nommée *Piracicaba 2010 réalise l'avenir*. Cette entité gère encore aujourd'hui la démarche.

Publié en 2001 et basé sur une méthodologie de planification stratégique, pour une période de dix ans, le plan d'action original a été révisé pour la première fois en 2006-2007. L'échéancier pour les objectifs révisés a alors été fixé à 2015 ; la ligne directrice pour une planification sur dix ans a donc été maintenue. Actuellement, une deuxième révision du plan d'action est en cours (2011-2012).

En 2010, comme le projet avait complété sa durée initiale, son nom et son logo ont été changés. Il s'appelle maintenant *Pira 21 réalise l'avenir*, et cela, afin de faire référence au XXIe siècle.

Soulignons que l'une des caractéristiques importantes de cette démarche est que, dans toutes les phases du travail, les six dimensions de la construction d'une ville durable ont été prises en compte : environnementale, sociale, économique, politique, culturelle et urbaine.

Les objectifs

L'objectif principal, fixé au début de la démarche et maintenu jusqu'à ce jour, est celui de promouvoir le développement durable (DD) au sein de la municipalité. À partir d'une vision d'avenir, les objectifs spécifiques ont été décomposés afin d'atteindre un plus large résultat englobant ainsi toutes les dimensions de la dynamique urbaine. Ces sous-objectifs sont :

- Piracicaba sera une référence technologique et industrielle pour le secteur sucre-alcool ;
- le secteur industriel sera concurrentiel et diversifié avec des industries de haute technologie ;

Place centrale
Photo : Ville de Piracicaba

- les zones impropres à la production de canne à sucre seront occupées par des cultures alternatives : l'agriculture biologique et le tourisme rural feront de Piracicaba une référence ;
- le secteur des services générera des revenus importants : Piracicaba sera un centre régional attractif pour l'éducation et la santé. Le tourisme sera une source importante de revenus ;
- les universités établiront des liens avec la ville et contribueront à son développement ;
- suite à la restauration du chemin de fer et à la construction du barrage de Santa Maria, Piracicaba possèdera un système de transport multimodal et il y aura un circuit ferroviaire complet ;
- les règlements concernant l'expansion urbaine seront modernisés pour permettre une planification territoriale. Le système routier sera adéquat et un système efficace de transport sera implanté ;
- il n'y aura pas de favelas ni de logements insalubres ;
- la qualité des eaux des rivières Piracicaba et Corumbataí sera adéquate pour l'approvisionnement public ;
- les normes recommandées pour le taux de boisement et d'espaces verts seront respectées, les paysages riverains seront restaurés ;
- la culture locale sera valorisée ;
- Piracicaba sera une référence nationale pour sa qualité de vie ;
- Piracicaba sera une ville planifiée et une référence pour la coordination des actions politiques publiques.

Le financement

Depuis le début de la démarche, l'A21L a reçu des fonds de sociétés et d'institutions locales. En 2011, il y avait 20 donateurs fixes en plus des contributeurs sporadiques. En tant qu'entité juridique, l'OSCIP est en mesure de demander des ressources publiques et privées pour des projets spécifiques. L'accord signé avec Petrobras afin de développer un projet de restauration de la zone riveraine de la rivière Piracicaba en est un exemple.

Pour l'élaboration du plan d'action, l'A21L a été soutenu par une firme-conseil spécialisée en planification stratégique des villes ainsi que par des experts privés embauchés pour coordonner les groupes de travail (GT) thématiques.

Vue de la ville sur les rives du fleuve
Photo : Ville de Piracicaba

En plus de la participation volontaire des représentants de la communauté, les groupes d'impulsion, créés pour coordonner le développement de projets, comprennent également des spécialistes de chaque domaine : éducation, santé, urbanisme, transport, logistique, etc. Ces spécialistes sont engagés selon les besoins.

La structure de travail

La démarche est composée de représentants de tous les secteurs de la communauté de Piracicaba : gouvernement, entreprises et société civile. Le plus grand organisme est le conseil de la Ville[7], auquel toutes les parties prenantes peuvent participer en tant que personne morale ou physique.

L'OSCIP, gestionnaire de la démarche, est officiellement formé d'un :

- secrétariat exécutif ;
- secrétariat extraordinaire ;
- conseil consultatif ;
- conseil de surveillance.

L'OSCIP a son propre local, accessible à toute la communauté. Le secrétariat exécutif et le secrétariat extraordinaire se réunissent mensuellement pour discuter et analyser les projets en développement. Les membres des secrétariats sont élus tous les deux ans au cours d'une assemblée, conformément à la loi régissant l'entité juridique.

Le conseil de la Ville se réunit annuellement pour actualiser le développement de l'A21. Les groupes thématiques sont composés de volontaires et d'experts engagés selon les besoins techniques.

Élaboration du plan d'action

Les travaux menant à l'élaboration du plan d'action se sont déroulés en cinq phases.

Phase 1. Trois scénarios alternatifs pour la ville ont été créés et exposés aux dirigeants locaux, suite à une méthodologie visant à formuler la situation idéale et souhaitée par la communauté. Ces scénarios avaient pour noms *Une décennie perdue*, *L'union fait la force* et *La victoire de la planification*. Un sondage a fait ressortir le scénario *L'union fait la force* comme étant la vision souhaitée par la communauté.

Phase 2. Celle-ci a été dédiée à l'organisation de la démarche et s'est déroulée comme suit :

- méthodologie, organisation et chronogramme des travaux ;
- identification des thèmes et préparation des plans d'études ;

7. Le conseil de la Ville a été créé en 2004. C'est un instrument démocratique de la politique nationale de développement urbain. C'est un organisme de type collégial, consultatif et délibératif, intégré au ministère des Affaires urbaines.

- formation de l'ONG Piracicaba 2010 ;
- élaboration du budget et organisation des parrainages provenant d'entreprises privées ;
- création du conseil de la Ville avec des représentants locaux de tous les secteurs. Environ 400 personnes y ont participé (le préfet en fonction a alors été élu président d'honneur) ;
- recrutement d'experts et de techniciens pour appuyer les travaux relatifs aux 25 thèmes considérés comme pertinents pour la Ville.

Phase 3. Phase d'élaboration de diagnostics, de scénarios et de visions souhaitées. Lors de la première réunion du conseil de la Ville, en février 2001, il a été convenu qu'un sondage serait réalisé afin de connaître la perception que les personnes présentes avaient de leur ville.

Par la suite, quatre réunions ont été réalisées avec le groupe d'experts afin de discuter des points suivants, selon les termes de la planification stratégique : villes concurrentes, points forts et faibles, menaces et opportunités et scénario souhaité pour la municipalité. À partir des 25 thèmes définis pour les fins du diagnostic, les experts ont été divisés en groupe de travail pour la collecte des données.

Les documents préliminaires produits ont été débattus publiquement durant un séminaire thématique. Un diagnostic territorial a été réalisé. De nouvelles réunions, guidées par ces résultats, et organisées par le groupe consultatif, le groupe d'experts, le préfet et des techniciens invités ont conduit au texte final, approuvé par le conseil de la Ville. Ce texte, intitulé *Le saut de Piracicaba*, en allusion au saut (chutes) de la rivière Piracicaba, est composé d'une « vision du futur » et de 14 objectifs prioritaires, dont le plus important est planifier la Ville comme une municipalité qui développe des politiques publiques intégrées en impliquant la société civile et l'équilibre des finances.

Phase 4. Élaboration de 52 macroprojets pour lesquels des objectifs, des stratégies, des actions et des projets spécifiques sont développés. Ces propositions ont été présentées et discutées au cours d'un nouveau séminaire thématique. Elles ont ensuite été approuvées en 2001 par le conseil de la Ville auquel participaient 500 conseillers. Cette phase a été amplement divulguée par les médias et par des conférences organisées dans les quartiers et des institutions. Une page Web a été créée comme instrument de mobilisation.

Les divers documents correspondants à la conclusion de ces quatre phases ont été réunis et sont à l'origine de la publication *Piracicaba 2010 – Realizando o Futuro.*

Phase 5. Mise en œuvre et accompagnement des 52 macroprojets, divisés en 413 actions, projets et stratégies.

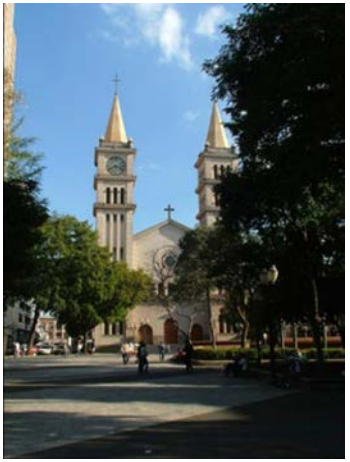
La réalisation du plan d'action et son suivi

Après la rédaction du plan d'action, le pouvoir législatif, c'est-à-dire le conseil municipal, a été interpellée pour une interaction et une discussion sur la base des propositions d'actions. Ainsi, 19 groupes thématiques ont défini les stratégies et les actions pour concrétiser les projets. Les premiers projets sont : le réseau routier, les urgences (SAMU), le projet Beira Rio, la revitalisation du centre-ville, la biotechnologie du barrage de Santa Maria, la sécurité et la diversification de la production.

Une évaluation et une révision des actions et des projets ont lieu tous les cinq ans afin d'actualiser les priorités et les délais à l'évolution de la situation.

La première révision a été réalisée à la fin de 2006.

Étape 1. Révision du diagnostic : des recherches, des études, des données, des entrevues avec les leaders d'opinion, un sondage électronique, des réunions des groupes thématiques et du conseil de la Ville ont permis cette révision.



Cathédrale
Photo : Ville de Piracicaba

Étape 2. Révision de l'analyse FOFM (forces et opportunités, faiblesses et menaces) via des réunions des groupes thématiques afin de réévaluer les objectifs ; analyse des contributions du conseil de la Ville ; conclusion des recherches ; analyse des résultats du sondage.

Étape 3. Séance plénière : conclusion de la révision des objectifs ; réalisation de 16 séances plénières thématiques ouvertes à la population.

Étape 4. Réalisation d'un nouveau plan d'action par le conseil de la Ville.

Après cette révision, un nouveau plan d'action, *A21 de Piracicaba, première révision, 2006 à 2015*, a été publié. La deuxième révision, actuellement en cours, suit le même schéma.

Jusqu'à ce jour, la démarche s'est faite de façon continue. Des révisions sont prévues tous les cinq ans, afin d'adapter les projets aux grés des succès et des difficultés rencontrés.

La synergie avec la population locale

La presse locale a, dès le début, appuyé la démarche par la divulgation des travaux, mais le principal outil de communication demeure l'émission de radio Piracicaba 21 diffusée tous les samedis pendant deux heures sur les ondes de la radio locale. Cette émission et rejoint plus d'un million d'auditeurs répartis dans les 30 localités situées aux alentours de Piracicaba.

La page Web informe la communauté sur toutes les actions et permet de sonder la population sur les questions pertinentes du moment.

Les résultats

En 2003, certains des objectifs ont été atteints, comme celui de devenir une référence pour l'industrie brésilienne de la canne à sucre. À l'occasion de la première révision du plan, on a pu constater que, de 2001 à 2006, 43 actions et projets avaient été développés et que, fin 2006, 49 autres étaient en développement.

De même, l'A21L a été intégré à l'administration municipale, au plan directeur de développement municipal, auquel le conseil de la Ville, principal organisme de l'A21L, est associé. En outre, on a aussi créé l'Institut de recherche et de planification de Piracicaba.

Les difficultés et les défis rencontrés

Selon les membres du secrétariat exécutif de l'A21L, les principaux obstacles rencontrés au cours de la démarche sont :

- le peu d'impact du processus sur les politiques publiques municipales ;
- le manque de personnel technique qualifié ;
- le manque de sensibilisation de la communauté en ce qui concerne l'environnement et le DD ;
- le manque de ressources pour la réalisation des activités et des projets.

Vieux moulin
Photo : Ville de Piracicaba

Parmi les réussites, les gestionnaires de la démarche territoriale de DD soulignent :

- le caractère participatif et démocratique ;
- le partenariat entre le gouvernement local et la société civile ;
- le grand nombre de participants ;
- l'obtention de résultats concrets et vérifiables ;
- la sensibilisation d'une partie de la communauté au développement durable.

ESALQ – USP
Photo : Ville de Piracicaba

Les prochaines étapes

Au contraire de la majorité des A21L brésiliens, la démarche de Piracicaba n'a jamais vraiment manqué de ressources financières et de soutien technique pour son développement (sensibilisation de la communauté, recherche, diagnostics, réunions, définition des projets et stratégies), mais elle manque de ressources financières pour la mise en œuvre des projets élaborés. Toutefois, la démarche peut compter sur l'administration publique municipale pour la mise en place de certains projets.

L' A21L de Piracicaba est un modèle pour le Brésil grâce, entre autres, à l'adoption de la méthode participative pour la planification urbaine. Il a fait l'objet de plusieurs études académiques et est devenu une référence pour d'autres A21L.

MARION

La mise en œuvre de l'Agenda 21 local cadre

Ann Gibbons

Résumé

L'Agenda 21 local (A21L) a été introduit à Marion en 1995 dans le cadre d'un programme de planification stratégique, connue sous le nom de planification locale intégrée (PAIM), processus qui vise à répondre aux questions environnementales, sociales et économiques touchant la ville.

Les principes de l'A21L, comme moteur de l'engagement à long terme du conseil municipal envers le développement durable, ont été incorporés dans la planification stratégique urbaine. Les principes se reflètent également dans la vision communautaire élaborée.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La synergie avec la population locale
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les difficultés et les défis rencontrés

Le territoire

La ville de Marion est l'un des plus grandes communautés métropolitaines d'Australie du Sud. Elle est située à 10 km au sud-ouest du quartier des affaires d'Adelaide et couvre une superficie d'environ 55 kilomètres carrés.

La population

Les premiers habitants de la région de Marion furent le peuple autochtone des Kaurna. En 1838, avec l'avènement de la colonisation européenne, le village de Marion fût aménagé.

En 2012, il y a quelques 86 000 résidents à Marion, dont la moyenne d'âge est de 40 ans (comparativement à 38 ans pour Adelaide). Selon les projections, la population de Marion devrait s'accroître d'environ deux pour cent par année pour les dix prochaines années.

Environ le quart (23,4 %) de la population de Marion est né à l'étranger et une personne sur dix (11,5 %) à une origine non-anglophone. Ainsi, environ 12 % des résidents de Marion parlent une autre langue que l'anglais à la maison alors que 32 langues différentes sont parlées dans toute la ville.

Le patrimoine culturel autochtone

Durant des millénaires, le peuple Kaurna des plaines d'Adelaide se sont réunis à Warriparinga. Le Centre culturel Kaurna a été construit à proximité du site afin de s'assurer que la culture Kaurna, et les *Dreaming Story of the Land*, se transmettent de génération en génération. Warriparinga (anciennement Warri-Pari) signifie « endroit venteux près de la rivière ». C'est en même temps un lieu cérémonial Kaurna et le site de la première colonisation européenne.

L'environnement naturel

Malgré le fait que Marion soit situé dans une zone métropolitaine fortement urbanisée, on y retrouve encore, à certains endroits, des traces de végétation indigène (non perturbée par la colonisation), notamment le long de la zone côtière et dans les parcs nationaux O'Halloran Hill Recreation Park, Hallett Cove Conservation Park et Marino Conservation Park.

Marion, vue du littoral nord
Photo : Ville de Marion

Le parc linéaire Sturt, le long de la rivière, est en cours de création pour servir de corridor de biodiversité. Les zones humides de Warriparinga et celles d'Oaklands, en cours de développement, feront également partie de ce corridor.

L'économie

Le produit régional brut est de 2,5 milliards de dollars australiens par année. Les secteurs de pointe sont la vente au détail (26 %), la fabrication (20 %) et les services de santé et les services communautaires (10 %).

Marion, vue du littoral nord
Photo : Ville de Marion

Les activités économiques de Marion sont situées principalement dans Edwardstown, le Parc Clovelly, le Parc scientifique et le Centre régional de Marion. Le Westfield Shopping Centre Marion est le plus grand centre commercial régional du sud de l'Australie avec environ 300 magasins. Un nouveau centre aquatique a été récemment ouvert et le Allan Scott Park, Morphetville, reçoit des courses de chevaux pur-sang d'Australie du Sud, pendant une soixantaine de jours par année.

Le contexte

De 1995 à 1997, la Ville de Marion a été impliqué dans l'élaboration d'un plan régional pour l'environnement, la *Stratégie pour un Sud durable (Strateg y for a Sustainable South)*. Cette stratégie, administrée par les Villes de Marion, Onkaparinga et Holdfast Bay, elle visait à :

- fournir un cadre régional pour une approche intégrée assurant le développement écologiquement durable de la région ;
- identifier et développer des projets environnementaux générant des emplois durables et permettant à la communauté de bénéficier d'un environnement plus propre et plus vert.

Après un vaste processus de consultation et un examen des plans nationaux, étatiques et régionaux, des stratégies et des actions ont été élaborées au plan régional pour répondre aux enjeux suivants :

- la gestion des bassins versants ;
- la gestion des espaces publics ;
- la biodiversité ;
- la gestion des zones côtières ;
- l'écotourisme et le tourisme durable ;
- les emplois verts.

La stratégie régionale a fourni un cadre pour faciliter les liens stratégiques entre les différentes planifications environnementales des municipalités concernées. Elle a permis à la Ville de Marion de compléter son A21L et d'identifier les opportunités de collaboration avec les autres conseils municipaux et les partenaires potentiels de la région.

La structure de travail

L'Agenda 21 local (A21L) a été introduit à Marion en 1995 dans le cadre d'un programme de planification stratégique, connue sous le nom de planification locale intégrée (PAIM), processus qui vise à répondre aux problématiques environnementales, sociales et économiques touchant la ville.

Puisque le conseil et la communauté locale avaient déjà contribué de manière significative à la protection de l'environnement, l'Agenda 21 local est apparu comme pouvant fournir un cadre politique et un plan d'action permettant de continuer le travail entrepris de façon plus stratégique.

Le document *Politique environnementale et plan d'action A21L* (*Local Agenda 21 Environmental Policy and Action Plan*), d'abord rédigé par le comité consultatif sur les politiques environnementales (EPAC) et approuvé par la suite par le conseil municipal en 1997, détaillent l'engagement de la Ville de Marion à travailler avec la communauté afin de promouvoir un développement écologiquement durable dans la région.

Le conseil municipal a créé un comité aviseur, le comité consultatif de la politique environnementale (EPAC) afin de guider l'ensemble du processus et de le conseiller sur les questions de gestion environnementale. Ce comité est composé de huit membres de la communauté, quatre membres du personnel de la Ville et quatre élus, dont le maire comme président.

Le choix des membres s'est fait comme suit :

- pour les représentants de la communauté : processus d'application pour le recrutement des citoyens ;
- pour les représentants du conseil municipal : nominations selon les processus du conseil ;
- pour les représentant du personnel de la Ville : identification du personnel ayant un rôle, des responsabilités et une expertise pertinent au projet.

L'EPAC s'est rencontré sur une base mensuelle, jusqu'à sa dissolution en 2001, et pouvait compter sur le soutien logistique de la direction de l'environnement.

Le déroulement de la démarche

La consultation communautaire et l'engagement

À l'automne 1996, plusieurs consultations ont eu lieu afin d'identifier les questions environnementales prioritaires. En voici quelques exemples :

- des ateliers avec l'ensemble du personnel de la Ville ;
- des ateliers avec des groupes communautaires et des élus ;
- un atelier avec des jeunes ;
- une enquête auprès des entreprises et des institutions d'enseignement ;
- une consultation globale de la communauté par l'intermédiaire de la distribution de questionnaires et de dépliants.

Suite au processus de consultation, les questions environnementales suivantes ont été identifiées comme étant prioritaires :

- la gestion de l'eau ;
- le design urbain ;
- la biodiversité ;
- l'éducation relative à l'environnement ;
- la gestion des déchets et le recyclage ;
- la qualité de l'air ;
- la gestion des zones côtières.

Du point de vue du conseil, cette liste de priorités devait également inclure :

- la mise en place d'un système de gestion environnementale pour les pratiques et procédures de travail ;
- les relations intergouvernementales, y compris le transfert croissant de la responsabilité vis-à-vis l'environnement de l'État vers les collectivités locales.

Toutefois, tous ont reconnu que la réussite de l'A21L était fondée sur un véritable partenariat entre le conseil municipal et la communauté et que cette coopération devait être soutenue par l'État.

L'élaboration du plan d'action

Les résultats de cette phase d'identification des priorités ont été résumés dans un document qui a ensuite servi à rédiger la politique environnementale et le plan d'action 21 local qui ont mis en place entre 1997 et 2000. La mise en œuvre des actions a été faite de façon progressive et celles-ci ont été évaluées régulièrement et révisées entièrement en 2005.

Au cours du premier trimestre de 1997, le comité aviseur s'est divisé en groupes de travail afin de documenter les questions soulevées au cours de la phase de consultation. Chacun des groupes était chargé d'élaborer des propositions de stratégies et d'actions sur les thèmes suivants.

Environnement bâti

Ce groupe devait considérer les questions relatives au design urbain et coordonner la rédaction du *General Environmental Plan Amendment Report (PAR)*, visant à élaborer les principes environnementaux nécessaires au contrôle du développement urbain, et son insertion dans le plan de développement du conseil. L'objectif du PAR était de garantir des dispositions statutaires qui viendraient renforcir les propositions de l'A21L.

Écologisation de Marion

En plus de revoir le plan actuel sur la biodiversité afin qu'il s'insère dans le cadre de travail de l'A21L, ce groupe devait traiter toutes les questions pertinentes sur la biodiversité en se référant tout spécialement à deux politiques existantes soit la stratégie sur les espaces communautaires (*Community Space Strategy*) et le plan concernant la plantation et l'entretien des arbres dans les arrondissements (*Trees for Precinct Plan*).

Ressources en eau

Ce groupe existait avant l'A21L. Il était responsable de l'élaboration de stratégies et d'actions relatives à la gestion intégrée des bassins versants. Dans le cadre de l'élaboration du plan d'action, il devait revoir le plan actuel de gestion des ressources en eau.

Gestion des zones côtières

Ce groupe, qui avait aussi commencé son travail avant le programme A21L, c'est élargi pour y inclure des représentants de la communauté et de la Ville. Compte tenu de la complexité de la gestion du littoral, un consultant a été embauché pour établir une stratégie de gestion globale faisant partie intégrante de l'A21L.

Vue du quartier commerçant
Photo : Ville de Marion

Gestion des déchets et du recyclage

Bien qu'un système de collecte sélective des déchets existait déjà à Marion, il était impératif pour le conseil, compte tenu de l'importance de la question, de créer un comité formel sur la gestion des déchets et du recyclage. Ce comité et le groupe de travail ont mis au point une stratégie sur la gestion des déchets qui s'intègre au programme de l'A21L.

Éducation relative à l'environnement

Le dernier groupe, mais non le moindre, a été créé afin de mettre en œuvre des stratégies et des actions pédagogiques liées à l'éducation à l'environnement.

Il est important de souligner que tous ces groupes travaillaient en synergie grâce, entre autres, au compte-rendu émis lors des réunions de l'EPAC et aux communications coordonnées par la direction de l'environnement.

La synergie avec la population locale

L'engagement dans la communauté joue un rôle essentiel dans une démarche territoriale de développement durable. Le conseil municipal se doit d'utiliser un mode de gouvernance efficace alliant leadership et transparence à une sensibilité aux besoins, aux intérêts et aux aspirations de la communauté. La communication et les stratégies utilisées par la Ville de Marion dans le cadre du développement de l'A21L vont dans ce sens.

Ainsi, au cours des dernières années, la Ville de Marion est passé d'une culture de « nous gérons » à une culture de « nous bâtissons ». Un cadre de travail (*The City of Marion Community Engagement Framework*) a également été élaboré avec la ferme conviction que la participation du public dans les décisions en améliore les résultats. Ce cadre de travail, est basé sur l'approche développée par l'Association internationale pour la participation publique (IAP2).

Cette dernière a énoncé les fondements d'un processus décisionnel qui vise à prendre en compte les préoccupations des citoyens et des parties prenantes dans l'atteinte d'objectifs, d'activités ou de projets communs. L'excellent travail effectué par les membres locaux de cette association en Australie du Sud a fortement incité la Ville à intégrer cette approche dans le cadre de travail de l'engagement communautaire.

La réalisation du plan d'action et son suivi

La Ville de Marion est désormais reconnue comme étant un leader dans la gestion durable de l'environnement. Suite à l'évaluation de l'A21L effectuée en 2005, les principes mêmes de l'A21L ont été intégrés à la planification stratégique du conseil municipal et témoignent ainsi de son engagement à long terme envers le développement durable. Cela se reflète également dans la vision de la communauté par rapport au développement durable de la Ville.

La planification stratégique

Broad Horizons, Bright Future, le plan stratégique 2010-2020 de la ville de Marion, est actuellement le document clé qui définit la vision du conseil municipal, qui identifie comme cette vision s'articule à celle de la communauté et qui expose les principes qui soustendent les objectifs de développement local dans le futur.

Basé sur un modèle de durabilité appelé *Quadruple Bottom Line (QBL)*, le plan stratégique, tout comme l'approche utilisée pour la prise de décision est bâti autour des quatre thèmes suivants : le bien-être communautaire, la vitalité culturelle, le développement économique et l'environnement sain.

Si le plan stratégique oriente le développement de la Ville, il a également été pensé afin que les aspirations de la communauté deviennent réalité. En guidant l'ensemble de la planification du conseil municipal, incluant les finances à long terme et la gestion des actifs, il assure que la Ville se développera de façon durable et équilibrée, en collaboration avec la communauté et les partenaires selon le principe que la durabilité est « la capacité à répondre aux besoins actuels sans compromettre la capacité à répondre aux besoins futurs ».

Le Plan pour un environnement sain 2010-2014

Désigné comme l'un des quatre thèmes clés de la planification stratégique, l'environnement sain est au cœur du document ayant remplacé l'A21L, le *Plan pour un environnement sain 2010-2014* (*Healthy Environment Plan 2010-2014*), approuvé par le conseil municipal en août 2010. Ce plan, bâti sur les fondations du *Local Agenda 21 Environmental Policy and Action Plan*, met davantage l'emphase sur la vision communautaire contenue dans le plan stratégique 2010-2020 de la Ville et est plus en lien avec les outils et les cadres de travail identifié dans ce dernier.

La politique générale de l'environnement

La politique générale de l'environnement (*General Environmental Policy*) avait déjà été identifiée comme une action prioritaire de l'A21L et a été finalement approuvé en 2000. La politique générale de l'environnement énonce les principes, les engagements et les actions à effectuer pour implanter l'A21L et le système de gestion environnemental. La politique contient aussi un engagement à se conformer aux lois et règlements environnementaux en vigueur et à dépasser cette simple conformité pour atteindre la vraie durabilité. Elle prévoit des principes environnementaux pour établir et réviser les orientations, stratégies, planifications, politiques, procédures et actions entreprises dans ce domaine.

La politique guide également le conseil municipal ses relations d'affaires avec la communauté et les collaborateurs potentiels pour le développement de partenariats et la mise en œuvre de projets environnementaux visant à atteindre les orientations et les stratégies pour un environnement sain. Elle est examinée par le conseil tous les quatre ans, ou plus fréquemment si nécessaire.

Le système de gestion environnemental

La politique générale de l'environnement identifie le système de gestion environnementale (EMS) comme l'approche par laquelle les orientations et les stratégies définies dans le plan pour un environnement sain seront implantés au niveau organisationnel. Le système de gestion environnemental de Marion est certifié ISO 14001 depuis novembre 2000.

L'évaluation et le suivi

Une approche systématique visant à valider les réalisations est aussi importante que celle visant la planification. Ainsi, pour assurer la transparence et la reddition de comptes, le conseil évalue périodiquement les actions entreprises à l'aide d'une série d'indicateur et en fait rapport à la direction générale et à la communauté.

Une mesure efficace de la performance est essentielle à la réussite, aux résultats, à l'amélioration continue, à la responsabilisation et à la transparence. Le conseil municipal s'est engagé au développement d'un système de mesure et de rapport clair, simple et intégré qui :

- donne des indications claires sur les performances réelles à travers des orientations stratégiques à long terme ;
- définit clairement les responsabilités ;
- engendre un sentiment d'appartenance dans toute l'organisation ;
- assure que l'information est communiquée d'une manière opportune et appropriée pour les décideurs et les parties prenantes.

Les difficultés et les défis rencontrés

En terminant, si l'on peut dire que l'AL21 a amené le conseil municipal à prendre un virage vers une planification plus environnementale, il a peut-être toutefois été cantonné dans ce seul rôle, les aspects sociaux et économiques de l'A21L ayant été souvent laissés de côté.

Par contre, l'utilisation de quatre piliers pour l'approche de développement durable (*Quadruple Bottom Line*) est justement une tentative d'introduire dans le processus une approche de planification plus intégrée.

MACARENA

Une démarche d'Agenda 21 local pour le développement de l'Amazonie colombienne

Nayeth Foglia

Résumé

La démarche colombienne d'Agenda 21e siècle local (A21L) de la municipalité de la Macarena a débuté en décembre 1999, après un accord signé entre le ministère de l'Environnement, de l'Habitation et du Développement territorial colombien (MAVDT) et l'Institut amazonien de recherches scientifiques (SINCHI). L'objectif est l'élaboration d'une politique de développement durable pour l'ensemble de l'Amazonie colombienne.

Version originale espagnole

- Le territoire
- Le contexte
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- La structure de travail
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes

Le territoire

Portrait géographique

Macarena se situe au sud-ouest du département du Meta, au centre-sud de la République de Colombie. La municipalité a une superficie de 11 231 km^2. Ce territoire enregistre une température moyenne annuelle de 29 ºC. Le régime pluviométrique est marqué par une saison des pluies d'environ six mois. La municipalité est principalement située dans une zone de forêt humide, très riche en rivières et en cours d'eau. La couverture végétale équivaut à 98 % de la superficie du territoire. Selon le recensement du département national de statistique (DANE), sa population totale est de 14 545 habitants (2003), et la grande majorité d'entre eux (80 %) habitent en zone rurale.

Portrait historique

Zone d'exploitation de ressources naturelles depuis la première moitié du XVIII^e siècle, la Macarena a fait l'objet d'une colonisation tous azimuts par les Colombiens du nord.

Source : IGAC, Atlas de Colombie 1999, igacproject.org

À la fin du XIX^e siècle, la municipalité a dû faire face aux exploitations sans contrôle du caoutchouc. Dans les années 1940-1950, les exploitations fines de bois tropical ont connu un grand essor et entre les années 1950 et 1960, la chasse et la pêche sont devenues des activités commerciales de premier ordre.

Malgré l'abondance et la diversité des ressources naturelles, une caractéristique particulière s'est imposée dans les années 1960 et 1970 : l'introduction transitoire des cultures de marijuana, remplacées au début des années 1980 par des cultures de cocaïne. Ce sont des monocultures qui sont produites en alternance avec l'élevage du bétail. Elles constituent la principale source de revenus de la population rurale. Pour la population urbaine, les revenus proviennent principalement des activités commerciales et des services reliés à l'exploitation des cultures illicites.

Un territoire classé patrimoine naturel de l'humanité

En 1933, lors de la XVII[e] Conférence panaméricaine à Montevideo, la zone de la Macarena a été déclarée patrimoine naturel de l'humanité et monument international par l'Organisation des États Américains (OEA). Ce statut a été ratifié en 1948, lors de la désignation de la municipalité par l'État central comme monument national, à cause de son importance écologique et biologique.

Vers la fin des années 1980, la Municipalité a été déclarée « zone aire protégée » par le gouvernement colombien. Ce statut a permis l'adoption de mesures spéciales pour la défense et la conservation de la biodiversité existant sur leur territoire, tels un nouveau zonage et la création d'un parc national de la Macarena. Celui-ci compte l'un des principaux attraits touristiques du pays, soit Caño Cristales ou « La rivière aux cinq couleurs ».

Cette zone est considérée par l'Organisation du traité de coopération amazonienne (OTCA) comme l'un des refuges de vie sauvage les plus significatifs de la planète. Il s'agit d'un corridor biologique et d'un des repères naturels les plus importants du continent, riche en biodiversité avec une flore et une faune particulières. Cette zone abrite plus de 450 espèces d'oiseaux, une grande variété d'espèces de mammifères et de reptiles ainsi que d'importants sites archéologiques autochtones.

Le contexte

Malgré la présence de richesses naturelles considérables, la Macarena est un espace où convergent des problématiques diverses et complexes qui nourrissent de multiples conflits locaux depuis plusieurs décennies. Dans le cadre de la démarche, ces problématiques obligent les habitants à redéfinir leurs actions et leurs responsabilités relatives à la gestion des ressources et au développement durable et intégré de leur territoire.

Les problématiques du territoire

Problématiques sociales

- conflit social armé ;
- augmentation du nombre de cultures illicites de marijuana et de cocaïne ;
- difficultés d'ordre public, telles que des affrontements et luttes pour l'occupation du territoire entre les paysans, les policiers et la guérilla ;

- accroissement non contrôlé de la population dû à l'immigration pour la production de cultures illicites ;
- injustices sociales, pauvreté, inégalités, manques d'opportunités de développement local ainsi que violations des droits de l'homme et actes de violence.

Problématiques politiques

- incohérence et désarticulation de l'intervention institutionnelle ;
- ignorance et manque de respect des normes et de leur application ;
- inefficacité institutionnelle et administrative marquée par l'absence de l'État.

Problématiques économiques

- monopolisation de la terre pour les cultures illicites ;
- prolifération d'une économie d'extraction non contrôlée ;
- prolifération d'une économie non exogène.

Problématiques environnementales

- étalement urbain ;
- consolidation des bidonvilles ;
- déforestation pour les cultures illicites ;
- détérioration rapide des ressources hydriques et du sol ;
- accélération des processus d'érosion ;
- perte traditionnelle de la biodiversité ;
- fumigations pour l'éradication des cultures illicites.

Le déroulement de la démarche

La démarche colombienne d'A21L de la localité de la Macarena a débuté en décembre 1999, après un accord signé entre le ministère colombien de l'Environnement, de l'Habitation et du Développement territorial (MAVDT) et l'Institut amazonien de recherches scientifiques (SINCHI).

L'objectif de la démarche est d'élaborer une politique de développement durable pour l'ensemble de l'Amazonie colombienne. Cet accord est basé sur le principe de prise en charge par la population du développement viable local, appuyé par une volonté politique des pouvoirs municipaux, régionaux et nationaux. L'initiative vise également à renforcer les mécanismes de concertation dans la région pour mieux guider les actions des groupes sociaux, des institutions privées et de la société civile en faveur du développement local. Elle vise enfin à compléter les plans de développement social et territorial du gouvernement central.

L'Agenda 21 local de la Macarena est considéré comme une piste de solutions pour l'ensemble des problématiques touchant la communauté. Résultat d'un exercice collectif de participation, il contribue à la construction d'un modèle de développement mieux adapté aux particularités du territoire, aux aspirations collectives de la population aux niveaux social, politique, culturel, environnemental et économique. Les orientations sont arrimées

à l'identification des problématiques, à la recherche de solutions, de stratégies et de pistes d'action, basées sur les capacités de la population locale.

Les principaux objectifs poursuivis par la démarche sont de :

- consolider l'élaboration d'un A21L pour l'ensemble du territoire de l'Amazonie colombienne et d'établir, en concertation avec le gouvernement central, les institutions privées, les ONG et la société civile, des accords national et régional pour le développement durable de l'Amazonie colombienne ;
- contribuer, avec le gouvernement colombien, à mettre en place des outils d'articulation et de planification ;
- aider à la formulation d'une politique à long terme pour la région, intégrant les instances politiques et administratives ;
- utiliser l'A21L comme instrument décentralisé de la concertation sociale et politique.

La réalisation du plan d'action et son suivi

La mise en œuvre du plan d'action est un travail conjoint entre la société civile, les institutions privées, les ONG et les gouvernements central et local. Les parties prenantes ont fixé 2019, comme année cible, pour réaliser leur plan d'action. Le plan d'action de l'A21L comporte trois grandes phases de réalisation. La première phase a été effectuée entre 2000 et 2003.

Elle a posé les bases conceptuelles et organisationnelles du processus et de la réalisation du diagnostic. Cette étape a été coordonnée par l'Institut amazonien de recherches scientifiques (SINCHI) qui a travaillé en partenariat avec la municipalité de la Macarena, l'Organisation des peuples autochtones de l'Amazonie colombienne, la Corporation pour le développement durable du Nordest amazonien, la Corporation pour le développement durable de la Macarena (Cormarcarena) et Parcs naturels Colombie.

La seconde phase a été réalisée entre mars 2003 et mars 2004 avec l'aide financière de l'ambassade des Pays-Bas. Cette phase a été définie comme une étape de réactivation, de concertation et de validation du diagnostic. Elle a permis également de formuler des stratégies capables de répondre aux problématiques.

La troisième phase a été développée entre août 2006 et juillet 2007. Elle visait la résolution de deux types de problèmes, soit l'absence d'une politique à long terme pour l'Amazonie colombienne qui réoriente et articule les dynamiques du développement local et national et la désarticulation de la recherche et le positionnement faible de l'Agenda 21 au niveau national.

La structure de travail

Une vision stratégique a été développée au cours des travaux coordonnés par le SINCHI avec l'aide de l'administration municipale, de la Cormarcarena et des organismes communautaires de la municipalité.

À chacune des trois étapes de réalisation, des ateliers de travail ont eu lieu avec les parties prenantes selon les thématiques de gouvernabilité démocratique ; de bien-être, équité et interculturalité et de territoire et durabilité environnementale.

Partenaires

Plusieurs partenaires se sont engagés à contribuer au succès de cet A21L et ont soutenu la démarche tant financièrement que techniquement, ce sont :

- le ministère de l'Environnement, de l'Habitation et du Développement territorial colombien (MAVDT) ;
- l'Institut amazonien de recherches scientifiques (SINCHI) ;
- la municipalité de Macarena ;
- l'ambassade des Pays-Bas ;
- l'Organisation des peuples autochtones de l'Amazonie colombienne ;
- la Corporation pour le développement durable du Nord-est amazonien ;
- la Corporation du développement durable de la Macarena (CORMACARENA) ;
- l'Association des parcs naturels de la Colombie ;
- les organismes communautaires ;
- l'Organisation du traité de coopération amazonienne (OTCA) ;
- la société civile.

Développement d'une vision stratégique

Les acteurs sociaux ont compris que le développement doit être accompagné de la conservation de l'environnement comme composante fondamentale d'un développement durable, et non comme un objectif secondaire ou imposé. Ils sont aussi conscients que les problématiques doivent être résolues en adoptant une vision systémique et non en leur donnant un traitement individuel ou sectoriel. Ils ont intégré la vision selon laquelle une communauté doit être consciente des conséquences environnementales du développement sans planification.

Les quatre pistes d'action retenues (gouvernabilité démocratique, bien-être, équité et interculturalité, territoire, développement et soutien à des opérations environnementales et renforcement des capacités locales) priorisent les processus capables de réorienter l'éducation et la recherche vers la sensibilisation à la protection de l'environnement et le développement durable afin de favoriser une présence institutionnelle plus articulée sur le territoire. Une présence qui doit favoriser la concentration des efforts vers la résolution des problèmes identifiés par les communautés locales.

Les résultats

Stratégies pour renforcer les capacités des communautés locales

Cinq stratégies ont été identifiées par les acteurs territoriaux pour propulser les capacités des communautés, tout en accordant une grande importance à l'éducation, la recherche, le développement de l'écotourisme, la conservation des écosystèmes, l'exploitation durable des forêts, le développement approprié de l'agriculture, l'élevage du bétail et la promotion de la présence du gouvernement central. Ce sont :

- des investissements pour des opérations de DD ;
- le renforcement de la participation des organisations sociales ;
- le renforcement de l'éducation relative au DD ;
- le renforcement de la production agricole pour un minimum de sécurité alimentaire ;
- le développement de l'écotourisme.

Pour la mise en œuvre de ces stratégies, les acteurs locaux ont priorisé huit actions :

- mettre à jour les instruments de gestion de l'environnement et les articuler avec le plan d'aménagement urbain et rural de la municipalité ;
- créer des schémas de production plus viable et durable pour influencer les plans directeurs de développement économique dans la recherche des solutions de production rurale ;
- identifier des choix économiques urbains articulés aux secteurs rural et tertiaire ;
- résoudre les problèmes d'assainissement des eaux et d'investissement en infrastructures touristiques ;
- réaliser des formations pour la population ;
- créer des stimulants économiques alternatifs ;
- chercher un financement adéquat pour la réalisation des activités proposées, tout en faisant un suivi participatif ;
- réaliser un nouveau recensement pour déterminer le nombre de personnes établies dans les secteurs d'intérêt environnemental.

Les difficultés et les défis rencontrés

La démarche territoriale de développement durable a permis aux acteurs territoriaux de découvrir la force du travail collaboratif. Elle a aussi permis la mise en valeur du savoir-faire et du savoir-être des citoyens, afin de profiter du potentiel spécifique qu'offre la localité, tant aux niveaux environnemental, économique, social que culturel. Des résultats positifs sont ressortis et ressortent encore de l'expérience :

- le défi du travail en partenariat entre les organismes participants ;
- la mise en valeur de la protection de l'environnement et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles ;
- la mise en valeur d'une gestion articulée entre la localité et le gouvernement central ;
- la mise en valeur de la participation de tous les acteurs de la municipalité pour relever le défi du travail de partenariat ;
- l'amélioration des programmes visant la valorisation du DD ;
- la réduction de la désarticulation entre les programmes de l'État central et ceux de la Municipalité ;
- la réduction de la désarticulation entre le développement économique et social dans la région ;
- un dialogue et un engagement en faveur du développement durable et équitable au sein de la localité ;
- la création d'un projet commun qui renforce la présence institutionnelle et l'investissement social.

Obstacles rencontrés

Plusieurs obstacles ont été rencontrés au cours des dix dernières années. Pour n'en citer que quelques-uns :

- l'étalement à long terme (plus de 10 ans) de la démarche ;
- la faible participation de la société civile ;
- la précarité de la participation du gouvernement central ;
- l'incohérence, le manque de coordination et de continuité des politiques et des programmes institutionnels ;
- l'isolement géographique ;
- le manque de suivi et d'évaluation.

Les prochaines étapes

L'A21L a été bien reçu par l'ensemble des partenaires et des acteurs territoriaux. Cependant, plusieurs défis doivent être surmontés pour consolider la vision systémique et intégrale de valorisation des ressources naturelles ainsi que pour intégrer et appliquer le concept du DD sur le territoire.

Avec la vision stratégique 2019, la municipalité avance tranquillement vers ses objectifs, consolide ses partenariats, implante des projets durables et augmente la participation de la société civile. La démarche territoriale de DD, toujours en vigueur, favorise la concentration des efforts vers la résolution durable des problèmes identifiés par la communauté locale, ce qui est déjà un succès en soi compte tenu du climat social colombien.

BAIE-COMEAU

Une démarche territoriale inspirée de l'Agenda 21

Jean-Philippe L. Messier et Marie-Pierre Clavette

Résumé

Baie-Comeau se positionne comme ville-centre d'une région modèle de développement durable depuis l'obtention du statut international de réserve mondiale de la biosphère, accordé par l'UNESCO en 2007.

La municipalité, à l'image de cet espace de dialogue, a pris position et entamé une démarche ambitieuse pour se doter d'un plan de développement durable à l'échelle de la collectivité.

Citoyens, acteurs sociaux, représentants des secteurs économiques et environnementaux, tous ont été invités à exprimer leur voix et à ajouter leur couleur au développement de leur communauté.

- Le territoire
- Le contexte
- La structure de travail
- La synergie avec la population locale
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- Les difficultés et les défis rencontrés

Le territoire

Si le territoire de la démarche de développement durable est à la base celui de la ville de Baie-Comeau, l'implication des acteurs et les effets de la démarche se font sentir, quant à eux, sur le plan microrégional et régional. Ce rayonnement s'explique par le rôle de ville-centre de la municipalité à l'échelle de la municipalité régionale de comté (MRC) de Manicouagan et de la réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka (RMBMU) qui lui confère la responsabilité d'impliquer les parties prenantes de la MRC et de la région de la Côte-Nord.

Source : MRC de Manicouagan

La région de la Côte-nord

La région administrative de la Côte-Nord, située dans le nord-est du Québec, sur la rive nord du fleuve SaintLaurent, est la deuxième plus vaste région québécoise avec ses 236 700 km^2. Elle est composée de cinq municipalités régionales de comté (MRC), dont celle de la Manicouagan, et de neuf communautés autochtones. La population avoisine les 95 000 habitants, soit une densité de 0,4 habitant par km^2. Deux pôles urbains, Baie-Comeau et Sept-Îles, abritent près de 50 % de la population de la région.

La microrégion de Manicouagan et la ville de Baie-Comeau

La MRC de Manicouagan compte 29 800 habitants, regroupés dans neuf municipalités ainsi qu'une communauté autochtone (innue). Avec une population regroupant 70 % de la population totale de la MRC et plus de 80 % de sa valeur foncière, Baie-Comeau constitue le centre administratif et économique régional et mérite le vocable de ville-centre de la MRC tant par sa population que par ses activités économiques et commerciales. Le développement économique et industriel de Baie-Comeau et de la région s'est organisé à partir des ressources naturelles abondantes et diversifiées que l'on retrouve à proximité, qu'elles soient forestières, minérales ou hydroélectriques.

Le contexte

Les initiateurs et porteurs de la démarche

La démarche intitulée *Ma ville, Ma voix*, a été initiée et pilotée par la mairesse de la Municipalité . Cette dernière assiste personnellement à toutes les rencontres et à tous les événements publics. Sa présence et son engagement favorisent la participation aux groupes de travail et la motivation des membres. La réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka (RMBMU) a également participé à toutes les étapes préliminaires et a eu un rôle important dans la structuration du processus.

Vieux Baie-Comeau
Photo : Serge Jauvin

Le succès de la démarche territoriale de développement durable tient essentiellement au partage des responsabilités entre plusieurs acteurs : les grandes entreprises présentes sur le territoire, les organisations locales et régionales, les citoyens, les milieux culturels, sportifs, etc. La Municipalité demeure le leader, mais les comités de développement durable (DD) et de pilotage soutiennent la démarche.

Les motivations initiales

Les motivations découlent principalement du fait que Baie-Comeau, en tant que ville-centre, voulait agir de façon exemplaire compte tenu de la présence d'une Réserve mondiale de la biosphère de l'UNESCO qui tente, comme organisme, de faire de la région un modèle de développement durable se démarquant à l'intérieur d'un réseau international de sites d'excellence. Cette vision, qui fut élaborée lors d'un exercice de planification stratégique accompli en 2009 avec des dizaines de représentants de la collectivité, a servi de leitmotiv. Le cadre stratégique fut conçu en fonction de clarifier la démarche et de la communiquer dans un langage simple et accessible.

Les objectifs initiaux de la vision stratégique

Sept objectifs initiaux ont été soulevés lors de la vision stratégique. Ce sont :

1. développer une compréhension commune des enjeux sociaux, environnementaux et économiques pour passer à l'action ;
2. créer de la valeur ajoutée à notre collectivité ;
3. déployer un projet de territoire collectif et fédérateur pour responsabiliser les acteurs dans une logique de concertation et d'amélioration du cadre de vie ;
4. répondre aux besoins fondamentaux, attentes et aspirations des individus et des groupes sociaux en favorisant la participation active de la communauté au développement durable local ;
5. se donner un nouvel instrument de planification territoriale et de participation, prenant en compte explicitement l'environnement, la communauté et les enjeux économiques reliés étroitement aux outils réglementaires (plan d'urbanisme, zonage, etc.) dans le cadre d'une gouvernance territoriale ;
6. intégrer les différents plans et politiques d'aménagement du territoire ;
7. répondre aux directives, politiques, stratégies et lois gouvernementales concernant les municipalités et le développement durable.

L'adoption du plan d'action de DD, prévue au début de 2012, a été retardée afin de permettre à tous les citoyens de participer à son élaboration. Cependant, un certain nombre de documents et d'outils ont déjà été utilisés :

- une cartographie des actions de DD déjà menées et leur opportunité pour la démarche intégrée ;
- une révision des politiques et des plans actuels pour y intégrer le DD ;
- un renforcement des capacités des acteurs de la Ville et de la population par différentes rencontres et forums, afin que ceux-ci prennent en compte le DD dans leurs activités et leurs pratiques ;
- un site Web dynamique qui rend compte des progrès de la démarche ;
- une politique de développement durable pour la collectivité.

La structure de travail

Deux comités, formés en 2011, s'assurent de l'avancement des travaux. Le **comité de pilotage** s'assure du bon déroulement des étapes et de l'atteinte des résultats attendus. Il est composé :

- de la mairesse ;
- du directeur général de la Ville ;
- du directeur des communications de la Ville ;
- du conseiller principal à l'aménagement durable et à l'urbanisme ;
- du représentant du conseil municipal ;
- de représentants de la RMBMU (directeur général et chargée de projets et des communications).

Le **comité de développement durable**, sous la présidence de la mairesse ou de son délégué, est composé de 32 membres en provenance de tous les secteurs d'activités. C'est l'espace où discutent les parties prenantes interpellées par la démarche territoriale.

Le choix des représentants

Les membres du comité de pilotage furent nommés par la mairesse. Ceux du comité de développement durable furent choisis en deux temps :

- sur la base d'organisations ciblées dont la mission est directement liée à la raison d'être de ce cheminement ;
- sur la base d'organisations ou de personnes ayant manifesté leur intérêt. Une campagne de recrutement a pris place par le biais de réseaux sociaux, de journaux, d'affiches et du site Web.

Les répondants sélectionnés ont été invités à faire part de leur intérêt à participer par une courte lettre où ils devaient répondre brièvement aux trois questions suivantes :

- Quelle est la couleur que vous aimeriez apporter à cette démarche ?
- Comment représentez-vous les intérêts du groupe concerné ?
- En quoi le développement durable de la collectivité baie-comoise vous tient-il à cœur ?

La sélection a été effectuée en gardant en tête la représentativité des générations et celle des trois pôles du développement durable.

Dans le cadre de l'élaboration de la politique de DD de la collectivité, pour la période de l'automne 2011, le comité de développement durable s'est rencontré quatre fois, tandis que le comité de pilotage s'est rencontré à une douzaine de reprises. Les rencontres du comité de pilotage ont précédé et suivi chaque rencontre du comité DD, la journée de ressourcement des employés de la Ville et le forum citoyen.

Tous les membres du comité de pilotage siègent au comité de développement durable sauf le directeur des communications qui y est remplacé par un employé du service des communications. La RMBMU siège aux deux comités ; il s'assure de la prise en compte des intérêts exprimés par ces deux entités.

Le soutien aux comités

Les comités sont convoqués, préparés, animés et suivis par la Municipalité et la RMBMU. Aucun support financier n'est offert aux participants. Il est important de mentionner que le conseil municipal et la table municipale de gestion (l'ensemble des chefs de service de l'appareil municipal), bien que n'étant pas considérés comme des comités, ont également été importants dans la démarche et rencontrés régulièrement. Le conseil municipal a fait des rencontres spécifiques sur la démarche et a inclus la question à l'ordre du jour de chaque rencontre hebdomadaire.

Le financement est partagé entre la Ville de Baie-Comeau (15 000 $ en 2010, 53 000 $ en 2011), la Réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka (10 000 $ en biens et services) et le Fonds municipal vert (34 650 $).

La synergie avec la population locale

Les expertises, les intérêts et les préoccupations sont intégrés par le biais du comité de DD, la participation au forum citoyen et la consultation publique.

La consultation publique

La consultation publique visait à nourrir la réflexion, orienter les travaux et valider les résultats des efforts du comité de DD. Elle s'est effectuée en deux temps. Le premier, le diagnostic ou cartographie, s'est fait auprès des directeurs de service de l'administration municipale, des membres du conseil municipal et auprès des parties prenantes incluses dans le comité. Le deuxième concerne la

Statue du Colonel McCormick
Photo : Marc Loiselle

journée de ressourcement des employés et le forum citoyen où les acteurs ont été invités à contribuer à ce qui deviendra la politique de développement de la collectivité baie-comoise.

Le déroulement de la démarche

La démarche territoriale de développement durable est inspirée de l'Agenda 21 et de la méthode d'amélioration continue et inclut un processus de consultation publique exhaustif utilisant des méthodes originales.

Le déroulement de la démarche a été fait selon une approche de cycles court et long, c'est-à-dire en privilégiant un processus basé sur le passage à l'action. Ainsi, rapidement, la politique de DD a été adoptée (18 novembre 2011, durant une session régulière du conseil municipal), on a élaboré un plan d'action de DD (ou A21L) que l'on a pu mettre en œuvre dès son adoption par le conseil municipal (cycle court). Le déroulement vise à générer des actions concrètes, à stimuler l'intérêt de participation et à apprendre par l'expérimentation.

Toutefois, tous les éléments du plan sont évolutifs, c'est-à-dire que les différents comités continuent d'y travailler afin de revisiter les principes, les axes, les orientations et les actions réalisées, sur la base de l'expérience acquise (cycle long). Cela vise à conserver un plan en constante évolution nourri par l'expérience terrain et la concertation à long terme entre les acteurs. En 2012, le cycle court, composé des étapes suivantes, est terminé.

La synthèse

La synthèse des travaux antérieurs (bilan) précède toutes les actions afin de tenir compte du contenu généré dans le passé lors de grandes mobilisations comme le Sommet économique de 2009 et les états généraux de la Ville de Baie-Comeau.

Le diagnostic organisationnel

L'étape du diagnostic organisationnel a été précédée par une formation aux directeurs des services de la Municipalité et au comité de DD. Des entrevues individuelles ont été effectuées avec des membres de la direction de la Ville, afin de définir leur compréhension du DD, de la démarche et des enjeux dans le cadre de leurs fonctions et de leurs besoins.

D'autres organisations interagissant avec la Municipalité ou ses parties prenantes seront appelées à y participer. Toutefois, il a été décidé par le comité de pilotage qu'un diagnostic complet n'était pas nécessaire étant donné que plusieurs exercices du genre avaient déjà été faits. Les états généraux de la municipalité, les résultats d'une vaste consultation lors d'un Sommet économique, la planification

stratégique collective de la RMBMU et la planification stratégique de la CRÉ Côte-Nord sont autant de documents ayant nourri la synthèse sur les enjeux de DD.

Le portrait des enjeux

À partir de la documentation existante, un portrait des enjeux a été présenté aux comités, aux élus, aux directeurs et au forum citoyen afin de le compléter et de le valider.

La journée de ressourcement des employés municipaux

Événement biannuel, la journée de ressourcement de l'automne 2011 a eu pour thème le développement durable. Les employés présents ont eu la chance de s'exprimer sur les éléments qui les rendent heureux au travail et d'exprimer des idées concrètes afin d'implanter le DD dans tous les services de l'administration municipale. Un rapport interne à l'administration municipale a été produit.

Le forum citoyen

À l'automne 2011, le forum citoyen a rassemblé tous les acteurs et citoyens interpellés par la démarche. Ils ont été invités à cocréer le contenu de la rencontre (forum ouvert). Cet exercice permettait aux citoyens d'identifier des actions à mettre en œuvre dans la collectivité, tout en misant sur l'intelligence collective. L'espace d'une journée, le forum citoyen a offert un espace d'expression rendant possible des discussions riches, vivantes et génératrices d'actions autour de 16 projets de DD. Basé sur l'approche du World Café, le forum, de type ouvert, était animé par un expert en communication qui donne le contrôle de l'agenda ou du contenu aux participants.

La validation

Cette étape, prévue subséquemment, permettra de valider la pertinence des propos et des projets recueillis auprès de chaque groupe concerné. Le conseil municipal, la table municipale de gestion, le comité de pilotage et le comité de DD travailleront à concrétiser la vision collective.

La réalisation du plan d'action et son suivi

La mise en œuvre

C'est l'étape où des initiatives concrètes à l'intérieur de l'appareil municipal et au sein de la communauté prendront forme. Suite à l'adoption d'une politique de développement durable à l'échelle de la collectivité territoriale, la Ville s'engage à y répondre par un plan d'action pour l'appareil municipal (interne). Le comité de DD travaille, quant à lui, à l'élaboration d'un plan d'action pour la collectivité (externe).

L'actualisation

Suite à une croissance démographique récente, le comité de DD sera actualisé de façon à intégrer de nouveaux arrivants, selon les orientations qu'il aura choisies d'inclure dans la politique interne de DD. Des mesures seront implantées pour s'assurer de l'adéquation des retombées positives et structurantes des actions mises en place.

Le plan d'action interne et externe de DD

Enfin, l'une des prochaines étapes est sans contredit le plan d'action organisationnel qui doit être réalisé avec un souci de transfert aux organisations et parties prenantes régionales. Il comportera un volet interne, issu des conclusions de la journée de ressourcement aux employés municipaux, et un volet externe, issu du forum citoyen (projets dans la communauté). Le comité de DD participera à l'élaboration de ce plan.

Les stratégies de communication

La communication a joué un rôle clé dans la démarche. La chargée des communications de la RMBMU et le service des communications de la Ville ont travaillé en étroite collaboration afin de faire part des progrès accomplis et d'inviter la population à participer à la démarche. À cet effet, un plan de communication a été élaboré. Une identité visuelle originale a été conçue, distincte de celles de la municipalité et de la RMBMU, sous le thème *Ma ville, Ma voix*, ainsi qu'un site Web. Le concept se veut très simple et accrocheur :

Publicité pour le forum citoyen

communiquer par des images colorées toutes les étapes, les acteurs impliqués et les résultats. Des logotypes illustrant les étapes, les comités et les évènements ont été créés dans cette optique. Les outils étaient conçus dans le but de communiquer la démarche au plus grand nombre malgré sa complexité, susciter la participation en accrochant le regard par des couleurs et des logos dynamiques.

Outre le site Web, les outils de communication suivants ont été développés :

- un groupe Facebook ;
- des publicités radio invitant les gens à participer au forum citoyen ;
- des cartes postales envoyées à chaque foyer ;
- des publicités dans un journal local ; invitation à participer au comité DD, invitation au forum citoyen ;
- des affiches distribuées dans les commerces, les organisations parties prenantes, les écoles, etc.

L'évaluation et le suivi

Une évaluation a été faite par les participants à la journée de ressourcement et au forum citoyen. Les résultats se trouvent dans les rapports de ces deux activités.

Pour les étapes ayant été réalisées précédemment, il est prévu d'effectuer une évaluation au moyen d'un questionnaire qui sera remis aux comités, aux élus ainsi qu'aux directeurs de service. Pour ces derniers, une grille d'analyse de projets sera également élaborée afin de les aider à intégrer les valeurs et toutes les dimensions du développement durable dans leur prise de décision.

Comité de développement durable
Photo : Ville de Baie-Comeau

D'autre part, le comité DD continue son travail afin de :

- valider la représentativité de tous les acteurs interpellés par les enjeux soulevés par la politique ;
- faire un retour sur la démarche en 2011 ;
- déterminer les besoins et les prochaines étapes ;
- s'outiller pour la mobilisation des différents milieux ;
- définir les grandes lignes du plan d'action de développement durable.

Bref, le principal objet des travaux du comité DD est l'intégration du plan d'action dans les activités de la communauté.

Les résultats

À ce jour, plusieurs actions ont été réalisées par la Ville :

- promotion de son coordonnateur de l'urbanisme au poste de conseiller principal à l'aménagement durable et à l'urbanisme ;
- organisation de la journée de ressourcement et du forum citoyen ;
- mobilisation de l'ensemble de l'administration municipale et des parties prenantes ;
- création de plusieurs outils de communication.

Les bénéfices actuels

Bien que la démarche de développement durable soit encore récente, la communauté voit déjà apparaître un certain nombre de bienfaits :

- adoption concertée de six principes de développement durable, outil d'aide à la décision ;
- diagnostic ou cartographie des actions déjà menées en DD et des opportunités qu'elles représentent pour la démarche ;
- renforcement des capacités des acteurs de la Ville et de la population à prendre en compte le développement durable dans le contexte local et microrégional ;
- meilleure communication et transparence avec un site Web dynamique ;
- recherches sur les meilleures pratiques de DD ;
- mobilisation de 32 organisations ;
- compréhension commune plus fine du futur de la collectivité.

L'existence d'autres organisations du territoire qui entreprennent une démarche interne de DD, en s'inspirant de celle de la communauté baie-comoise, donne également beaucoup d'espoir quant au succès de l'opération. Toutefois, certaines difficultés ont tout de même été rencontrées.

Les difficultés et les défis rencontrés

Voici les difficultés rencontrées en cours de route :

- Le rythme rapide de la démarche ne convenait pas à tous et a suscité de l'insécurité chez certains ;
- Le niveau de connaissances de différents acteurs, par exemple certains conseillers municipaux ou directeurs de services, les rendaient moins à l'aise avec les contenu du DD ;
- Le manque de compréhension de la part de certains départements de la Municipalité quant à la pertinence de la journée de ressourcement ;
- La diversité des personnalités, des attentes et des motivations dans un processus multi-acteurs. Certains intervenants veulent prendre beaucoup de place ; il faut donc animer les rencontres et les forums de façon rigoureuse et faire appel à un modérateur si nécessaire.

Les leçons apprises et les défis

L'idée était d'expérimenter le concept de cycle court/cycle long à son maximum dans le cadre de la démarche territoriale de DD. Toutefois, la cadence a dû être ralentie afin de s'assurer que tout le monde évoluait au même rythme. Malgré la difficulté de conjuguer les agendas, il est primordial d'impliquer davantage le conseil municipal, et ce, le plus en amont possible dans la démarche.

Les principaux défis à venir sont donc de conserver la mobilisation des parties prenantes, de conserver le leadership fort de la Ville même si un changement de leader se produisait et de mobiliser les acteurs pour les bonnes raisons.

Anse à Comeau
Photo : Marc Loiselle

La RMBMU et la réserve de la biosphère

La RMBMU agit comme référence et catalyseur dans le domaine du développement durable afin de l'intégrer à l'ensemble des sphères d'activité de la région. Elle génère du savoir, stimule la fierté et favorise le réseautage international, via les réseaux de l'UNESCO et le réseautage local en dynamisant la collaboration entre les acteurs environnementaux, sociaux et économiques de son territoire.

Accordé par l'UNESCO, le statut de réserve mondiale de la biosphère constitue l'un des principaux outils internationaux de réflexion sur le développement durable et d'application de celui-ci. Au moment d'écrire ces lignes, 564 sites dans 109 pays composent le réseau. Ce statut est accordé à des communautés faisant un effort majeur dans le sens du développement durable, exprimant le souhait de devenir un modèle en la matière et présentant un processus pour y parvenir. C'est donc à la communauté de prouver devant l'UNESCO la valeur de sa candidature et de remplir les exigences et les évaluations internationales qui s'y rattachent. Ainsi, les réserves mondiales de la biosphère ne sont pas un simple véhicule de conservation ; elles incluent la dimension humaine, elles sous-tendent le développement régional et la création de richesses : ce sont des territoires qui relèvent le grand défi de la durabilité et du dialogue.

Pour la RMBMU, désignée en 2007, ce statut est basé sur une approche coopérative volontaire qui intègre tous les secteurs d'activité de la région. Manicouagan-Uapishka est certes un endroit particulier en raison de quelques caractéristiques uniques, mais aux yeux de l'UNESCO. L'intérêt de lui accorder la désignation était d'y encourager ce processus qui fait cheminer ensemble des intervenants en vue du DD, y compris les industriels, dans une voie adaptative et collaborative. Il s'agit d'une initiative de la communauté, prenant racine dans une volonté constructive de diversifier ses options et de s'ouvrir sur le monde, dans le but de créer un modèle intégrateur des dimensions sociales, économiques et environnementales, un projet d'où émergent de nouvelles solidarités, une réalisation qui amène fierté et prospérité.

CARAGUATATUBA

De l'A21 régional au plan directeur municipal

Doroty A. Martos et Silvia De Castro (traduit par Caroline Christe)

Résumé

L'Agenda 21 local (A21L) de Caraguatatuba a vu le jour en 2008, suite à une démarche d'Agenda 21 régional. Bien qu'il soit encore en démarrage, l'A21L a été associé à l'élaboration du Plan directeur municipal, instrument officiel d'aménagement du territoire urbain. L'A21L n'a pas encore atteint la phase d'élaboration de son plan d'action.

- Le territoire
- La structure de travail
- La synergie avec la population locale
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes
- Pour en savoir plus

Le territoire

La municipalité de Caraguatatuba se situe au sud-est du Brésil, sur le littoral nord de l'État de São Paulo, à 178 km de la capitale. Sise entre l'Océan Atlantique et la Serra do Mar, elle se caractérise géographiquement par un relief plat donnant sur la mer et où s'intercalent seize plages sur une distance de 40 kilomètres.

Caraguatatuba et les trois municipalités voisines (Ubatuba, São Sebastião et Ilha Bela), qui donnent sur le littoral nord, ont des caractéristiques et des problèmes identiques : revenus peu élevés, secteur économique fragile, migration sans contrôle, occupation désordonnée du territoire et insuffisance d'infrastructures d'assainissement des eaux. Dans cette région protégée par des lois sur l'environnement et qui comprend également le Parc régional de la Serra do Mar, 80 % du territoire est inhabité. Son économie est basée sur le tourisme, la pêche et les services. Le territoire comprend trois communautés exerçant la pêche artisanale : Massaguaçu, Camarœiro et Porto Novo. Toutefois, comme ils éprouvent des difficultés à subvenir à leurs besoins, les pêcheurs doivent parfois exercer d'autres emplois.

Localisation de la municipalité de Caraguatatuba dans l'état de São Paulo

En 2010, Caraguatatuba comptait 100 899 habitants sur un territoire de 484 km^2, soit une densité de 208,4 habitants au kilomètre carré. Sa croissance démographique est toutefois plus importante que celle des municipalités voisines. Grâce à son offre de services, la ville renforce sa position de pôle régional et attire de nombreux touristes pendant les vacances, voyant alors sa population triplée. La pression que cette variation saisonnière de la population exerce sur l'environnement est importante, car les infrastructures d'assainissement des eaux usées sont insuffisantes. En effet, malgré un taux d'urbanisation de 96 % et un approvisionnement en eau potable qui rejoint 94 % de la population, l'assainissement des eaux usées ne s'effectue que dans 72 % des immeubles. La pression du tourisme intérieur saisonnier a également une incidence sur la qualité du cadre bâti, car près de la moitié des habitations ne sont que des résidences d'été et restent fermées pendant la majeure partie de l'année.

En 2000, Caraguatatuba avait un indice de développement humain (IDH) de 0,802, ce qui représente une amélioration par rapport à 1980 (0,696) et 1991 (0,736) et se compare à celui de l'ensemble de l'État de São Paulo 0,814. Le taux de scolarisation de la population active est faible. La scolarité moyenne est de sept ans.

La structure de travail

Les motivations ayant mené à la démarche territoriale de développement durable

C'est en 2004, lors de l'élaboration de l'Agenda 21 régional du Littoral Nord (A21LN) comprenant les quatre municipalités, qu'est née l'idée de la démarche locale de Caraguatatuba. Au cours d'un débat sur les problèmes régionaux, la nécessité de créer des instruments proches de la communauté, de manière à gagner un espace politique, a été soulevée. Cette approche locale a fait consensus entre les représentants municipaux et des membres de la société civile. À partir de là, une démarche locale d'A21L a été initiée à Caraguatatuba de même que dans les trois autres municipalités. Cependant, ces dernières n'ont pas poursuivi leur démarche après 2008.

Bord de la plage dans le quartier central de Caraguatatuba
Photo : Ville de Caraguatatuba

L'A21L de Caraguatatuba a été créé par une Loi municipale (2007) et réglementé par décret (2008). Celui-ci a institué le forum de politiques publiques durables et l'Agenda 21. Les travaux ont commencé en utilisant le logo régional du Littoral Nord, l'adoption d'un logo et d'un slogan locaux n'étant devenus une priorité qu'en 2011. Présentement, on oriente les efforts à sensibiliser la population à l'importance de sa participation dans les choix de développement de la Ville, notamment dans l'élaboration du plan directeur.

Les objectifs de l'A21L

L'objectif premier était d'adapter le *Plan régional de développement durable du Littoral Nord* à la réalité de la ville de Caraguatatuba. Parallèlement, le forum a aussi pour objectifs de faciliter la participation des différentes sphères de la communauté à l'élaboration de politiques urbaines et de participer à la construction d'un développement local, intégré et durable, de façon participative, décentralisée et multisectorielle.

Le mode de fonctionnement du forum

Plusieurs acteurs assurent le fonctionnement du forum. En 2011, il est coordonné par le Club Lions, représentant de la société civile organisée et composé de six représentants titulaires (et leurs suppléants respectifs) provenant des quatre grandes catégories d'acteurs territoriaux :

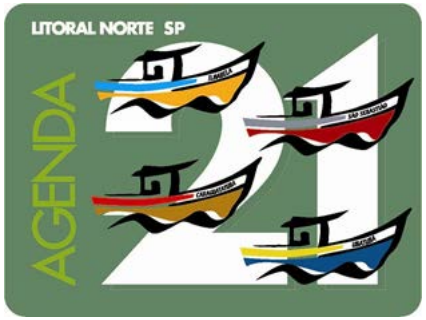
1. le **pouvoir public**: quatre représentants sectoriels municipaux (éducation, santé, loisirs, environnement), un de l'État, un fédéral;
2. le **privé**: six représentants des entrepreneurs et des professionnels libéraux;
3. la **société civile organisée**: six représentants des associations socio-économiques et environnementales;
4. et la **société civile non organisée**: six leaders communautaires.

Au total, 24 personnes sont impliquées dans la gestion du forum. Remarquons que la représentation de la société civile est plus grande que celle du pouvoir public.

Les élections des membres du forum ont lieu tous les deux ans ou chaque fois qu'il est nécessaire, selon les indications des représentants. Les membres titulaires et suppléants du privé et de la société civile organisée sont nommés par leurs pairs lors d'une assemblée générale spéciale. Les entités doivent être incorporées au forum depuis six mois pour pouvoir élire leurs membres. Les membres du pouvoir public sont nommés par l'administration municipale, régionale ou fédérale. Deux élections ont déjà eu lieu, en 2008 et 2010.

Pour l'organisation et la logistique des travaux, le forum élit, tous les deux ans, une commission exécutive parmi ses membres effectifs. Cette commission est formée de quatre personnes: un coordonnateur, un coordonnateur adjoint, un secrétaire et un deuxième secrétaire. Les réunions du forum, qui sont ouvertes à la communauté, sont mensuelles. Peuvent également si greffer des des réunions extraordinaires. En 2011, à cause de l'absence des représentants du pouvoir public qui ont eu à gérer une contestation concernant l'élaboration du Plan directeur municipal, les réunions ont été beaucoup moins fréquentes. Cela a d'ailleurs provoqué un froid avec l'administration municipale.

Pour les thèmes spécifiques, le forum peut créer des groupes de travail thématique (GT), composés de représentants d'entités gouvernementales et de la société civile. En trois ans, un seul GT a été créé: il s'agit de celui sur le Plan directeur municipal qui a également pour objectif de mettre en valeur l'A21L, lors des audiences publiques. Selon un des règlements internes du forum, la synthèse des thèmes abordés et des décisions prises doit être acheminée au préfet qui en assure la divulgation publique par le biais des journaux locaux.



La synergie avec la population locale

Près de 70 groupes de la société civile se sont enregistrés pour pouvoir participer officiellement à la démarche A21L. Certains groupes font aussi partie du comité du bassin versant du Littoral Nord, un instrument de planification urbaine et régionale qui possède plusieurs commissions de travail, dont une sur l'éducation environnementale.

La communication avec la communauté se fait aussi par le biais des membres du forum qui participent aux Conseils municipaux de la santé, de l'environnement et de l'éducation ou qui sont impliqués dans d'autres organismes. La population locale est également informée des activités du forum par la presse locale ou par des brochures, comme celles sur l'A21L distribuées en 2010 lors de la phase de sensibilisation. Jusqu'à la fin 2011, le forum occupait un local dans le bâtiment de l'Association des ingénieurs, architectes et agronomes de Caraguatatuba. Mais, pour des raisons éthiques, le forum a décidé de quitter les lieux puisque cette association est favorable à la construction en hauteur des immeubles, position qui est en porte-àfaux avec celle prise par l'A21 aux audiences publiques du Plan directeur. Comme le forum n'avait plus d'espace physique pour tenir les réunions, l'entreprise d'économie mixte, responsable de l'assainissement des eaux de 364 municipalités de l'État de São Paulo, a mis une salle à leur disposition.

Soutien au forum pour son travail dans la communauté

Le forum ne reçoit aucun soutien financier. Bien qu'il soit établi dans le décret qu'un fond spécifique provenant de transferts et de donations sera créé et que le Plan pluriannuel municipal dégagera des allocations, aucun transfert de fonds n'a été effectué à ce jour : les coûts sont entièrement pris en charge par les membres.

Pour le soutien technique, le forum compte sur la collaboration de spécialistes locaux, volontaires et invités (membres d'autres A21 locaux) qui donnent des conférences et participent à des séminaires. Il n'y a pas de soutien formel de la part du ministère de l'Environnement, bien que la démarche régionale aurait pu compter sur leur soutien technique et financier.

Audience publique du plan directeur, avec la participation des membres du Forum Agenda 21 Caraguatatuba

Le déroulement de la démarche

Plusieurs actions ont eu lieu entre 2008 et 2011 :

- création du groupe de travail sur le plan directeur municipal ;
- participation active aux audiences publiques contestation de la méthode d'élaboration du plan et sollicitation de l'intervention du ministère Public à qui incombe la défense de l'ordre public, du régime démocratique et des intérêts individuels et sociaux ;
- présence et participation à divers comités, comme le comité de bassin versant et les commissions municipales ;
- participation à l'élaboration du plan municipal d'assainissement des eaux et du plan régional d'éducation environnementale ;
- soutien à des initiatives locales, comme le projet de substitution des sacs en plastique ;
- mobilisation de la communauté pour participer activement à la démarche.

Actuellement, le forum œuvre principalement à la viabilité d'un projet de reboisement urbain. Il cherche des aides financières et des partenaires pour mettre en place un projet pilote dans l'un des quartiers de la ville. Ce projet pilote testera l'engagement de la communauté, les techniques de plantation, la manutention et le développement des plantes.

La prochaine étape

À partir du diagnostic régional, les données seront actualisées et complétées pour la municipalité. Cela servira de base à l'élaboration du plan d'action 21. Les données sont réparties en quatre axes (environnemental, social, économique et institutionnel) et douze thématiques, à savoir :

1. démographie ;
2. assainissement ;
3. usages de l'eau ;
4. usages et occupation du sol ;
5. zones naturelles protégées ;
6. écosystèmes côtiers ;
7. éducation environnementale ;
8. populations indigènes et traditionnelles ;
9. patrimoine historique et architectural ;
10. tourisme ;
11. contrôle du chômage et des revenus ;
12. modèles de production et de consommation.

En accord avec le plan régional de développement durable du Littoral Nord de São Paulo (PRDS-LN), le diagnostic local comprend les données et les indicateurs sur la situation actuelle et la situation désirée. À ce jour, à cause de la démobilisation des représentants du pouvoir public suite à la contestation survenue lors de l'élaboration du plan directeur, l'actualisation du diagnostic

n'a toujours pas eu lieu. Les divers secrétariats municipaux ont été interpellés pour présenter des projets qui ont des interfaces avec le PRDS-LN, mais la majorité n'a pas encore répondu à cet appel.

En principe, il y devrait y avoir une intégration entre le plan régional (PRDS-LN), les politiques publiques, le Plan directeur municipal, le Plan d'aménagement du Parc régional de la Serra do Mar, celui de la Gestion côtière et celui du projet de gestion maritime intégrée, intitulé *Orla*. Il est aussi prévu que la recherche académique sera sollicitée pour appuyer l'ensemble de la démarche.

La réalisation du plan d'action et son suivi

Évaluation de la démarche

Comme la démarche n'a pas encore atteint la phase d'élaboration du plan de développement durable, les critères pour l'évaluation n'ont pas encore été définis. L'intention est d'utiliser des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux définis dans le plan régional.

Les difficultés et les défis rencontrés

Selon des membres du forum, les cinq principales difficultés rencontrées au cours de la démarche ont été :

- le manque de sensibilisation de la population au développement durable ;
- le manque de soutien efficace et concret du pouvoir public ;
- le manque de personnel technique qualifié ;
- le manque de soutien financier ;
- l'alternance du pouvoir municipal qui provoque une discontinuité des actions.

Les membres considèrent aussi que les principales difficultés du forum découlent de sa structure. Cette dernière devrait être plus flexible afin de faciliter des dialogues constants entre les divers membres du forum. Selon eux, l'étape de la planification du plan d'action A21L pourrait servir de bougie d'allumage et d'incitatif à la participation. On note également des lacunes dans les stratégies de communication et de mobilisation qui dépendent d'actions concrètes et visibles. À partir de l'expérience vécue, le plus grand défi pour la suite de la démarche est de garantir une continuité au processus amorcé lors de changements dans l'administration municipale.

Les prochaines étapes

Afin de surmonter les difficultés telles que le manque de visibilité, de communication, d'actions concrètes, de ressources financières et d'appui technique, les membres du forum étudient les pistes suivantes :

- éveiller l'intérêt les détenteurs de pouvoir politique et financier en démontrant les avantages qu'ils pourraient obtenir en associant leur image à celle de l'A21L ;
- transformer l'A21L en un outil catalyseur d'actions concrètes ;
- divulguer les actions réalisées par divers moyens de communication, tout en utilisant au minimum les ressources financières ;
- promouvoir la création d'un comité de projets.

Depuis quelque temps, l'A21L de Caraguatatuba a perdu l'appui du pouvoir exécutif municipal[8], principalement à cause de la contestation et de l'impasse concernant le Plan directeur municipal qui n'est pas encore promulgué. Malgré tout, selon des membres du forum, l'un des bénéfices demeure la création d'un réel processus démocratique et participatif au sein de la communauté.

8. Au Brésil, il existe trois types de pouvoir indépendants et harmonisés, conformément à la Constitution fédérale : exécutif, législatif et judiciaire. Le pouvoir législatif municipal est représenté par la Chambre des Conseillers municipaux. Il élabore les lois et règlements au niveau de la société locale. Le pouvoir exécutif a une fonction administrative. Au niveau municipal, il est exercé par le Préfet.

Pour en savoir plus

FÓRUM AG21 CARAGUATATUBA. *Agenda 21 de Caraguatatuba*. Présentation PowerPoint.

LAGUNE DE SZCZECIN

L'Agenda 21 régional, une réponse à la dévitalisation d'une région européenne périphérique

Peter Dehne, Heidrun Hiller, Franziska Barthel, Antonina Balfanz et Thora Martina Herrmann

Résumé

Durant les années 2004-2010, les Polonais et les Allemands ont conçu ensemble un avenir viable afin de développer une région transnationale. *L'Agenda 21 régional de la lagune de Szczecin – une région, deux nations*, s'est fixé la tâche d'assurer et d'améliorer les conditions de vie et de l'environnement de la région habitée qui entoure la lagune de Szczecin et de développer une identité régionale commune, par-delà la frontière (peu importe la nationalité), à travers une étroite coopération interétatique germano-polonaise.

Version originale allemande

- Le contexte
- Le territoire de la lagune : une région, deux nations
- La structure de travail
- Le déroulement de la démarche
- La réalisation du plan d'action et son suivi
- Les résultats
- La synergie avec la population locale
- Les difficultés et les défis rencontrés
- Les prochaines étapes

Le contexte

Compte tenu de la métropolisation et les écarts multiples du développement social et spatial, les régions périphériques structurellement faibles de l'Europe risquent d'être oubliées et d'être exclues. En ce qui concerne les stratégies de viabilité et le développement de ces régions, l'impuissance domine clairement à la fois dans le monde des spécialistes et dans la politique.

En Allemagne tout comme en Pologne, le développement des différentes régions est marqué par des disparités. Plus le temps passe, plus les régions rurales et périphériques se trouvent défavorisées. Elles sont apparemment prisonnières d'une spirale descendante d'anémie économique, d'émigration et d'atrophie des services publics universels.

Dans ces régions, les initiatives, les stratégies et les transferts financiers, venus de l'extérieur du pays, connaissent un net déclin. Par conséquent, les habitants de ces régions doivent dorénavant compter davantage sur leurs propres capacités et sur leur sens de l'initiative afin d'« occuper la périphérie » et de s'organiser eux-mêmes. L'engagement, la prise en main et la cohésion sociale sont cependant au nombre des forces des villages et des petites villes implantés en milieu rural.

Dans les villes et villages, il existe bon nombre d'initiatives, de groupes et d'associations ainsi que beaucoup d'individus qui travaillent activement à façonner leur vie et leur cœxistence : associations, regroupements de citoyens, agendas locaux, petites et très petites entreprises. Ils ont besoin d'appui, de stimulation extérieure, d'échange d'expériences, de formation et de qualification ainsi que d'une plateforme qui leur permette de procéder à des échanges, notamment avec des partenaires situés du côté polonais de la frontière. C'est précisément ce travail de réseautage qui constituait l'objectif central de l'Agenda 21 régional du territoire de la lagune de Szczecin.

Le territoire de la lagune : une région, deux nations

La lagune de Szczecin correspond à une région située dans l'extrême nord-est de l'Allemagne. Elle comprend la région frontalière entre l'Allemagne et la Pologne qui entoure l'embouchure de l'Oder.

Par-delà les frontières nationales, elle constitue un continuum géographique, historique, culturel, écologique et économique commun aux deux territoires. Situées devant la lagune, les îles d'Usedom (Allemagne) et de Wollin (Pologne) représentent une particularité géographique.

La région compte 54 habitants par kilomètre carré, ce qui en fait une des zones les moins densément peuplées d'Allemagne. La structure de peuplement de la région est caractérisée par un réseau historique de villes rurales de petite et moyenne envergure.

Szczecin, en Pologne, est le centre économique de la région et sa plus grande ville. À l'intérieur de ces deux grandes structures administratives, on retrouve d'autres divisions territoriales. Pour l'Allemagne, l'A21 comprend les deux districts (Landkreis) de Poméranie occidentale et d'Uecker-Randow. Ces deux districts comprennent les villes de district Greifswald, Wolgast, Anklam et Ueckermünde et 164 communes (Gemeinde). Pour la Pologne, l'A21 comprend la ville de Szczecin, ainsi que les districts (*powiat*) Swinoujcie, Goleniów, Kamien Pomorski et Police qui comprennent 114 communes (*gmina*). On peut donc dire que l'Agenda 21 régional de la lagune de Szczecin réunit une grande partie de l'Euroregion Pomerania.

La puissance économique des deux côtés de la frontière est particulièrement faible dans les zones rurales, et les ressources financières des villes et des communes se situent bien en dessous des moyennes nationales respectives. Ainsi, il est important de devenir actif afin d'améliorer les conditions de vie des habitants de la région.

L'A21 régional de la lagune de Szczecin a été considéré comme un outil dans le développement durable du territoire habité entourant la lagune de Szczecin. Mais l'agenda n'était en réalité qu'un élément parmi d'autres. Il s'inscrivait dans un partage des tâches à accomplir dans cette région frontalière. Ainsi, l'A21 régional est peut-être un modèle de développement régional durable pour les régions situées en périphérie, mais il n'est qu'un modèle parmi bien d'autres !

La lagune de Szczecin
Vue d'Altwarp (Allemagne) vers Nowe Warpno (Pologne)
Photo : Jan Landman

La structure de travail

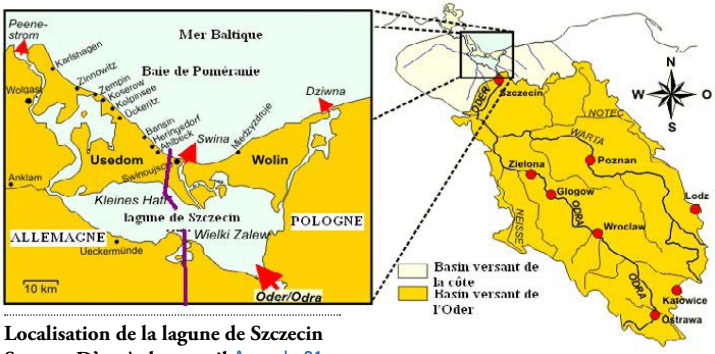
Les objectifs et les jalons de la mise en œuvre

Le 18 juin 2000, le land allemand de MecklembourgPoméranie occidentale et la Voïvodie de Poméranie occidentale (Wojewodztwo Zachodniopomorskie), en Pologne, ont signé un accord commun de coopération transfrontalière dans le domaine de la protection de l'environnement. Afin de pouvoir coordonner toutes les activités ayant un impact sur cette dernière, une commission commune sur l'environnement (GUK) a été créée. Un groupe de travail, Développement durable, protection du climat et Agenda 21, a initié l'Agenda 21 régional de la lagune de Szczecin. Ce groupe est composé des représentants suivants :

- le ministère de l'Environnement Mecklembourg-Poméranie occidentale ;
- les Fonds régionaux de la protection de l'environnement et de l'eau Poméranie occidentale ;
- l'Office de Marechal de la Voïvodie de Poméranie occidentale ;
- l'Office fédéral de l'environnement et de la nature (StAUN) à Ueckermünde ;
- les 164 communes (Gemeinde) allemandes et les 114 communes (gmina) polonaises concernées ;
- l'Université de Szczecin ;
- l'École supérieure de Neubrandenbourg.

Le déroulement de la démarche

La conférence germano-polonaise intitulée l'*Agenda 21 régional de la lagune de Szczecin – une région, deux nations*, tenue le 20 avril 2001 à Szczecin, marque le début des travaux pour l'Agenda 21 régional. Lors de cette conférence, la Voïvodie de Poméranie occidentale et le land Mecklembourg-Poméranie occidentale s'engagent à créer des structures respectives et à initier la réalisation de projets pilotes en partenariat avec la population. Cet engagement est appelé la résolution de Szczecin.



Localisation de la lagune de Szczecin
Source : D'après le portail Agenda 21

La résolution a été officialisée un an plus tard, en 2002 à Pasewalk, par la signature du document intitulé Agenda 21 régional de la lagune de Szczecin : une région, deux nations. Celui-ci indique les principaux domaines dans lesquels doivent être entreprises les activités déployées dans le cadre de cet Agenda 21 régional.

Le document se voulait une étape dans l'élaboration d'une vision partagée du développement entre deux nations « jouissant d'une qualité de vie élevée et de valeurs naturelles hors du commun ». Comme la mise en œuvre d'une telle vision n'est possible qu'avec la collaboration des gens présents sur place, toutes les villes et communes, mais aussi toutes les institutions et entreprises publiques et privées ainsi que toutes les associations de la région avaient été conviées à souscrire à l'A21 régional et à collaborer à sa réalisation.

La région comptait déjà sur une série de projets, d'institutions et d'initiatives axés sur la région, qui transcendaient en partie les frontières nationales et présentaient les caractéristiques d'un développement régional durable. En plus des jumelages entre les villes (Pasewalk – Szczecin) et les communes et des jumelages entre écoles, citons l'exemple des analyses transfrontalières de qualité des eaux côtières externes et internes effectuées par des scientifiques polonais et allemand. Dans le cadre de ce projet, les deux pays impliqués ont adopté des dispositifs à la fois de défense côtière pour limiter à long terme le retrait du littoral, et de protection contre les crues (construction des digues transfrontalières et des remblais en granites devant les côtes).

Le but de l'A21 régional était de saisir et d'appuyer ces initiatives, de dégager des synergies et, le cas échéant, de combler des lacunes. Par exemple, l'Agenda 21 régional mentionne explicitement la protection contre les crues et la défense côtière comme un point principal de la coopération germano-polonaise. La nouvelle démarche territoriale ne cherchait surtout pas à entrer en concurrence avec les structures et les réseaux déjà existants. L'A21 se voulait plutôt un havre, une plateforme pour les personnes engagées dans des programmes et des projets conformes aux principes de la durabilité.

Soulignons que le financement des différentes initiatives réalisées provenait entre autres de l'Union européenne (programme *INTERREG III*), des gouvernements allemands et polonais, ainsi que de diverses fondations.

Source : Agenda Büro Stettiner Haff

La réalisation du plan d'action et son suivi

Les domaines d'action

Pour éviter les chevauchements de compétences, les situations de concurrence néfastes et les dédoublements d'efforts, ont été choisis, outre les tâches transversales nécessaires à la réalisation de la démarche territoriale, des champs d'action qui, dans la collaboration transfrontalière au niveau de la lagune de Szczecin, avaient été négligés ou carrément laissés de côté par le passé. Ce sont :

- la formation, le développement et le soutien des A21L dans les villes et les communes ;
- le développement chez la population locale de la conscience environnementale et de l'éducation à l'environnement ;
- le tourisme durable ;
- l'agriculture écologique ;
- la mise en marché de produits locaux ;
- les technologies respectueuses de l'environnement ;
- l'exploitation des sources d'énergie renouvelables ;
- la sauvegarde du patrimoine culturel ;
- la gestion intégrée des zones côtières ;
- la collaboration dans le domaine scientifique.

Les premières mesures visaient surtout à inspirer confiance aux acteurs territoriaux afin de renforcer l'engagement de la société civile régionale, des deux côtés de la frontière. Par exemple, un concours, dont le premier prix (un pour une classe allemande et un pour une classe polonaise) consistait en une sortie scolaire de l'autre côté de la frontière, a été lancé auprès des écoliers en vue de la création d'un logo. Au total, 55 propositions ont été soumises par les écoliers allemands et polonais. Les principes de base du programme d'action A21 ont été enseignés lors de séminaires portant sur la protection des ressources, l'écotourisme et la participation citoyenne. Les participants ont émis des idées et des stratégies pour la mise en œuvre de projets locaux et transfrontaliers pouvant influencer le développement de leurs villes ou de leurs communautés. Les relations développées lors de ces séminaires, entre les participants polonais et allemands, ont été particulièrement utiles.

Les buts de ce programme de formation germano-polonais sur l'A21L étaient :

- d'enthousiasmer et d'habiliter les intervenants allemand et polonais pour le travail sur l'A21 régional et local ;
- de conclure des partenariats entre les communes allemandes et polonaises ;
- de lancer des projets communs.

Les participants étaient essentiellement des représentants des administrations des communes et des arrondissements ainsi que des représentants de différentes associations et organisations.

Ces séminaires thématiques, organisés par les deux bureaux responsables de l'A21, ont d'abord eu lieu pour les participants polonais et allemands dans leurs pays respectifs. Par la suite des visites bilingues ont été organisées chez les institutions partenaires. De plus, des semaines d'ateliers thématiques ont été organisées de part et d'autre de la frontière et une conférence annuelle de l'A21 a eu lieu avec interprétation simultanée.

Le suivi de l'aménagement du Parc naturel de la lagune de Szczecin compte parmi les projets de la phase initiale. C'est un instrument important du développement régional durable. Grâce à ce projet concret, la coopération avec les communes polonaises voisines a pu être renforcée, notamment dans le domaine du développement touristique régional.

En 2004, une aide financière du ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) de l'Allemagne, attribuée à l'École supérieure de Neubrandenburg dans le cadre du projet de recherche transfrontalier Recherche pour une gestion intégrée des zones côtières dans la région de l'estuaire Oder (ICZM-Oder), a permis la création d'un bureau de l'A21 régional. Ce Bureau était localisé dans le château de Rothenklempenow, à proximité de la frontière polonaise. Deux ans plus tard, cette initiative a été suivie par l'ouverture d'un bureau de partenariat polonais à Szczecin, financé par le Fonds pour la gestion de l'eau de la Voïvodie de Poméranie occidentale. Dans l'exécution du projet, ces deux bureaux responsables de l'A21 ont été le cœur et le moteur organisationnel de la démarche territoriale de développement durable.

En 2004, trois coordonnateurs régionaux allemands assument les tâches organisationnelles afin de publier des informations sur les différents thèmes propres à la région, sur les possibilités de demande de financement pour des projets transfrontaliers (par exemple, une association écolière souhaitant organiser une visite à une école polonaise), sur la politique de chaque pays et sur la science (par exemple, les projets scientifiques de chaque côté de la frontière). Les collaborateurs du Bureau ont offert du soutien et des conseils pour la mise en œuvre de projets germano-polonais, pour la recherche de partenaires et de lieux d'intervention pour les citoyens qui souhaitaient s'impliquer dans le processus de l'A21.

Un site Internet a donc été créé afin d'informer les acteurs sur les projets en cours, les offres de réseautage et les pratiques exemplaires. Tous les trimestres, le bulletin de l'agenda informait plus de 350 abonnés sur les actualités de la région, sur les possibilités de financement, sur les demandes de coopération et sur des projets d'A21 réalisés ailleurs dans le monde.

Les résultats

Les quatre champs d'action prioritaires

Ce ne sont pas tous les domaines d'action qui ont été abordés, par l'équipe du bureau, avec la même intensité pendant toute la durée de la démarche qui s'est étalée sur dix ans (2001-2010). Par exemple, l'agriculture biologique, le réseautage de producteurs et la mise en marché commune des produits régionaux ont ressortis comme étant des éléments importants du développement régional. Cependant, le leadership (en matière de durabilité) de ces domaines d'action a été repris par des associations sectorielles locales et régionales.

Ainsi, quatre champs d'action prioritaires ont été retenus par le bureau lors de la démarche A21.

Communication et information dans et sur la région

Des colloques annuels ont permis le transfert de connaissances et le réseautage des intervenants allemands et polonais, objectif central de l'A21 régional. Les thèmes abordés étaient : l'éducation à l'environnement, l'écotourisme et le développement rural.

Dans ce contexte, le portail Agenda 21 a été pensé pour servir d'outil de diffusion de l'information. De même, un bulletin trimestriel renseignait sur les projets en cours et à venir. Le magazine bilingue *Zielona Arka* (en 2004-2005 et numéro double en 2006-2007) et le magazine *Haff* (trois numéros 2009-2010) ont permis, à partir de thèmes vedettes, de jeter un regard sur le développement durable par-delà la frontière.

Ce développement d'une identité régionale commune par-delà les frontières est l'un des grands buts de l'Agenda 21 régional. Cet objectif a servi de base au projet *Bienvenue chez moi* (2005-2006). Dans ce projet, des enfants âgés entre 8 et 9 ans et issus de huit écoles allemandes et polonaises de la région ont exploré leur région et l'ont ensuite présenté aux enfants du pays voisin. De là est né un guide touristique de la région transfrontalière, vue par des yeux d'enfants. Quatre visites scolaires mutuelles ont eu lieu. Bien que de part et d'autre de la frontière tous les enfants sachent qu'à quelques kilomètres de leur domicile commence un pays étranger, peu d'entre eux connaissent ses réalités. Lors de ces rencontres, les enfants ont appris l'histoire des lieux visités, élément important pour le développement d'une identité régionale commune. Pour terminer le projet, un atelier germano-polonais a été organisé à Podgrodzie

durant lequel les enfants ont artistiquement et scientifiquement exploré leur région. Ils ont réfléchi sur ce qui est typique de leur région, sur les atouts d'y vivre et sur l'avenir commun de cette Eurorégion. Ce projet a été primé par l'UNESCO, dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable (2005-2014, DEDD).

En 2008, un jeu de cartes germano-polonais portant sur toute la région de la lagune de Szczecin a été créé. Il a été distribué par les deux bureaux responsables de l'agenda dans les écoles, les associations et les établissements parascolaires. Enfin, les collaboratrices du bureau responsable de l'agenda ont participé à des activités de planification, à des réunions et à des tables rondes importantes ainsi qu'à d'innombrables sessions et débats de groupes d'agenda locaux et d'association de la région.

Mise sur pied d'un réseau d'éducation à l'environnement

Dans le cadre de deux ateliers, la reconnaissance, des forces, des faiblesses et des buts, en compagnie d'éducateurs environnementaux, a servi de base à la fondation d'un réseau d'établissements allemands et polonais d'éducation relative à l'environnement. Toutefois, le résultat a été quelque peu décevant : dans une région regorgeant de richesses naturelles, les établissements d'apprentissage parascolaires ne savaient pas coordonner l'offre avec les groupes cibles. De précieuses synergies se trouvaient ainsi perdues!

Un seul bilan s'imposait : l'amélioration de la collaboration par la fondation d'une association des établissements d'éducation relative à l'environnement et la fondation d'un réseau informel du côté polonais. En vue du développement de ce réseau éducatif du côté allemand de la lagune de Szczecin, une demande de subvention a permis de recourir aux services d'une coordonnatrice pendant un an et demi. C'est à cette époque qu'a été créé le site Internet sur les établissements et sur l'offre.

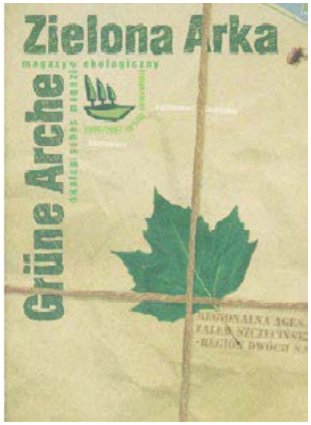
Soutien aux agendas locaux dans les villes et les communes

Le bureau, interlocuteur dans les discussions sur le projet et les modèles d'agendas locaux, a pris l'initiative de fonder de nouveau des associations et des groupes d'agendas locaux et de les soutenir. Pendant un certain temps, on dénombrait 23 agendas locaux du côté allemand. À ceci se sont ajoutées l'organisation de rencontres germano-polonaises régulières, les animations d'échanges d'expérience et les interventions en faveur de partenariats sur les agendas germano-polonais, initiatives qui se poursuivent encore aujourd'hui.

Soutien aux associations et aux groupes de citoyens en tant que porteurs de la cohésion sociale dans les petits villages

Des tables rondes avec les associations et les groupes d'intérêt des villages de la région sur leur situation, leurs problèmes et leurs objectifs ont donné lieu à un livre, *Un comté et ses clubs locaux*, des gens actifs entre Uecker et Randow, ainsi qu'une brochure intitulée *De poissons rouges, de la mémoire, et les femmes, des chroniqueurs locaux – Le chemin vers la durabilité : les projets entre Peene et Randow*. Non seulement ces initiatives ont stimulé l'échange d'expériences entre les associations, mais elles ont donné une voix aux associations des villages.

De même, les séances de formation revêtaient une importance particulière. Les séances sur les relations publiques, le contact avec les nouveaux médias et le financement de projets ont été intéressants autant pour les intervenants de l'A21 que pour les municipalités. Ainsi, grâce à ces rencontres, des personnes, animées par des intentions semblables, impulsaient de nouveaux projets, et ce, dès la pause-café.



La revue germano-polonaise *Zielona ArkaGrüne Arche*
Source : Portail Agenda 21

Deux associations sont nées dans le cadre de l'A21. Une association parents-élèves, dans laquelle les parents s'engagent en faveur d'un supplément d'offre pour les temps libres et pour l'éducation à l'école, et la Zeitbank-Vorpommern, une association de troc de services de la Poméranie occidentale. Par ailleurs, un congrès sur l'avenir des services publics de proximité dans les villages a permis d'aborder la question de la vie dans la région et ses perspectives d'avenir.

D'autre part, plusieurs initiatives visant à approfondir la coopération transfrontalière dans le secteur du tourisme durable ont eu lieu :

- une conférence germano-polonaise portant sur les opportunités et les limites pour un tourisme durable dans les régions de MecklembourgPoméranie occidentale et de Zachodniopomorskie (2006) ;
- des festivals culturels transfrontaliers, tel le festival de la nature de la lagune de Szczecin (2006) ;
- des projets artistiques, tel le *Le territoire et ses habitants, un concours germano-polonais de photographie* (2007).

En définitive, dans tous les champs d'action de l'A21 qui a duré presque dix ans, on a surtout misé sur la communication, le réseautage et la mise en valeur des forces régionales et des qualités de la société civile.

La synergie avec la population locale

D'emblée, il était clair que les projets et les initiatives entrepris dans le cadre de l'A21 régional par les citoyens, les organisations locales et les entreprises privées étaient perçus comme étant « l'affaire des gens » et, par conséquent, que ces projets et ces initiatives devaient être portés et mis en œuvre par eux. Dans le cadre d'un programme d'action, il importait donc de permettre aux militants actifs de discuter, de façon critique, et de mettre en œuvre l'A21 régional transfrontalier.

Puisque la démarche territoriale de développement durable se nourrit de la participation des personnes vivant sur place, il importait de cerner les problèmes régionaux, de saisir des idées et de rendre possibles des projets issus des participants. À l'occasion d'un grand colloque annuel portant sur l'A21, les intervenants des deux côtés de la frontière ont eu l'occasion de faire connaissance et de dresser ensemble un bilan. Le travail de coordination a consisté à habiliter les personnes engagées dans la région à préparer et à exécuter des projets de façon autonome.

Les difficultés et les défis rencontrés

Difficultés rencontrées

La mise sur pied de l'A21 régional et sa gestion par la région n'ont pas été complètement réussis. Toutefois, les projets vivent toujours, grâce à l'engagement des intervenants locaux et régionaux.

Du côté polonais, suite aux élections régionales et au changement de pouvoir, le Bureau a été fermé. Avec le tarissement du soutien financier, le Bureau allemand a dû lui aussi être fermé en 2010, après neuf années de travail fructueux. Cependant, ce dernier a toujours servi d'antenne à l'École supérieure de Neubrandenburg, au département d'architecture de paysage et de la planification de l'environnement.
Le travail de cette École en était un de conseil, de soutien et d'encouragement. Cela a d'ailleurs pu être poursuivi et consolidé dans de grands projets de suivi axés sur les thèmes de gestion de l'éducation et de restructuration des services publics de proximité.

La partie allemande de la lagune de Szczecin, à savoir les deux districts (Landkreis) de Poméranie occidentale et d'Uecker-Randow, a intégré une partie du travail réalisé par l'A21 dans son « initiative de développement et de stabilisation régionale ».

Outre des thèmes tels l'éducation et le développement économique, l'initiative prévoit le soutien de l'engagement au niveau de la société civile à travers une Agence régionale de bénévoles.

Le bilan : Les forces et les faiblesses de l'Agenda 21 régional

Voici le bilan des collaborateurs allemands du Bureau responsable de l'A21 en termes de forces et de faiblesses de la démarche.

Si nous pouvions remonter dans le temps et tout reprendre de nouveau, il y a assurément des choses que nous referions autrement. Toutefois, les exigences préalables au travail ont été confirmées ; la connaissance de la région et la présence des intervenants sur les lieux des projets ou sur le terrain sont nécessaires. C'est ainsi seulement qu'on peut découvrir ce qui anime les habitants, les endroits problématiques et les ancrages pour le travail à effectuer. Visiter la région de temps à autre ne suffit pas. Cette région évolue ; les gens, les idées et les projets se trouvent dans un perpétuel processus de changement et d'adaptation.

Le travail a surtout pris la forme de consultations et d'accompagnements actifs, de réseautage, de lobbying et d'information. Bien entendu, les ressources ne suffisent pas pour soutenir tous ces efforts en même temps. C'est pourquoi il convient de trouver les intervenants clés compétents, de les épauler et de les former afin qu'ils deviennent des personnes ayant une capacité d'influence importante.

Il est indispensable de pratiquer une collaboration à l'échelle suprarégionale. Les intervenants profitent non seulement du réseautage entre eux, mais aussi du regard jeté « vers l'extérieur ». Ici, nous pensons aussi bien aux institutions suprarégionales, telles celles propres aux länder, à la Fédération allemande, et à l'Union européenne, qu'aux intervenants issus des régions voisines. Située à cheval sur une frontière, la région de la lagune de Szczecin jouit naturellement d'une situation privilégiée. La majeure partie des contacts et des projets était axée sur des réalités germano-polonaises.

La proximité territoriale entre la Pologne et l'Allemagne recelait, jusqu'à lors, un potentiel de développement de cette région frontalière à peine perçu par les intervenants. En effet, l'absence d'un trafic transfrontalier durant près de deux décennies suite à la chute du mur de Berlin a laissé des traces et, la nouvelle approche au voisin se faisait très prudemment dans tous les domaines, en raison notamment du passé historique très chargé entre les deux pays. Pour améliorer cette situation, des projets communs et de coopération bilatérale

Réseau allemand-polonais de l'éducation à l'environnement

ont été développés depuis les années 1990 dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'éducation, de l'économie et de la culture.

Ces projets de coopération transfrontalière, présentant des caractéristiques uniques, ont suscité l'intérêt d'autres régions. Ce sont ces approches que nous avons appuyées. De nouvelles initiatives ont été lancées, dont les effets positifs sur l'identité régionale, les communautés, les écoles et les clubs qui y ont participé perdurent jusqu'aujourd'hui (grâce par exemple à des jumelages et des partenariats germano-polonais). L'établissement d'un climat de confiance mutuelle et la construction des bases d'une action commune ne peuvent se faire qu'en écoutant les gens attentivement, en appuyant leurs besoins pour leur région, en instaurant des contacts avec les gens ayant les mêmes visions des choses et en développant des actions concrètes!

Des plans d'action, intégrés dans la politique urbaine, ont été initiés entre certains groupes d'Agenda 21 locaux et les communes. Puisque ces plans d'action locaux nécessitaient un engagement financier, souvent très faible de la part de la Ville, plusieurs villes ont décidé de gérer les groupes d'Agenda 21 de façon non officielle, mais non moins efficace.

Pour terminer, voici les principaux points forts et points faibles du bureau responsable de l'A21.

Points forts

Le bureau était un point d'entrée dans la région neutre. Il a ainsi pu accorder son appui là où l'aide s'avérait nécessaire.

Par ailleurs, puisque le bureau responsable de l'A21 ne représentait pas ses propres intérêts dans la région, il a réussi à établir des contacts impartiaux avec les intervenants et à gagner leur confiance. Cette neutralité a également servi de condition préalable à l'animation des différents groupes d'intérêts et a permis de garder un équilibre harmonieux entre eux.

D'autre part, puisque le bureau responsable de l'A21 n'était pas lié sur le plan des contenus aux directives ou aux groupes cibles d'un programme de financement, il a pu agir en intéressant toutes les générations et en prodiguant son soutien dans l'ensemble des thèmes évoqués. Le bilinguisme de l'équipe et ses perspectives culturelles ont permis d'ouvrir des portes et d'établir des relations par-delà les frontières, relations qui ont débouché non seulement sur de premières rencontres riches en expérience, mais aussi sur des partenariats durables dans les domaines culturels, touristiques et économiques.

Bien entendu, le bureau responsable de l'A21 n'a été actif dans la région que pour un temps limité. Ceci signifie que, dès le début, l'emphase a été mise sur la professionnalisation des intervenants dans leur action et sur l'élaboration de structures pouvant demeurer actives dans la région de façon durable, et ce, sans supervision permanente.

Points faibles

Premièrement, le bureau n'avait pas d'attaches politiques. Si, d'une part, il n'avait pas à se soumettre à des lignes directrices politiques ; d'autre part, il manquait au bureau le soutien des administrations locales et des arrondissements. Suite de la restructuration des ministères des länder en 2007, le bureau responsable de l'A21 a perdu ses partenaires au sein du ministère. Dans le même ordre d'idée, à partir de 2008, à cause des changements survenus au niveau de la présidence du côté des partenaires polonais et suivant une nouvelle direction de contenu, le bureau allemand ne disposait plus de partenaires fiables au sein du bureau polonais.

Par ailleurs, dès 2007, les activités associées à l'A21 n'étant plus liées à un programme de financement, de nombreuses petites communes ont cessé de mettre sur pied ou de maintenir des groupes chargés de l'A21L.

Enfin, le bureau ayant un rôle de soutien et de réseautage, et compte tenu des activités associées à l'agenda, aucun projet d'infrastructure n'a vu le jour.

Colloque annuel germano-polonais portant sur l'Agenda 21

Les prochaines étapes

Il était une fois… ?

Avec le recul, on peut affirmer que travail effectué dans le cadre de l'A21 régional équivaut à franchir de nombreux petits pas et à ne pas perdre de vue le but ultime de l'opération, la durabilité. Ce travail est orienté non seulement sur les résultats, mais aussi, dans une large mesure, sur le processus ou la démarche. C'est un de ses aspects importants. C'est une entreprise qui ne prend jamais fin.

Du côté allemand, de nouveaux grands projets de suivi reprenant de nombreux champs d'action de l'A21 régional ont vu le jour. Soulignons le projet *Apprendre sur place (Lernen vor Ort)*, financé par l'Union européenne et le ministère fédéral pour l'Éducation et la Recherche. Ce projet vise la mise en place d'un système régional de suivi éducatif dans 40 communes modèles.

En conclusion, il est important de noter qu'au cours de l'A21, un travail de fond a été effectué avec les partenaires régionaux pour que l'engagement, les réseaux et les communautés villageoises puissent évoluer de manière autonome à long terme. De nombreux acteurs, tels les comtés, les autorités locales, les associations ainsi que les ministères ont intériorisé la philosophie de l'Agenda 21 régional ; ils la propagent maintenant par

le biais de leur travail, selon leurs priorités et avec de nouvelles idées et impulsions. Même si l'Agenda 21 régional de la lagune de Szczecin n'existe plus, les projets perdurent grâce à la participation des acteurs locaux et régionaux.

Quelle gouvernance et quel avenir pour les territoires durables en devenir ?

Christiane Gagnon

Il y a plusieurs lectures conclusives possibles. L'option choisie est celle d'une synthèse transversale, appuyée sur les seize territoires documentés précédemment. Elle constitue le premier temps du chapitre. Le deuxième temps dégage deux défis majeurs pour le devenir des territoires durables : la mobilisation des acteurs et la mobilisation des citoyens à travers la gouvernance participative. Le troisième temps tente de répondre à la question en titre, soit quelle gouvernance pour les territoires durables en devenir, selon deux scénarios interprétatifs opposés, critique et optimiste.

Les objectifs de ce chapitre conclusif visent à créer du liant entre toutes les expériences relatées dans ce livre, à éclairer le devenir des territoires sous l'angle de l'un des piliers du développement durable (DD), soit la gouvernance. Au-delà du mythe et du paradoxe de la « bonne gouvernance », relayée par les organisations internationales, la résolution des problématiques socioenvironnementales et territoriales gagnent à s'inscrire dans une sorte de subsidiarité active, dans une redéfinition des rapports entre société, politique, science. Le concept de gouvernance ouvre les frontières de la démocratie élective/représentative pour faire place à une nouvelle dynamique d'acteurs comprenant la pluralité des acteurs territoriaux, de la société civile organisée aux citoyens, en passant par les élus et les entreprises. Le concept de gouvernance implique aussi une médiation et une articulation entre les échelles de pouvoir et d'action, de la famille à l'école, du quartier au pays et aux Nations-Unies. Comme le mentionne Theys (2003) :

> *Paradoxalement la transition vers des processus plus modernes de gouvernance semble, en définitive, plus facile à l'échelle internationale qu'à celle des Etats ou des collectivités locales : non seulement plus de trois cents textes régissent aujourd'hui le droit de l'environnement ; mais surtout on constate que beaucoup de ces textes, par la diversité des principes qu'ils affichent ou l'originalité des dispositifs qu'ils mettent en place, « tirent vers le haut » les politiques nationales et jouent, à l'évidence, un rôle moteur dans la modernisation de l'action collective.*

Au-delà du cadre formel et nécessaire de l'action publique, la gouvernance interpelle une rencontre entre la gouvernance élective et participative. Les démarches territoriales de DD décrites précédemment illustrent bien cette interaction étroite entre la mobilisation sociale et l'administration territoriale et les élus. Leur succès ou leur échec en dépend.

Comme discuté dans l'introduction, le propos du livre soustend deux thèses. Premièrement, les territoires dits durables sont d'abord un modèle, un idéal type dans l'incessante quête de la durabilité, avant d'être un fait. Deuxièmement, nous opinons que la gouvernance du DD est traversée par une double approche structurante :

- celle soutenue par des organisations internationales, de différents types, sur des thèmes sectoriels prédéterminés de la durabilité, tels la forêt, l'eau et l'énergie et selon une dynamique procédurale « par le haut », voire pyramidale, c'est-à-dire adoptée généralement par les nations qui redirigent vers les instances infranationales ;
- celle issue du local, voire de la société civile, cherchant à maîtriser le changement et l'avenir, les conditions d'exercice du pouvoir politique et financier, ainsi qu'à améliorer la qualité de vie des citoyens, des groupes fragilisés, et ce, selon une dynamique « par le bas », c'est-à-dire transformatrice des rapports sociospatiaux.

Cette double approche, identifiée notamment par Claval (2006), commande des articulations, des passerelles transversales entre les échelles spatiales ; entre les instances décisionnelles ; entre les dimensions du DD ; entre les échelles temporelles ; entre les niveaux d'action, allant de l'individu à la collectivité planétaire ; entre les modes de connaissance, de production et de consommation. Le concept de gouvernance est multiforme et demeure encore flou dans ses déclinaisons associées au DD : gouvernance citoyenne, démocratique, participative, territoriale, environnementale, locale, mondiale, etc. Car il est en chantier, tant dans l'élaboration théorique que pratique.

Nous ne prétendons pas ici épuiser la complexité théorique de la gouvernance participative, mais tout simplement de mieux la vulgariser, de l'induire à travers les études de cas. En fait, la gouvernance correspond au comment, à un ensemble de processus relevant de la négociation/médiation/conflit entre une pluralité diffuse et singulière d'acteurs (privés, publics, institutionnels, experts, associatifs, groupes affectés, citoyens) agissant – directement ou indirectement, positivement ou négativement – sur l'état des biens communs, telle l'acidification des océans par exemple, en vue d'une conduite collective éclairée quant à leur devenir. Il permet de travailler en concertation autour d'objectif(s) commun(s).

L'une des caractéristiques de la gouvernance participative du DD, c'est que, sur la place publique, elle fait émerger des valeurs, des comportements, voire des contradictions entre le bien commun et le capital, pouvant ainsi éveiller des consciences et connaissances, provoquer des nouveaux arrangements institutionnels et politiques visant la précaution et la protection des dimensions biophysique, humaine et sociale de l'environnement.

La gouvernance du DD sous-tend des principes de subsidiarité (voir le cas des *Quartiers 21* en Suisse) et de responsabilité face à l'avenir viable de l'humanité, sans par ailleurs que celui-ci soit clairement défini. Cette vision de la gouvernance du DD, pour qu'elle puisse fonctionner, implique donc une triple articulation :

1. globale/ locale, selon une approche « du haut vers le bas » pour la mise en cohérence commune ; ↓
2. locale/globale, selon une approche « du bas vers le haut » pour la transformation et la mise en innovation, ancrée aux besoins humains fondamentaux et aux capacités ; ↑
3. individuelle/collective, selon une approche négociée de responsabilité partagée et une approche mixte du pouvoir associant la démocratie élective ou représentative avec la démocratie participative. →←

Cette formulation laconique, et sans doute incomplète, mais elle reprend les grandes articulations de la gouvernance du DD, telle qu'évoquée par plus d'un auteur et d'un acteur. Ainsi, la Commission Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dans ses préparatifs pour la *Conférence de Rio+20*, note que cette dernière devait « se fonder sur des approches de bas en haut de manière à permettre à la Conférence de réfléchir et de relever les véritables défis opérationnels et les opportunités pour le développement durable » (version non éditée : 11). De même, le collectif français de Rio+20 a souligné le besoin pour des « transformations majeures passant par un intérêt général, hissé au niveau de l'humanité tout entière et s'appuyant sur tous les échelons de la société, et sur une base démocratique solide ». Cela dit, l'opérationnalisation et les difficultés de l'articulation d'une gouvernance participative sont notamment bien explicites dans les démarches territoriales présentées dans la deuxième partie du livre.

Que révèlent les démarches territoriales de développement durable du point de vue de la gouvernance participative ?

Synthèse transversale

Les auteurs ont accepté de présenter leurs démarches via sept composantes structurantes qui sous-tendent des enjeux de gouvernance territoriale de DD, soit :

1. le démarrage et les types de démarches ;
2. les motivations à la source de l'initiative territoriale selon le contexte géographique ;
3. les thèmes et les enjeux couverts ;
4. la méthode, les outils, les soutiens technique et financier ;
5. la participation des acteurs et la communication avec la communauté ;
6. les résultats obtenus et le suivi ;
7. les difficultés et les défis rencontrés.

Notons que la dernière composante, pour éviter les redondances avec le thème conclusif, n'est traitée que dans le dernier point du chapitre.

Démarrage et types de démarches territoriales de développement durable

Dans le présent corpus sur les démarches de DD, les deux plus anciens A21L ont débuté à la fin des années 1990 dans les villes de Marion (AUS) et de Piracicaba (BR). Il faut toutefois noter qu'il y a une distance importante entre l'année de leur lancement et l'année de leur opérationnalisation. Cette distance temporelle démontre qu'une démarche territoriale de DD implique un temps long. En effet, la démarche conduit de nouveaux acteurs à prendre part au processus décisionnel et de gestion entraînant du coup l'inclusion de nouvelles problématiques environnementales. Bref, une démarche territoriale demande un changement de mentalités et de culture organisationnelle, voire une rencontre entre la démocratie élective et la démocratie participative. Cela peut aussi devenir un changement plus ou moins acceptable pour les élus, car il est perçu comme une perte de pouvoir et de légitimité selon eux (cas de Saint-Louis au Sénégal).

Par rapport au temps de réalisation d'un A21, notons qu'il faut parfois jusqu'à dix ans pour compléter le cycle d'une démarche territoriale de DD (voir le cas de Szczecin). Car n'oublions pas que c'est une démarche en continu qui ne s'arrête pas avec un premier plan d'action 21. Par exemple, la ville de Pelotas au Brésil est rendue à la troisième génération d'A21L et plusieurs autres villes brésiliennes en sont à la deuxième génération. En fait, le cycle de l'A21L varie de cinq à dix ans. Ce qui pose alors le problème de la mobilisation participative, qui est bénévole, et aussi de l'adéquation de l'action avec les problématiques, celles-ci évoluant très rapidement en réalité.

Les types de démarches territoriales de DD et leurs méthodologies/dénominations évoluent, se transforment aussi avec le temps. Ainsi, à Rondon do Pará (BR), les acteurs sont passés du plan d'action de DD au plan directeur municipal (obligation réglementaire nationale) à l'agenda des priorités. À Pelotas (BR), les acteurs sont partis de l'A21L pour aboutir à un plan stratégique de développement local/régional. À Marion (AUS), ils sont passé d'une planification environnementale régionale à une politique urbaine de DD. Avec la fin de la démarche A21L, la participation directe de la société civile, à la définition de l'action publique territoriale, s'est quelque peu étiolée. Dans plusieurs cas, les préoccupations environnementales initiales ont été englobées dans une planification plus large du développement du territoire. Ce qui n'est pas en soi une mauvaise nouvelle! L'A21L sert donc au démarrage d'une démarche territoriale de planification stratégique classique, mais peut aussi être élargi, voire instrumentalisé à d'autres fins.

Ainsi, à La Macarena, en pleine Amazonie colombienne, l'A21L sert de plateforme de dialogue et de coordination entre les institutions et le gouvernement national qui cherchait à sécuriser le territoire afin d'établir une dynamique économique basée sur le tourisme de nature plutôt que sur le commerce de la cocaïne. L'A21 peut aussi servir à promouvoir l'identité européenne et le réseautage entre deux nations frontalières, au moyen d'accords et de projets bilatéraux (cas de Szczecin). Dans la Ville de Marion en Australie, le comité A21L a cessé de fonctionner ; la démarche initiale a été complètement intégrée dans la structure municipale avec la création de nouveaux postes en matière DD. La professionnalisation du DD, si elle est pratique pour les organisations ministérielles ou territoriales, comporte un certain danger de désintéressement et de dévolution de la responsabilité de chacun et d'un ensemble sur un ou des individus.

Au Québec, la dénomination *agenda 21 local* a été plus ou moins réappropriée par les acteurs sur le terrain, et ce, même si leur démarrage ne s'est fait qu'à compter de 2007, alors que le terme était largement utilisé, notamment en Europe et dans les organisations internationales. Encore aujourd'hui, les porteurs de démarches territoriales ne semblent pas confortables avec son utilisation et préfèrent les termes de laboratoire, plan d'action intégré ou démarche de planification stratégique inspirée du DD. Cette question du langage propre au DD et à l'A21L peut aussi devenir une difficulté pour la mobilisation des citoyens dans la commune rurale, telle qu'identifiée dans le cas de Mellé. La formation et l'éducation relative à l'environnement, réalisées dans

plusieurs A21L, doivent sans aucun doute incorporer une initiation au vocabulaire technoscientifique du DD. Il serait alors plus juste de parler d'éducation relative au développement durable.

Les récentes démarches territoriales de DD semblent davantage adopter une approche type gestionnaire. Des termes et concepts marquent le paysage langagier et possiblement plus : système de management, de gestion environnementale, de gestion de projet, d'amélioration continue, de certification ISO, de labellisation, de résultats, de reddition des comptes, de responsabilité sociale et de parties prenantes. L'administration municipale, comme organisation et entreprise publique, veut servir d'exemple aux citoyens et aux organisations (Baie-Saint-Paul, Baie-Comeau, Marion, Bouaye). Dès lors, la formation et la mobilisation des agents municipaux, pour une démarche interne et organisationnelle de DD, deviennent nécessaires à la mise en œuvre de l'exemplarité. C'est aussi l'ambition du Centre d'écologie urbaine de Montréal avec son projet *Imagine Milton-Parc*, de procéder sur la base de projet démonstratif avec l'espoir d'effet multiplicateur.

Motivations à la source des initiatives territoriales de DD, selon le contexte géographique

Les motivations, à la source d'une initiative de DD, sont importantes à révéler, car elles indiquent le pourquoi, identifient qui la porte et l'anime. S'inscrit-elle dans une démarche participative, provenant de citoyens ou de la société civile, ou plutôt dans une stratégie descendante allant de l'international au national et redirigé, plus ou moins hiérarchiquement, vers le local ? Ou encore dans une stratégie municipale de communication et de mise en confiance avec les citoyens ? Le contexte national fait-il une différence significative ?

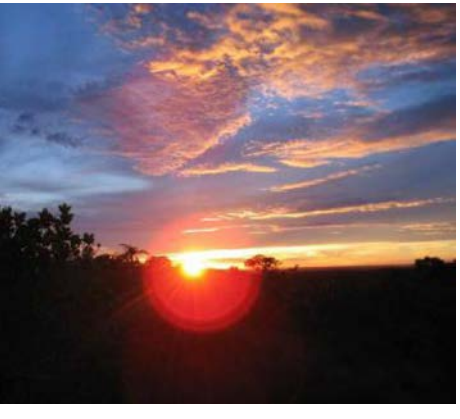
Contexte géographique d'émergence

Les initiatives territoriales de DD sont ici examinées en fonction de leur contexte géographique d'émergence et conséquemment de leur inscription spatiale et culturelle. Elles ont été regroupées selon leur appartenance nationale (neuf pays) et réparties en deux blocs selon le type d'émergence :

- celles dont l'émergence est marquée par l'influence du contexte international et national ;
- celles dont l'émergence est plutôt rattachée à une dynamique territoriale locale et régionale.

Cette répartition est plutôt illustrative, car sauf pour le Québec et le Brésil où il y a plusieurs cas documentés, l'analyse repose sur un seul cas national, ce qui ne permet pas de tirer des conclusions.

Dans le cas du Brésil, depuis les années 1990, il y a un A21 national . Le gouvernement fédéral a fortement incité les États (provinces) à se doter d'une stratégie de DD et les villes d'un A21L. Pour ce, il a accordé parfois du financement (Pelotas) ou fournit un guide inspiré de la méthodologie de la planification stratégique. Mais il y a aussi une dynamique régionale singulière, concernant la planification du DD, qui a été un facteur prédominant dans deux des cinq cas brésiliens.



Pour la France, il y a une volonté de créer 1 000 A21L d'ici 2013 et cinq finalités et cinq éléments de démarche ont été définis par l'État. Deux outils ont été fournis aux municipalités : un cadre de référence et un référentiel d'évaluation.

Au Sénégal, où il y a encore peu d'A21L, c'est plutôt les acteurs de la coopération internationale présents sur le terrain qui ont incité leur mise en œuvre : la démarche de Saint-Louis y est définie comme une « programmation internationale appliquée localement ». Ce qui n'exclut pas, selon l'auteur du chapitre, que l'A21L puisse répondre à un besoin en matière de gestion de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

En Colombie, la démarche territoriale débute après la signature d'un accord entre le gouvernement national et l'Institut amazonien de recherches scientifiques, afin de « contribuer avec le gouvernement, à mettre en place des outils d'articulation et de planification » et de modifier la dynamique conflictuelle. C'est le seul A21L dans le pays.

En Allemagne et en Pologne, il s'agit d'un accord de coopération transfrontalière sur l'environnement, autour d'une même région écologique, englobant 164 communes et plusieurs organisations. Un des objectifs était de participer à la création d'une identité eurorégionale commune et d'un réseautage étroit entre les deux frontières.

En Australie, c'est d'abord une dynamique régionale liée au développement d'une stratégie environnementale régionale qui a incité les membres du Conseil municipal à se doter d'une telle stratégie au local. Toutefois, le contexte national australien y est pour quelque chose, puisque celui s'est doté d'une politique de développement écologiquement durable depuis la fin des années 1980.

En Suisse, la démarche *Quartier 21* s'est jouée au niveau communal, car l'objectif de la démarche était de « donner la parole aux habitants y compris ceux qui ont peu d'expérience avec les politiques publiques. Il s'agissait de les inviter à dessiner ensemble l'avenir » dans un contexte d'Agenda 21 local pour tout Lausanne. Par contre, la politique suisse en matière de DD remonte à 1997 où le Conseil fédéral a adopté une politique de développement

humain durable, à la suite des textes élaborés par la communauté internationale, manifestant sa volonté d'aller au-delà de la durabilité faible, c'est-à-dire du remplacement du capital naturel par des capitaux humain, technique, manufacturier, bref des biens.

Au Québec, il n'y a pas de programme gouvernemental spécifique favorisant la mise en œuvre de démarches territoriales de DD. C'est la démarche de planification stratégique, dans une perspective de DD qui est promue par l'État. Il y a toutefois une Loi sur le DD pour l'administration gouvernementale ainsi qu'une Stratégie 2009-2013. Les premiers A21L sont apparus, suite à des initiatives des élus locaux, dans la foulée d'un projet pilote provincial université-communautés en 2006-2007.

En bref, la majorité des démarches territorialisées de DD semblent avoir émergé sous l'influence des Sommets et accords internationaux et des politiques nationales, sauf dans les cas de l'Australie (initiative régionale) et du Québec (initiative universitaire et de la base). Il est intéressant de noter que dans trois des cas explorés, ces démarches ont donné lieu au renforcement, voire à la création d'un nouvel espace d'action du DD, soit la région. Au Sénégal, il est question de « l'apparition d'un palier intermédiaire entre les échelles internationale et nationale », en Allemagne-Pologne de l'expérimentation de l'eurorégion et en Colombie d'une articulation avec la région amazonienne.

Quel type d'acteur a impulsé et porté la démarche territoriale de développement durable ?

Concernant le paramètre sur les initiateurs de la démarche, comme il s'agit de DD, plusieurs y voient d'abord l'environnement et donc l'action des écologistes. Toutefois, c'est d'abord le politique avec les maires[1] et les élus qui impulsent l'idée. Viennent ensuite les institutions, tels que l'Institut amazonien de recherche scientifique (Macarena), un groupe de travail de la Commission environnementale Allemagne-Pologne ou encore l'ONU-Habitat et l'IAGU (Saint-Louis). Enfin, il y a la société civile (surtout le secteur communautaire et associatif), tel le Centre d'écologie urbaine (Montréal) et, dans une moindre mesure, le privé avec la multinationale Caterpilar (Piracicaba).

1. Notre enquête auprès de l'ensemble des collectivités territoriales du Québec (2011), démontre que les démarches sont initiées majoritairement par des maires (40 %) et des élus (48 %).

Donc, en lien avec les présents cas et ceux du Portail, il y a assez peu d'initiatives strictement citoyennes même si ces derniers sont directement sollicités aux différentes phases du processus.

Concernant les coordonnateurs ou les porteurs, c'est-à-dire ceux qui font avancer la logistique de la démarche au quotidien, ce sont généralement des comités de pilotage (COPIL pour la France), multiacteurs, voire multi-institutionnels comme dans le cas de la lagune de Szczecin et ses deux Bureaux de coordination de l'A21 régional pour les deux pays. Il peut s'agir aussi de comités déjà existants, comme une Coopérative de Solidarité (Saint-Honoré-de-Témiscouata), de la Réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka (Baie-Comeau) ou encore de nouveaux comités mis expressément sur pied, type Comité A21. Au Brésil, ces comités sont coordonnés généralement par un Forum A21, institué de façon légale par loi municipale. Ce qui surprend dans leur composition c'est leur caractère tripartite, c'est-àdire que le privé, le pouvoir public et la société civile organisée et non organisée (leaders communautaires) y sont représentés quasi également. Dans le cas de Piracicaba, initié par une multinationale, c'est une organisation de la société civile d'intérêt public qui gère la démarche. Ce type d'organisation juridique permet d'avoir accès au financement privé et public pour des projets spécifiques.

Toutefois, ce ne sont pas toutes les démarches qui jouissent d'un financement suffisant pour assurer une permanence ou une coordination. Ces derniers sont le plus souvent d'ailleurs en situation de précarité financière, fragilisant ainsi leur pérennité. Ce sont les cas de Pelotas, Caraguatatuba et Saint-Louis.

Les motivations endogènes, exogènes et mixtes ayant présidées à l'émergence des démarches territoriales de développement durable

Les motivations sont très variées. Une démarche territoriale de développement durable (DD) peut combiner plusieurs types de motivations, ici classées en trois grands types :

- les motivations endogènes qui concernent explicitement le DD ou des dimensions précises de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens ;
- les motivations exogènes qui concernent explicitement la planification du développement et son articulation à d'autres échelles ;
- les motivations mixtes.

Dans le groupe des motivations endogènes se retrouvent des villes comme Baie-Saint-Paul (souhait émanant d'un forum sur le développement local pour le premier A21), Rondon do Pará (faire

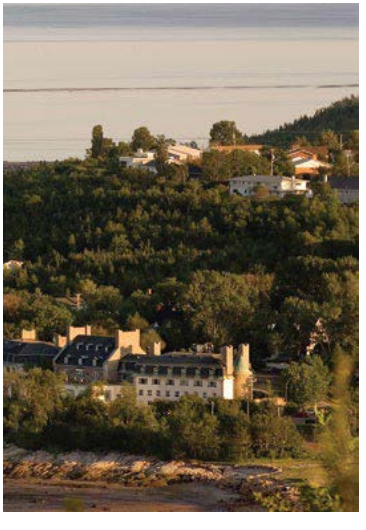
prendre conscience à la communauté de ses ressources et la rendre plus agissante) ou encore Mellé (renouveler et maintenir la population et diminuer pauvreté). Il y a aussi les quartiers comme Milton-Parc et Lausanne qui ont centré leurs actions sur le renforcement des capacités du milieu communautaire et des citoyens. La question de l'attractivité et de l'image de la ville motive également plusieurs acteurs-initiateurs.

Dans le groupe des motivations exogènes, il y a des territoires, qui tout en prenant la mesure des besoins sociaux, ont des motivations associées à :

- une programmation/opportunité internationale (Saint-Louis) ;
- une planification stratégique régionale, voire interrégionale (Marion, Caraguatatuba, Pelotas, Szczecin) ;
- une articulation nationale/locale, voire à une piste de solution pour la région amazonienne (Macarena).

Dans le groupe des motivations mixtes, nous retrouvons, par exemple, des localités comme Saint-Honoré-du-Témiscouata (contrôler les orientations du développement local et contribuer aux actions planétaires) et Macro Leste de São Paulo (soutenir le développement local équitable et la création d'emplois et s'inscrire dans une démarche régionale).

En conclusion, à ce point, le contexte national et les motivations exogènes influencent largement la mise en œuvre des démarches territoriales de DD. Ce qui constitue une sorte de paradoxe, du moins dans la perspective d'une gouvernance territoriale. La plupart des cas s'avèrent décentrés, en quelque sorte, par rapport à un ancrage territorial, sans pour autant affirmer qu'ils sont intégrés de façon multiscalaire (plusieurs échelles), selon une réponse cohérente avec des objectifs de DD. Ce constat empirique doit cependant être confronté et complété par le choix des thèmes et des enjeux abordés, notamment dans l'état des lieux et le diagnostic territorial.



Thèmes et enjeux couverts dans les démarches territoriales de DD

Les thèmes[2] et les enjeux traités dans les documents desdites démarches ont été ici regroupés en six catégories basées sur les grandes dimensions du DD ; une catégorie, liée à des dimensions transversales a été ajoutée. Pour chaque catégorie, l'occurrence des thèmes sous-jacents (nombre) a été calculée, et ce, afin d'avoir une estimation de leur importance :

1. environnementale (56) : protection, conservation, assainissement de l'eau, énergie, transport et mobilité durables, déchets, forêts, reboisement urbain, zones marécageuses, biodiversité, pratiques agricoles, pêche, technologies propres, instruments de gestion environnementale, durabilité, gestion côtière intégrée, changements climatiques, qualité de l'air, patrimoine naturel, nature en ville ;
2. sociale (40) : logement, formation/éducation, sensibilisation, vieillissement population, équité, participation des jeunes, promotion sociale, inclusion, solidarité locale, cohésion sociale, lutte contre la pauvreté, santé et sécurité, sports et loisirs, éducation relative à l'environnement (ERE) et écocitoyenneté ;
3. gouvernance (17) : participation et démocratie, gestion publique, concertation, politique institutionnelle en matière de DD, accès à l'information, dévolution des fonctions de l'État central, renforcement des capacités, coopération entre universités et ministères ;
4. économique (15) : emploi, revenu, entreprenariat, attractivité, offre diversifiée de commerces de proximité, opportunités, industrie de transformation, tourisme, modes de production et de consommation, économie sociale et solidaire, alternatives ;
5. culturelle (9) : image distinctive et exemplaire de la ville, fierté citoyenne, patrimoine culturel et spirituel, interculturalité ;
6. transversale (15) : qualité de vie, protection des paysages, tourisme, occupation du sol et urbanisme, innovation technologique, communication et évaluation.

Les grandes dimensions connues du DD – environnementale, sociale, économique et gouvernance – ont une forte occurrence tandis que les dimensions culturelle et transversale ont une faible occurrence. L'environnement domine, en nombre, les thématiques abordées. Par contre, quelques démarches accolées à la planification stratégique, telle celle de Piracicaba, couvrent tous les thèmes du développement régional sans que ressortent spécifiquement les enjeux propres au DD, telle la mobilité durable, active, douce.

2. Pour garder la richesse des thèmes, nous avons gardé les formulations originales des thèmes ou enjeux identifiés par les auteurs-acteurs.

Sous le seul angle de l'occurrence des dimensions soulevées par les acteurs, il existe un décalage dans leur intégration, pourtant une des caractéristiques du DD. La transversalité, une autre des caractéristiques, demeure un concept plutôt abstrait dans la pratique. Au-delà des thèmes abordés, voire priorisés lors du processus de mise en œuvre, comment les acteurs s'y prennent-ils pour se doter d'une démarche intégratrice et globale, tel un Agenda 21 local ? Utilisent-ils les bons outils ? Ont-ils le soutien nécessaire ?

Méthode, outils, soutiens technique et financier

La méthode

Bien que des guides aient été élaborés par des gouvernements, des organisations internationales, des associations nationales et des maison d'enseignement, pour accompagner les acteurs territoriaux, il ne semble pas exister une méthode uniforme. D'une part, cela peut être considéré comme positif – cela laisse plus de possibilités d'expression aux singularités des territoires et permet une meilleure adaptation entre les problématiques locales et globales. D'autre part, paradoxalement, il n'y a pas une grande diversité dans le choix des méthodes pour réaliser une démarche territoriale de DD. En effet, la méthode de la planification stratégique semble nettement la préférée des acteurs. Il faut dire que plusieurs firmes de consultants, ministères et organisations internationales la promeuvent, et ce, malgré ses nombreuses limites.

Rappelons que la méthode de la planification stratégique consiste à envisager le futur, selon un modèle contrôlé, analytique et prescriptif décrivant les forces/faiblesses et opportunités/menaces de l'organisation. Cela dit, quelle est sa pertinence pour l'atteinte d'objectifs qui ne concerne pas une seule organisation et un seul stratège, mais un ensemble d'acteurs individuels et collectifs, non regroupés dans une organisation commune et mus par une volonté variable de changement, selon un horizon planétaire ? Cette question mériterait une évaluation, notamment à partir de l'analyse critique de Henry Mintzberg, dans *Grandeur et décadence de la planification stratégique* (1994). Car, dans la méthode de planification stratégique, les villes et les territoires sont appréhendés comme des systèmes plutôt fermés. En outre, il faut se demander si l'approche systémique est adéquate pour comprendre la complexité et la singularité de la dynamique territoriale, ses dimensions et ses acteurs. Cette méthode ne pourrait-elle pas être un des facteurs explicatifs des difficultés rencontrées quant à la viabilité des démarches territoriales de DD ?

Cela dit, elle demeure la méthode privilégiée déterminant les étapes suivantes : diagnostic, formulation d'une vision future du développement du territoire donné, validation interne et externe (consultation), réalisation d'un plan d'action, évaluation des actions réalisées. Au Brésil, le ministère de l'Environnement propose la méthode « pas à pas », fortement inspirée de la méthode de planification stratégique et de la méthode japonaise Kaïzen qui elle vise de petites améliorations concrètes au quotidien sur un court laps de temps, et qui, par ailleurs, est associée à la gestion de la qualité. En France, la méthode d'amélioration continue constitue un des cinq éléments stratégiques suggérés par l'État pour la mise en œuvre des A21L (voir le cas de Mellé).

Ainsi, du point de vue de la méthode utilisée par les territoires, il y a une forte similitude et assez peu de variations, voire d'innovations pour répondre aux singularités des contextes locaux et nationaux. Certaines démarches se distinguent toutefois par leur originalité. Citons l'exemple de Milton-Parc qui tente de mobiliser les acteurs de ce quartier urbain branché, sur la base de projets démonstratifs, tel un toit vert, ainsi que celle des *Quartiers 21* de Lausanne avec une méthode inductive, partant de besoins de la base pour tenter de faire remonter et adopter des projets et orientations au Conseil municipal.

Les outils

Les outils sont nombreux, mais suivent tout de même une tendance organisationnelle classique, soit la formation de groupes de travail ou de comités A21L qui se réunissent de façon régulière et bénévole. Cet outil, si dans un premier temps favorise la mobilisation multiacteurs, finit à moyen terme par créer une lassitude, un épuisement des volontaires et bénévoles. Elle pose aussi le problème de la communication et de la diffusion entre ce comité et l'ensemble de la population et des groupes sociaux. Par contre, quand il s'agit de mobiliser la population pour participer à une des opérations du processus, les idées ne manquent pas ! Il y en a une myriade : sondage, questionnaire, fantaisie guidée (remue-méninges visant à imaginer sa ville), contrat d'adhésion ou charte locale de DD, bulletin communal, lettre personnalisée du maire, séminaires thématiques, conférences, ateliers, audiences ou assemblées publiques, séances de restitution[3] (France), cafés citoyens, cafés Web inspirés du mouvement des villes en transition, forum citoyen, campagne de consultation, concours, site Web, programmes à la radio, Pit stop[4] (Brésil), théâtre forum pour les jeunes et atelier pour les immigrants (Lausanne), labellisation *Notre village, terre d'avenir* (Mellé), diagnostic participatif, fiches actions, livret présentant la démarche et les actions retenues, etc.

Le soutien financier et technique

S'il semble évident qu'il faille un minimum de moyens matériels et de soutien technique pour mettre en œuvre une telle démarche,

3. Les acteurs sont conviés à un échange, suite à des observations d'un expert.
4. Les automobilistes sont arrêtés sur la route, par des militants, pour la sensibilisation à une cause.

en plus d'une volonté politique affirmée, cela n'implique pas non plus un financement imposant. Par exemple, Mellé, un village rural français, n'a pas eu de financement pour sa démarche, mais en a obtenu pour les projets et les actions. Cela dit, le volontariat a des limites et peut mener à la démobilisation. Dans le présent éventail de cas, 66 % des démarches ont été financées, soit par la municipalité elle-même, soit par des organisations locales, nationales ou fédérales. Toutefois, le manque de financement est souvent identifié comme une des difficultés majeures au maintien ou à la poursuite des démarches.

Le soutien technique, quant à lui, provient de sources multiples : collectivités territoriales, firmes de consultants, universités, fondations, académies et instituts de recherche, experts communautaires. Les ministères ou organismes gouvernementaux centraux ne sont pas mentionnés comme soutien ou accompagnateur technique.

Participation des acteurs et communication avec les citoyens et la communauté

La participation des acteurs est reconnue comme l'une des conditions du DD ; car une gouvernance de type participatif entraînerait de meilleures décisions, des solutions mieux adaptées et une responsabilité individuelle et collective plus forte, sans compter le renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté. Il y a lieu de se demander si cela est vraiment le cas. De quelle participation est-il question ? D'une consultation sans obligation d'engagement et de suivi de la part de ceux qui consultent ? Quelle évaluation est faite du plan d'action élaboré ou des différentes étapes de la démarche ? Y-a-t-il une proportion minimale de participants à respecter pour valider l'existence d'un plan d'action de DD pour l'ensemble de la communauté ? Quelles seraient les conditions d'une éthique de la participation ?

Évidemment, l'objet n'est pas ici l'analyse critique de la participation qui a déjà était faite par de nombreux auteurs et qui est importante. Toutefois, notre analyse des trajectoires territoriales révèle une faiblesse importante : il y a peu de moyens originaux pour susciter la mobilisation et la maintenir. Le nombre de personnes rejointes est en général plus que modeste, notamment dans le cas des villes populeuses, et il s'agit plus de consultation que de participation significative des communautés locales. Sans doute un cadre commun innovateur, éthique et propre à chaque contexte national, voire régional, serait aidant pour les acteurs engagés et désireux d'associer le plus grand nombre de citoyens à la démarche.

Dans le cas de Pelotas, il est intéressant de noter que la démarche d'A21 a été imbriquée avec les actions de renforcement de noyaux d'éducation relative à l'environnement. À Rondon do Pará, c'est 10 % de la population qui a participé à la deuxième étape de la démarche.

À Saint-Louis, la méthode participative aurait permis d'éviter des conflits paralysants entre les acteurs. À Bouaye, à Baie-Saint-Paul et Baie-Comeau, ce sont autant les agents municipaux que les élus et les habitants qui ont reçu une formation quant aux enjeux du DD. Toutefois, malgré ces initiatives, l'engagement de la population ainsi que le suivi actif mobilisateur demeurent des défis majeurs pour toutes les démarches.

Par ailleurs, si impliquer le conseil municipal en amont de la démarche est identifié par les acteurs comme une condition de réussite, cela pose d'autres questions : comment faire en sorte que la démarche reste tout de même indépendante par rapport au conseil ? Comment garder un esprit critique si la démarche est initiée, menée ou présidée par le maire ou son représentant ? Comment valoriser son caractère innovateur pour répondre à certaines problématiques ? Par exemple, l'A21L de Caraguatatiba est sur la glace car il a perdu l'appui du pouvoir exécutif municipal, suite à la contestation du Forum 21 quant à la méthode menant au plan directeur municipal, une obligation légale brésilienne.

Le présent corpus de démarches territoriales démontre que les acteurs et les partenariats sont nombreux, notamment au Brésil où le privé est un joueur très présent. À Rondon do Pará, le Forum 21 est formé de 41 représentants d'entités locales et du pouvoir public, de 38 suppléants et de cinq membres d'honneur. La multiplication des acteurs risque-t-elle de créer du brouillage ou au contraire de vivifier la démarche ?

Le choix des participants, selon la méthode classique de la représentation par organisation, pose quant à elle le problème des acteurs influents qui ont peu de temps à consacrer et se retrouvent sur les mêmes tables ou les mêmes comités, créant ainsi une concentration de pouvoir avec les conséquences qui en découlent. Or le DD, pour répondre à des objectifs d'équité sociale et intergénérationnelle, interpelle des acteurs le plus souvent absents : les jeunes, les générations futures et les plus démunis. Au Québec, plusieurs démarches ont préféré un comité A21, formé de leaders individuels actifs identifiés à des enjeux locaux de DD, à une représentation traditionnelle par organisme.

Résultats obtenus et suivi

Si les résultats ou les bénéfices de la démarche territoriale de DD, versus les objectifs fixés, indiquent un niveau de réussite, c'est sur un plus long terme et en fonction des principes de DD et des apprentissages collectifs que la plus-value des démarches territoriales pourrait être jaugée. Par exemple, ces démarches ont-elles contribué à réduire la pauvreté[5] ? Cela demanderait, bien sûr,

5. « Les dimensions sociales, en particulier les questions relatives à la pauvreté, ne sont parfois pas suffisamment prises en compte dans les prescriptions de politique sur l'économie verte. Certaines de ces prescriptions politiques pourraient satisfaire aux conditions et normes externes, sans avoir un impact favorable sur la vie des citoyens » (CEDEAO, version non éditée : 61).

une recherche longitudinale. Ce qui retient l'attention ici, c'est plutôt le bilan que les participants font de leur engagement dans une telle démarche.

Bien que plusieurs territoires ici analysés ne soient pas encore à l'étape du plan d'action, de l'évaluation des résultats ou des bénéfices, nous avons relevé un certain nombre d'éléments, voire d'indications potentielles d'évaluation :

Dynamisation et mobilisation sociales

- la création de groupes de travail ;
- le soutien à des initiatives locales ;
- la participation/contestation au plan directeur municipal ;
- l'organisation communautaire ;
- la revitalisation de la vie de quartier ;
- l'engagement des jeunes pour la solidarité internationale.

Renforcement des capacités individuelles et collectives

- la sensibilisation et la formation ;
- l'éducation relative à l'environnement ;
- l'élaboration de profil ou état de lieux ou diagnostic ;
- la réalisation de projets concrets dans la communauté ;
- la mise en œuvre de bonnes pratiques ou du plan d'action A21L tant dans l'organisation municipale que dans la communauté ;
- l'expression de sa vision de l'avenir ;
- l'apprentissage du travail décloisonné et transversal pour les services administratifs ;
- la création de schémas de production viable ;
- la mise à jour d'un instrument de gestion environnementale ;
- la définition de nouveaux enjeux et mesures, voire d'un modèle de durabilité.

Gouvernance participative

- la création de partenariats institutionnels et d'espaces collégiaux de participation populaire ;
- le renforcement du contrôle environnemental auprès des entreprises ;
- le plan commun de protection et de gestion côtière ;
- le développement d'une culture de participation.

Le suivi

Le suivi constitue toujours le maillon faible de tout processus, de toute organisation. Cela se confirme aussi avec les démarches de DD. Par contre, le suivi et l'évaluation font partie intégrante de la démarche et permettent de vérifier le niveau d'apprentissage collectif sous-tendu par ces territoires apprenants. Selon un objectif de transparence de la décision publique, voire de reddition de comptes, le suivi participatif n'est pas encore à l'ordre du jour. En outre, plusieurs équipes travaillent encore à élaborer des grilles de suivi conviviales et significatives. Sur l'ensemble, seulement cinq territoires se sont dotés, dans le temps, d'indicateurs et de mesures de suivi des actions du plan. Toutefois, il faut nuancer ce constat par le fait que deux des cas viennent de démarrer et qu'un troisième est considéré comme récent.

En conclusion à cette composante fondamentale de la trajectoire des territoires durables en devenir, bien que les résultats soient intéressants pris un à un, nous opinons qu'ils demeurent globalement modestes, malgré leurs caractères novateur et participatif. Nous n'irons pas jusqu'à dire qu'ils « manquent de traduction opérationnelle », mais les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées par leur création aux dires tant des citoyens que des organisations nationales et internationales impliquées. Modifient-ils des comportements tant dans la production que dans la consommation ou encore permettent-ils une modernisation des politiques publiques locales, par exemple ? Seules des études approfondies et qualitatives permettraient d'y répondre.

Quels défis pour le devenir des territoires durables ?

Il y aurait encore là une multitude de défis à traiter compte tenu de l'ampleur du spectre des dimensions sociétales couvertes par les démarches territoriales de DD. Cependant, par souci de frugalité (les pages s'accumulent !) et de cohérence, nous n'en retenons ici que deux, en lien avec les cas présentés :

- la mobilisation des acteurs et des citoyens, dans le temps et à travers une gouvernance participative ;
- le caractère intégrateur de la démarche quant aux caractères multiacteurs, multitemporel, multidimensionnel du DD.

Le défi de la mobilisation des acteurs à travers la gouvernance participative

La plupart des instigateurs et des porteurs de démarche sont aux prises avec le défi de la mobilisation des acteurs. Bien que dans la majorité des cas ce sont les élus locaux qui impulsent le processus, suite à une initiative localisée (Québec) ou à une incitation nationale (France/Brésil), il n'en demeure pas moins que leur mobilisation n'est jamais gagnée. Dans le cas de Pelotas et de Szczecin, par exemple, l'A21L n'a pas été poursuivi lors du renouvellement des élus en place. Cela pose la question de savoir comment stabiliser ou garder le leadership du processus à l'intérieur du comité de pilotage, au-delà des allégeances politiques.

Dans le cas sénégalais, la présence d'un A21L est vécue, par les élus, comme une structure supplémentaire et l'arrivée de nouveaux acteurs jugés comme menaçant pour le pouvoir en place. En d'autres lieux, des élus y voient l'occasion de redorer leur image ou celle de leur ville, mais tout en craignant une participation trop citoyenne, peut-être trop critique…

De plus, les initiateurs et les porteurs cherchent à mobiliser des partenaires institutionnels, œuvrant à différentes échelles ou dans divers secteurs, chacun selon leurs règles et leur logique, et à convaincre leurs représentants de se concerter autour d'une même table afin de fédérer des ressources pour un même projet ou un même territoire d'intervention. C'est le cas notamment de Baie-Comeau (Québec).

Des auteurs ont d'ailleurs invoqué un facteur démobilisant, soit la présence de conflits de personnalités au sein du comité responsable ou encore des niveaux différenciés de compréhension risquant de faire vaciller le maintien de la démarche. La présence d'inégalités entre les participants crée aussi un malaise. Par exemple, les représentants des organisations, des corporations ou des institutions sont le plus souvent payés pour participer (leurs heures de participation étant du temps de travail), ce qui n'est pas le cas des citoyens participants. Il y a aussi la question de l'équilibre du poids politique et des ressources de grandes organisations, comme celles d'une multinationale par rapport à celles d'un citoyen ou d'une association locale. La présence de scientifiques peut aussi gêner le processus de mobilisation, compte tenu cette fois du niveau de langage. Le cas de Milton-Parc est évocateur à ce sujet.

Il y a également le problème de ceux qui consacrent du temps pendant des mois, voire des années, à coup de soirées bénévoles, pour l'avancement d'une cause à laquelle ils croient. Ils finissent le plus souvent par s'épuiser ou à se décourager, au bout d'un à deux ans, car les changements souhaités arrivent trop lentement, ou encore leurs apports et contributions ne sont pas visibles dans l'ensemble, l'institution récupérant celles-ci. Le cas de Lausanne est explicite à cet effet.

Le manque de moyens et même de locaux dédiés au travail du comité A21 constituent des facteurs de démobilisation. Il devient alors difficile de faire avancer la démarche si les conditions matérielles et logistiques minimales ne sont pas réunies.

Les comités de pilotage doivent parallèlement former, informer, sensibiliser, communiquer, faire le suivi avec l'ensemble de la population visée et parfois même assurer une mise à niveau constante avec les nouveaux membres qui s'ajoutent suite aux départs. Pour maintenir l'intérêt, des opérations d'éducation relative à l'environnement (Pelotas) et des Sommets, conférences annuelles sont offertes. Si un des objectifs de la démarche territoriale de développement durable est de sensibiliser, voire faire changer un comportement individuel/collectif, quant à la gestion

des déchets ou à l'usage de l'eau, par exemple, alors encourager les bénévoles c'est tout un travail d'animation et d'organisation communautaire qui est sollicité.

L'étendue du temps mobilisé pour l'ensemble de la démarche territoriale de DD est justement un facteur de démobilisation. Une période de mise en œuvre de plus de cinq ans ne permet ni une actualisation des enjeux de DD, ni une mobilisation bénévole. L'élaboration et l'adoption du plan d'action, étape finale du cycle, par la communauté et la collectivité territoriale, dépassent la plupart du temps les 18 mois, période idéale pour avoir un projet concret sur la table.

Enfin, si les élus d'une collectivité territoriale n'ont pas l'intention de se laisser influencer dans leurs priorités, leur plan triennal, si aucune ressource ne peut être dégagée, c'est alors le signal qu'il vaut mieux ne rien commencer, évitant les frustrations à la suite des attentes suscitées et les pertes d'énergie. Car une démarche territoriale de DD, conduisant à un plan d'action collectif, correspond à un mode de gouvernance participative.

Ce défi de la gouvernance participative démontre qu'une démarche territoriale de DD n'est pas qu'un simple exercice de marketing territorial, mais suppose la mise en place d'une culture de la participation en vue de créer une synergie capable de mieux maîtriser la complexité, selon une vision globale et partagée. Toutefois, il semble que les élus soient davantage dans une attitude de crainte/contrôle que de coopération avec l'ensemble de la communauté. Cette gouvernance multiacteurs est soucieuse d'abord de coopération et de solidarité (et non de compétition et de pouvoir) facilitant un engagement et une responsabilisation individuels et collectifs.

Le défi de l'intégration au sein d'une démarche territoriale de développement durable

Ce n'est pas un mince défi ! La crédibilité du DD, tout comme ses applications, en dépend. Car la vision globale et intégrée du développement durable est l'un de ses socles. En effet, la définition consensuelle de Brundtland fait appel à l'harmonisation, à l'intégration des dimensions sociale, économique et environnementale dans la prise de décision. Tout au long desquarante dernières années, le concept de DD s'est précisé : la gouvernance et la culture[6] y ont été ajoutées, selon les pays et les auteurs.

L'intégration ne se limite pas qu'aux dimensions du développement. De façon originale, elle incorpore le temps, le passé par l'état des lieux et le futur avec une vision stratégique. Ainsi les décisions d'aujourd'hui intègrent les potentiels, les capacités des générations futures à répondre à leurs besoins. Cette idée fait appel à l'éthique afin que les orientations de développement, les choix de production comptabilisent tous les coûts sociaux et environnementaux (principe d'internalisation) et leurs conséquences individuelles et collectives. De même, l'idée initiale du DD, mais quelque peu édulcorée avec sa popularité, en est une de changement social plus équitable et viable afin de permettre à tous les peuples et à tous les groupes sociaux de satisfaire leurs besoins fondamentaux.

Une autre forme d'intégration est celle des acteurs. Prendre en compte la situation de tous les humains, afin de contrer l'exclusion sous toutes ses formes, renvoie à des enjeux de justice sociale, de coopération et de solidarité, notamment avec les plus démunis et les pays du Sud. Prendre le virage du DD dans sa cour c'est bien, mais c'est encore mieux si le virage se fait en collaboration avec plusieurs autres cours ! En d'autres mots, cela souligne l'importance de l'emboîtement ou l'imbrication des différentes échelles territoriales. Le DD doit passer à travers toutes les échelles, de la petite organisation, voire de la cellule familiale, à la région, à la nation. Toutefois, un des principes de DD, soit celui de la subsidiarité, permet de garder le cap sur les communautés quand il s'agit de démarche territoriale.

Les acteurs des territoires documentés dans ce livre ont-ils adopté une démarche globale et intégrée de DD ? Oui du point de vue des intentions, mais non dans la pratique. Les démarches territoriales de DD documentées, à l'instar des villes durables, s'avèrent avant tout une construction sociale, un modèle qui sert de lieu d'apprentissage et de lieu réflexif quant à la présence de forces et de valeurs contraires.

6. À l'image de certaines villes européennes, comme barcelone, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec s'est doté, en 2011, d'un Agenda 21 de la culture, ce qui a fait sourciller les responsables de la stratégie de développement durable du gouvernement du ministère du Développement durable, de l'environnement et des Parcs.

L'instrumentalisation politique des démarches territoriales de DD (verdissement, image de marque pour l'attractivité du territoire) et leur institutionnalisation par le haut (même méthode, mêmes outils, indice de performance organisationnelle, professionnalisation du DD) deviennent des obstacles majeurs à l'expression libre des capacités transformatrices et créatrices d'agents et d'artisans du changement pouvant conduire à une meilleure cohésion sociale et à plus d'équité territoriale et intergénérationnelle. Il y a là matière à débat…

À la fin de l'introduction, quelques questions ont été dégagées, telles que les convergences et les divergences entre les démarches, la nature des stratégies adoptées territorialement (ascendante ou descendante), la traduction des objectifs/principes de DD, le renforcement des capacités des individus et des communautés et celle de l'échelle territoriale favorisant l'intégration. Nous y avons répondu implicitement à travers ce chapitre. Par contre, revenons sur la question centrale de l'échelle territoriale la plus appropriée pour une démarche intégrée de DD.

À la lecture des cas, deux échelles ressortent, soit celle des villes peu populeuses et celle des villages. D'ailleurs, les acteurs de ces dernières ont spontanément qualifié leur démarche de plan d'action intégré. Certes, la population peu nombreuse, l'interconnaissance, la rareté des ressources et des moyens obligent à une mise en commun facilitant l'intégration, mais soulève aussi des obstacles à surmonter pour la réussir. Par exemple, à Baie-Comeau et Bouaye l'intégration des jeunes et la coopération ont une place de choix.

Face aux défis sérieux que posent les incidences dramatiques, tant humaines qu'environnementales, des modes productiviste et consumériste, ainsi que du renforcement des inégalités et des pertes de valeurs et de sens qui s'ensuivent, il serait facile de conclure que ces démarches et les territoires durables en devenir ne sont qu'une goutte d'eau dans l'océan, un pied-de-vent dans le ciel couvert, une lutte inégale entre David et Goliath…

Par contre, si nous choisissions d'accumuler les gouttes d'eau, avec conscience et engagement, alors la fabrication collective de territoires viables et durables pourrait se fédérer, voire s'interconnecter sur une même toile, non pas à la vitesse des médias sociaux, mais au rythme des femmes et des hommes qui préservent le présent pour l'avenir, qui poussent les nuages et acceptent de faire le pari qu'un monde meilleur est possible.

Deux scénarios interprétatifs sur l'avenir des territoires durables en devenir

En guise de finale qui se veut ouverte, nous tentons une interprétation, certes à partir des démarches territoriales de développement durable décrites, mais aussi des connaissances en sciences humaines sur les pratiques du développement durable. L'utilisation de deux scénarios contraires, optimiste et critique, bien que théoriques, sert avant tout d'élément réflexif et pédagogique. Car comme mentionné en introduction, les territoires dits durables sont en construction, en mouvement continu. Ils font partie d'un idéal sociétal, ponctué de contradictions, d'avancées

et de reculs, parfois invisibles à l'œil nu, mais tout de même significatifs du point de vue de la cognition et du changement social. Sachant que la réalité est incompressible, car complexe et nuancée, mais afin de resituer globalement le sens de ces pratiques, nous vous proposons de regarder les territoires durables en devenir, avec deux paires de lunettes, des roses et des noires, permettant du coup de dessiner, de façon impressionniste, deux scénarios.

Les lunettes noires. Les territoires et les villes ont continué de s'étendre, de gaspiller, d'empiéter sur les autres usages agricoles, forestiers, récréatifs, patrimoniaux, bouffant l'énergie et les ressources, pelletant les incidences négatives et les déchets toutes formes confondues chez les voisins ou les générations futures. Ce n'est plus seulement de l'étalement urbain, mais une forme d'arnachie ingérable et insoutenable. L'empreinte écologique est dépassée pour plusieurs territoires qui achètent des crédits-carbone aux plus pauvres. Le modèle de développement, basé sur la croissance des entreprises et le PIB, a mené à une impasse humanitaire permanente. Non pas parce la terre nourricière était incapable de répondre aux besoins fondamentaux, mais parce les priorités ont été mises à la production d'armes et de guerres, à la construction effrénée de routes, d'autoroutes et de bétonnage. Ainsi, les inégalités et les privilèges des uns au détriment des autres ont creusé des fossés infranchissables, grâce à la complicité des pouvoirs économique et politique. C'est désormais la sécurité, sous toutes ses formes, qui rend la vie au quotidien précaire et menacée, chacun luttant pour sa propre survie.

Dans un tel contexte mondial, les instances territoriales, dont les villes, sont dépassées, en compétition continue pour l'appropriation des ressources fossiles, des biens communs vitaux, telle l'eau potable. Malgré que certaines villes aient réussi à créer une oasis verte exemplaire pour leurs citoyens, elles demeurent fragiles, telle une oasis soumise régulièrement aux vents du désert. Elles construisent des murs de plus en plus hauts pour se protéger.

Les lunettes roses. Les démarches territoriales durables se multiplient. Elles sont devenues non seulement un pas dans la bonne direction, mais ont agi comme incitatif auprès de tous les types d'acteurs dans leur mode de pensée et de gestion. Les décideurs nationaux et multinationaux ont fortement encouragé ces démarches et s'en sont même inspirées. L'engagement de tous, selon un principe de développement durable, s'est inscrit dans les temps de l'apprentissage et du renforcement des capacités. Un changement fondamental dans les comportements, voire dans les modes de production et de consommation, a pris naissance et a essaimé. Les décisions basées sur une approche ouverte et multiacteurs concernant tant l'urbanisme, l'éducation, la santé que la culture font en sorte que les biens communs, précieux à la viabilité des écosystèmes et des sociosystèmes, soient gérés de façon prudente par un conseil de sages et de jeunes. Ces initiatives valorisées ont créé, avec le temps, une cohésion sociale et une éthique du développement viable et durable.

Les territoires durables ont pu compter sur les forces vives et transformatrices de la société civile. Ils coopèrent entre eux et appuient, à la mesure de leurs moyens, les territoires voisins ainsi que ceux des autres hémisphères. Dans ce contexte de coopération et d'entraide, les territoires en quête de durabilité ont formé un véritable réseau, une constellation mondialisée, créant un écran bloquant le sentiment d'impuissance, faisant contrepoids aux forces destructrices des biens communs.

Inlassablement, des femmes et des hommes, de partout dans le monde, travaillent et communiquent ensemble : ils croient à un « monde meilleur possible », y besognent vigoureusement et courageusement, à l'image des Artisans du changement d'hier et de demain.