

The logo for idheap, featuring three horizontal lines to the left of the text 'idheap'.

Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-près-Renens

The logo for are, featuring the letters 'a r e' in a bold, sans-serif font, with five dots below the 'e'.

Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development

**Etat des lieux des démarches de
développement durable dans les
communes**

Impressum

Editeurs

Office fédéral du développement territorial (ARE),
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication (DETEC)
Institut de hautes études en administration publique
(IDHEAP)

Production

Etat-major de l'information de l'ARE, Rudolf Menzi

Textes et rédaction

ARE: Anne DuPasquier, Sonya Elmer
IDHEAP: Peter Knoepfel
SANU (Partenaire pour la formation environnementale et la
durabilité)-IDHEAP: Marc Münster

Conception graphique

Desk Design, Hinterkappelen

Distribution

www.aren.ch
www.idheap.ch

12.2003

**Etat des lieux des démarches de
développement durable dans les
communes**

Table des matières

1. Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Objectifs	7
2. Méthodes	8
2.1 Sources des données	8
2. L'enquête nationale	8
3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable	11
3.1 Généralités	11
3.2 Répartition géographique	12
3.3 Nombre de communes et population concernée	13
3.4 Superficie territoriale	15
3.5 Distribution par canton	16
3.6 Chronologie	17
4. Les communes sans démarche	19
5. Caractéristiques des démarches de développement durable	21
5.1 Raisons à l'origine de la démarche	21
5.2 Types de démarche	22
5.3 Echelle d'application	24
5.4 Etapes	24
5.5 Objectifs	25
5.6 Actions	26
5.7 Acteurs et organisation	27
5.8 Participation	29
5.9 Communication	30
5.10 Systèmes d'évaluation	31
5.11 Thèmes	32
5.12 Points forts	34
5.13 Changements induits	35
5.14 Bénéfices	36
5.15 Coûts et financement	38
5.16 Problèmes rencontrés	39
6. Comparaisons avec la situation en Europe et dans le monde	40
6.1 Thèmes abordés	41
6.2 Acteurs	41
6.3 Structure et organisation des démarches	42
6.4 Problèmes rencontrés	42
6.5 Changements induits	42
7. Quelques conclusions	44
7.1 Conclusions générales	44
7.2 Thèmes	44
7.3 Stratégies	45
Annexes	48

Table des matières**Table des illustrations**

Tableau 2.1: Nombres de questionnaires envoyés et réponses reçues	9
Tableau 3.1: Vue d'ensemble des démarches de développement durable entreprises par les communes	11
Figure 3.1: Treize cantons et 94 communes ont une démarche de développement durable en cours (état juillet 2003)	12
Figure 3.2: Répartition linguistique de la population vivant dans une commune avec processus de développement durable (proportion du nombre d'habitants)	13
Figure 3.3: Répartition de la population concernée par une démarche de développement durable, par catégorie de communes	14
Figure 3.4: Répartition du nombre de communes engagées dans une démarche de développement durable, par catégorie de communes	14
Figure 3.5: Répartition des catégories de communes avec démarche selon leur superficie	15
Figure 3.6: Population vivant dans des communes menant une démarche de développement durable (en % de la population cantonale)	16
Figure 3.7: Introduction des processus de développement durable en Suisse (état juillet 2003)	17
Figure 4.1: Raisons indiquées pour expliquer l'absence de démarche de type Agenda 21	19
Tableau 4.1: Nombre de communes et population concernés par les démarches annoncées	20
Figure 5.1: Raisons à l'origine des démarches répertoriées	21
Figure 5.2: Types de démarches répertoriées dans l'enquête (nombre de communes par type)	23
Figure 5.3: Types de démarche de la catégorie «Autres»	23
Figure 5.4: Aperçu de l'état d'avancement des différentes étapes des démarches répertoriées	25
Figure 5.5: Types d'objectifs de démarche	26
Figure 5.6: Groupes d'acteurs à l'origine des démarches	27
Figure 5.7: Importance relative et types de groupes d'acteurs ayant la responsabilité des démarches	28
Figure 5.8: Types d'associations d'acteurs coordonnant les démarches	28
Figure 5.9: Groupes d'acteurs participant aux démarches	29
Figure 5.10: Méthodes de participation utilisées	30
Figure 5.11: Moyens de communication utilisés	31
Figure 5.12: Types de systèmes d'évaluation utilisés	32
Figure 5.13: Thèmes abordés dans les démarches répertoriées	33
Figure 5.14: Prise en compte des trois dimensions du développement durable dans les démarches en Suisse romande et en Suisse alémanique	34
Figure 5.15: Types de changements législatifs répertoriés	35
Figure 5.16: Types de changements organisationnels répertoriés	36
Figure 5.17: Bénéfices actuels mentionnés des démarches répertoriées	37
Figure 5.18: Bénéfices espérés des démarches répertoriées	37
Figure 5.19: Fréquence des types de financement (sans tenir compte du montant)	38
Figure 5.20: Problèmes rencontrés	39
Tableau 6.1: Proportion de communes menant un Agenda 21 local dans les pays d'Europe occidentale	40
Tableau 6.2: Changements recensés mentionnés le plus souvent au niveau international, selon le PNB	42

1. Introduction

1. Introduction

Le présent rapport est le résultat d'une collaboration fructueuse entre l'IDHEAP¹ et le sanu² d'une part et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'autre part. L'ARE, en tant que plateforme de coordination du développement durable en Suisse, a notamment pour rôle de promouvoir les démarches de développement durable au niveau local et d'en assurer la qualité. L'IDHEAP, en tant qu'institut de formation, de recherche et de conseil pour le secteur public, est actif depuis les années quatre-vingt dans le domaine des politiques environnementales au travers de son unité d'enseignement et de recherche «Politiques publiques-Environnement». Il travaille également depuis quelques années dans le domaine du développement durable. Avec le sanu comme partenaire expérimenté en formation environnementale et durabilité, l'IDHEAP s'intéresse de près aux démarches de développement durable au niveau local.

1.1 Contexte

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992, les 180 pays participants se sont engagés à entreprendre un Agenda 21 national, vaste programme d'action pour le 21^{ème} siècle. Dans le document adopté, l'importance du soutien à la mise en place d'Agendas 21 au niveau local a été soulignée et ce thème fait même l'objet d'un chapitre. Les principes émis ont été réaffirmés lors du Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu en été 2002 à Johannesburg, en particulier: «il s'agit d'encourager le rôle et la capacité des autorités locales dans la mise en œuvre du développement durable»³.

Compte tenu des expériences internationales, cet encouragement a largement porté ses fruits (cf. chapitre 6). Il a notamment contribué à renforcer le rôle du local, et ceci non pas seulement dans le domaine du développement durable sensu stricto. Il a contribué à renforcer le poids politique du local vis-à-vis des acteurs centraux, aussi bien dans des pays européens à forte tradition centralisatrice, par exemple l'Espagne, l'Italie ou la Grande-Bretagne, que dans beaucoup de pays en voie de développement ne disposant pas d'une véritable structure administrative locale. On est même tenté de dire que l'Agenda 21 a contribué fortement à une revalorisation générale des acteurs locaux et ceci indépendamment des domaines d'actions choisis. L'enjeu institutionnel, selon cette hypothèse, aurait donc autant d'importance, sinon plus, que l'enjeu substantiel consistant à l'introduction d'actions menant vers le développement durable.

Les données suisses rapportées dans ce document paraissent en être une preuve, paradoxale, car elles montrent une faible présence de cet enjeu institutionnel comparé à la situation d'autres pays et ainsi, un débat peut-être moins animé qu'ailleurs. Il est vrai que, probablement pour cette raison, le nombre de démarches de développement durable semble être moins important que dans les pays où le souci de renforcer l'autonomie communale va de pair avec l'appel de l'Agenda 21 local. Pourtant, le contexte fédéraliste, attribuant depuis fort longtemps une autonomie importante aux collectivités locales helvétiques, n'est pas un obs-

¹ Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

² Partenaire pour la formation environnementale et la durabilité, Bienne

³ Plan d'application, Johannesburg 2002, art.149

1. Introduction

tacle à l'émergence de démarches de développement durable au niveau local, comme les chiffres de cette publication le montrent. Il semble que, malgré la structure fédéraliste très prononcée de notre pays et la réticence notoire du local vis-à-vis de la Berne fédérale, le rôle des instances fédérales dans la transformation du processus mondial, induite par la Conférence de Rio, n'ait pas été négligeable. Rappelons quelques faits.

Après une première stratégie établie en 1997, le Conseil fédéral adoptait, en mars 2002, sa nouvelle «Stratégie 2002 pour le développement durable». Ce document, qui s'adresse en premier lieu aux offices fédéraux, sert aussi de cadre de référence pour des actions aux niveaux cantonal et communal. En particulier, il insiste sur l'importance, pour la mise en œuvre du développement durable, de mettre en place des partenariats avec de nombreux acteurs, dont les collectivités publiques au niveau local. Afin de renforcer ces liens, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a créé en partenariat avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et l'Union des villes suisses (UVS) un «Forum du développement durable pour les cantons et les villes». Ce Forum a pour but de faciliter les échanges et de travailler sur des thèmes comme, par exemple, les conditions de mise en œuvre du développement durable, l'évaluation de projets ou la participation. Dans cet esprit a été créé, en été 2003, un «Cercle Indicateurs» qui réunit huit cantons et douze villes dans le but de définir et de perfectionner, pour l'ensemble de la Suisse, un système d'indicateurs centraux destiné aux cantons et un autre aux villes. Ceux-ci permettront d'analyser l'évolution de la situation, d'établir des comparaisons et seront utilisés à des fins de communication. C'est également dans ce cadre qu'a été entreprise la présente étude.

Les démarches de développement durable, Agendas 21 ou autres, se sont multipliées ces dernières années dans les cantons, les communes et les régions. Il manquait toutefois une vue d'ensemble claire de ces processus. En particulier, leurs caractéristiques et leur qualité n'étaient pas analysées de manière systématique. Par démarche de développement durable on entend tout processus global entrepris par une commune qui va dans le sens du développement durable et qui s'apparente à un Agenda 21. Cette terminologie n'est cependant pas exclusive, plusieurs démarches s'intitulant autrement.

L'état des lieux des démarches de développement durable dans les communes constitue une étape dans le cadre de l'évaluation de la qualité de ces processus. Il donne une vision à un moment donné, soit en été 2003. Il reflète aussi le point de vue des communes sur leur propre démarche, puisque les données sont fournies par les acteurs directement concernés.

L'ARE et le consortium IDHEAP-sanu, tous deux intéressés par une telle étude, ont décidé de réunir leurs forces et compétences, pour concevoir, réaliser et interpréter l'enquête nationale, dont les résultats sont rapportés dans la présente publication.

A la fin de l'année 2002, le consortium IDHEAP-sanu a obtenu, de la part de la Fondation «Gebert Rüf», le financement pour un grand projet de recherche axé sur l'évaluation des coûts et des bénéfices des démarches Agenda 21 au niveau local⁴. Une collaboration était donc possible, parce que le projet de recherche se proposait de faire un état des lieux de ces démarches, état des lieux que l'ARE était simultanément en train de préparer.

⁴ Projet de recherche sanu/IDHEAP: «Mesurer les succès du développement durable», www.sanu.ch

1. Introduction

Les résultats présentés ici profiteront aussi à la recherche. Ils lui servent de base pour sélectionner les communes dans lesquelles seront conduites des recherches approfondies pour l'élaboration d'un outil d'évaluation des coûts et des bénéfices des actions communales de développement durable. Cet outil, destiné aux acteurs communaux et développé en collaboration avec les collectivités publiques locales, sera présenté au terme de la recherche prévu pour fin 2005.

1.2 Objectifs

La présente étude constitue un élément qui vise à renforcer le cadre de référence pour une mise en œuvre du développement durable au niveau local.

Les objectifs directs sont les suivants:

- obtenir une vue d'ensemble exhaustive et actualisée des démarches de développement durable en Suisse;
- rassembler les caractéristiques des différents processus dans une banque de données;
- analyser les critères de qualité, tels que définis dans le questionnaire soumis aux communes, afin de mettre en évidence les points forts et les points faibles des démarches;
- mettre ces informations à disposition des cantons, des communes, des milieux intéressés et du public (échanges, benchmarking, ...).

Plus globalement, une meilleure connaissance des démarches, ainsi que leur comparaison avec les situations d'autres pays européens, doit permettre à l'ARE d'orienter sa stratégie d'incitation en fonction des caractéristiques existantes, des besoins ou des manques. Cette étude doit également servir pour une attribution optimale des aides financières du Programme d'encouragement pour le développement durable de l'ARE, en fonction de la qualité des projets, tout en tenant compte de la situation dans son ensemble.

Les objectifs à moyen et long terme sont ainsi de contribuer à la continuité des processus, au-delà des effets de modes ou de leur dépendance d'une personne en particulier. Il s'agit également de favoriser les processus d'apprentissage par une amélioration continue. La base de données constituée à partir de l'enquête va ainsi servir pour d'autres études, notamment sur les outils d'évaluation de projets au niveau local ou les Best Practice. Elle est, comme déjà mentionné, le point de départ pour développer l'outil d'analyse «Coûts et bénéfices».

2. Méthodes

2.1 Sources des données

Les données qui ont servi de base à l'élaboration de l'état des lieux proviennent essentiellement de quatre sources:

- les renseignements figurant sur le site Internet de l'ARE, www.are.ch (plate-forme d'information de l'Agenda 21 local);
- les données du Programme d'encouragement, qui soutient des Agendas 21 locaux ou d'autres projets dans ce domaine;
- la consultation des responsables du développement durable des cantons; dix d'entre eux ont communiqué une liste de communes ayant entrepris une démarche;
- l'enquête nationale sur les démarches communales de développement durable, réalisée au printemps 2003, qui a permis de compléter et d'actualiser de manière systématique les informations existantes.

2.2 L'enquête nationale

L'enquête nationale avait pour but de rassembler de manière systématique des informations sur l'état d'avancement et les caractéristiques des démarches de développement durable dans les communes suisses. Les critères de qualité, tels que acteurs impliqués dans le processus, étapes prévues, en cours ou réalisées, thèmes traités ou méthodes utilisées, figuraient au centre du sondage.

L'enquête a été menée au moyen d'un questionnaire, mis au point par l'ARE et le groupe d'étude IDHEAP-sanu (cf. Annexe 1: Questionnaire). Les questions proviennent en grande partie des rubriques utilisées jusqu'alors pour la description des Agendas 21 du site de l'ARE; elles ont été précisées et complétées, afin de cerner au mieux les caractéristiques des processus. La majorité des questions était de type fermé, tout en offrant la possibilité de faire des remarques ou d'apporter des compléments personnalisés. Les réponses ont ensuite été introduites dans une banque de données Access, de manière à faciliter l'établissement de statistiques et la mise à jour ultérieure.

Le sondage s'adressait en premier lieu aux villes et il a été lancé avec le soutien de l'Union des Villes suisses (UVS). Il a toutefois été étendu à un certain nombre d'autres communes particulièrement concernées. Au total, 244 questionnaires ont été envoyés début mars, par courrier, aux destinataires suivants (cf. tableau 2.1):

- les 126 villes membres de l'UVS (51% des envois);
- 48 communes de moins de 10 000 habitants, dont l'ARE savait qu'elles avaient lancé un processus ou qu'elles étaient intéressées à le faire (20% des envois);
- 70 communes bernoises de moins de 10 000 habitants, qui avaient au moins une fois participé à une manifestation cantonale en faveur du développement durable; elles ont été incluses dans l'enquête suite à une demande du canton de Berne (29% des envois).

Une version électronique du questionnaire a également été transmise sur demande aux communes intéressées. Après le délai de réponse fixé au 7 avril 2003 une série de rappels a été

2. Méthodes

envoyée et plusieurs intéressés ont été contactés par téléphone⁵. Les derniers questionnaires pris en compte pour la présente étude datent de juin 2003.

Au total, 146 questionnaires ont été retournés à l'ARE et au sanu (cf. tableau 2.1). Parmi ceux-ci, 64 concernent des démarches de développement durable en cours. Signalons que lors de projets communs à plusieurs communes, seul un questionnaire a été rempli. C'est le cas de Initiative Limpachtal (12 communes), Werkstadt Basel (3 communes) et des communes d'Aesch et de Pfeffingen. Par conséquent, le nombre total de communes ayant une démarche de développement durable répertoriée s'élève à 78. Par ailleurs, 16 communes, dont on sait, selon d'autres sources, qu'elles mènent une telle démarche, n'ont pas renvoyé le questionnaire. Le nombre total de démarches communales est donc de 94 (cf. chapitre 3 «Vue d'ensemble»). Les données de l'enquête couvrent ainsi le 80% des démarches connues.

Tableau 2.1: Nombres de questionnaires envoyés et réponses reçues

	Questionnaires envoyés (% du total)	Total des réponses reçues (% par catégorie)	Détails des questionnaires reçus:		
			avec processus	sans processus (prévus)	processus abandonnés
Villes (UVS)	126 (51%)	85 (69%)	34	50 (23)	1
Autres					
Communes	48 (20%)	35 (73%)	28	4 (1)	3
Communes du canton de Berne					
	70 (29%)	26 (37%)	2	24 (5)	–
Total	244 (100%)	146 (60%)	64	78 (29)	4

Le taux global de réponse de 60% peut être jugé bon. Notons toutefois les quelques différences suivantes:

- Pour les villes, on relèvera un taux remarquablement élevé de réponses (69%). Sur les 85 questionnaires rentrés, 34, soit 40%, indiquent l'existence d'une démarche de développement durable. Parmi les 50 villes qui n'en ont pas, 23 ont indiqué leur intention de lancer un processus. Une ville a signalé un abandon.
- Pour les plus petites communes, le taux de réponses de 73% est moins surprenant car celles-ci ont justement été sélectionnées, parce qu'elles avaient déjà entrepris une démarche de développement durable ou pouvaient être intéressées à le faire. Parmi les 35 communes qui ont répondu, 28, soit le 80%, ont indiqué mener une telle démarche. Trois d'entre elles ont abandonné la leur en cours de route.
- Pour les petites communes bernoises, le taux de réponses relativement bas s'explique sans doute par le fait que peu d'entre elles ont entrepris une démarche (2 sur les 26 qui ont répondu). Cinq ont néanmoins annoncé leur intention de s'engager.

D'une manière générale, les réponses fournies étaient complètes et de bonne qualité. Elles ont souvent été accompagnées de brochures et de documents complémentaires traitant des projets communaux.

⁵ Les résultats de ces dernières démarches n'ont pas été à la hauteur du temps investi, puisque seuls huit questionnaires ont été obtenus après une cinquantaine d'appels téléphoniques.

2. Méthodes

Les données de l'enquête nationale sont utilisées, en complément des autres sources décrites au début du chapitre, pour établir une vue d'ensemble des démarches de développement durable en Suisse (cf. chapitre 3 «Vue d'ensemble»). Les informations sur les communes sans démarche ou sur celles qui en ont prévu une proviennent exclusivement de l'enquête (cf. chapitre 4 «Communes sans démarche»). Les réponses aux différentes questions qualifiant les démarches sont analysées plus à fond dans le chapitre 5 «Caractéristiques des démarches de développement durable».

Une partie des informations est transférée sur le site Internet de l'ARE, pour une description synthétique de chaque démarche. La banque de données sera mise à jour régulièrement et le site sera réactualisé au fur et à mesure de la collecte de nouvelles données.

En été 2003, une enquête a également été menée par l'ARE auprès des cantons, avec le soutien de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP). Quelques données générales provenant de cette enquête sont utilisées ici. Les résultats détaillés feront l'objet d'un rapport séparé. Les démarches régionales n'ont pas encore été étudiées de manière systématique. Seules sont prises en compte, dans le présent rapport, celles provenant de groupements de communes autour d'un projet régional.

3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable**3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable****3.1 Généralités**

Sur la base des différentes informations récoltées, une vue d'ensemble des démarches de développement durable a été établie (cf. tableau ci-dessous et fig. 3.1).

Tableau 3.1: Vue d'ensemble des démarches de développement durable entreprises par les communes

	<i>Nombre de communes</i>	<i>Population concernée (Nbre d'hab.)</i>	<i>Proportion de la population suisse (%)</i>	<i>Proportion du nombre de communes suisses (%)</i>
Etat juillet 2003	94	1 851 558	25.5	3.3
Prévu en 2003	7	113 422	1.6	
Prévu dès 2004	22	302 491	4.2	
Objectif du Forum DD pour fin 2003 ⁶ :			25%	

En juillet 2003, 94 communes sont répertoriées comme ayant entrepris une démarche de développement durable (cf. Annexe 2: Liste des communes menant une démarche de développement durable). Selon l'enquête, 29 communes ont prévu d'en démarrer une, dont sept d'ici fin 2003 et 22 à partir 2004.

Les 94 communes engagées actuellement représentent 1 851 558 habitants⁷, soit un peu plus du quart de la population helvétique.

L'objectif que s'est fixé en 2002 le Forum du développement durable pour les cantons et les villes semble donc déjà atteint en juillet 2003: «D'ici fin 2003, le 25% de la population vivra dans une commune menant un processus de développement durable». Si l'on tient compte des communes qui ont manifesté leur intention de lancer un tel processus, on peut imaginer atteindre à moyen terme plus de 30% de la population (cf. chapitre 4).

⁶ Forum du développement durable pour les cantons et les villes, créé en 2001 par l'ARE, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et l'Union des villes suisses (UVS)

⁷ Source: OFS, 2001

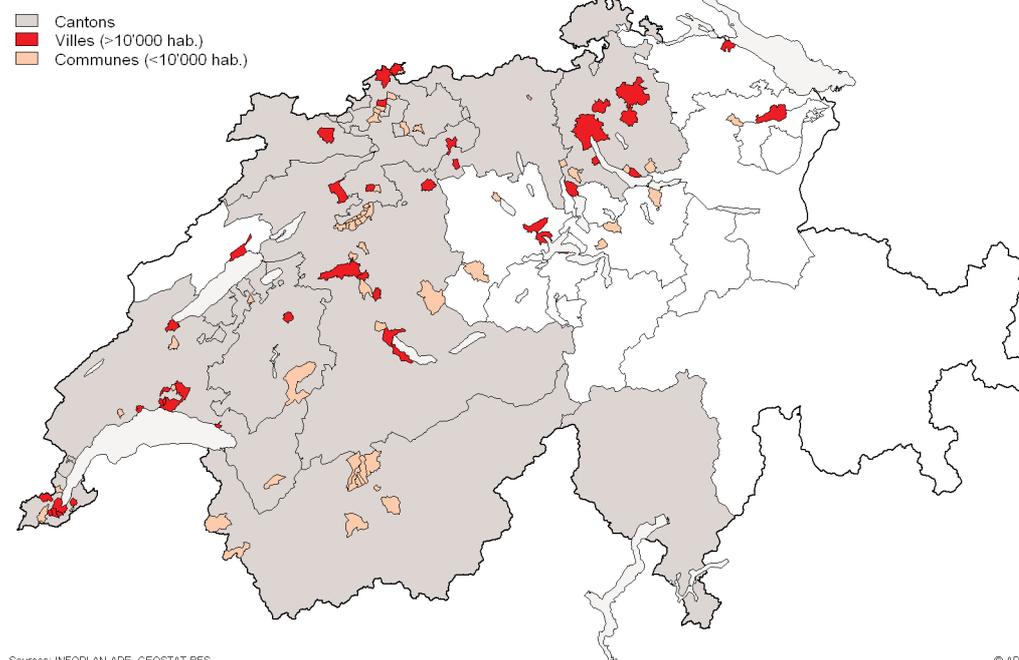
3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable

3.2 Répartition géographique

La carte ci-dessous montre la répartition géographique des démarches cantonales et communales.

Démarches de développement durable

Etat: Juillet 2003



Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS

© ARE

Figure 3.1: Treize cantons et 94 communes ont une démarche de développement durable en cours (état juillet 2003)

Selon les premiers résultats de l'enquête auprès des cantons, treize d'entre eux ont annoncé une démarche de développement durable (état en été 2003)⁸. Parmi eux, le canton de Zurich soutient actuellement une «Association Impuls Agenda 21 ZH» qui s'adresse aux communes et il démarrera une démarche cantonale en 2004. Quatre autres cantons ont annoncé leur intention d'entreprendre une démarche officielle, dont deux en 2004 (AR, TG).

A l'échelle du pays, la représentation des communes peut sembler faible, puisqu'elles ne sont que 94 sur 2880⁹ à mener une telle démarche, soit à peine plus de 3%. Le fait qu'elles représentent néanmoins un peu plus de 25% de la population suisse s'explique par l'engagement

⁸ Il s'agit de démarches globales de type Agenda 21. Les projets ponctuels relevant du développement durable ne sont ici pas répertoriés, ni l'intégration du développement durable dans des politiques sectorielles (comme l'ont mentionné les cantons de GR, NW et ZG). De plus, plusieurs cantons sont également impliqués par le biais du projet régional Bodensee Agenda 21.

⁹ Source: OFS, 2001

3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable

des huit plus grandes villes, soit Zurich, Bâle, Genève, Berne, Lausanne, Winterthour, St. Gall et Lucerne, qui comptent à elles seules près de 16% de la population suisse.

Du point de vue de la répartition géographique, on constate que les démarches de développement durable sont bien implantées dans le Nord, l'Ouest et le Sud-Ouest du pays, alors que la Suisse orientale et centrale, ainsi que la Suisse italienne ne sont encore que peu impliquées dans des processus cantonaux ou communaux.

Ce déséquilibre se retrouve partiellement au niveau de la répartition linguistique (cf. fig. 3.2).

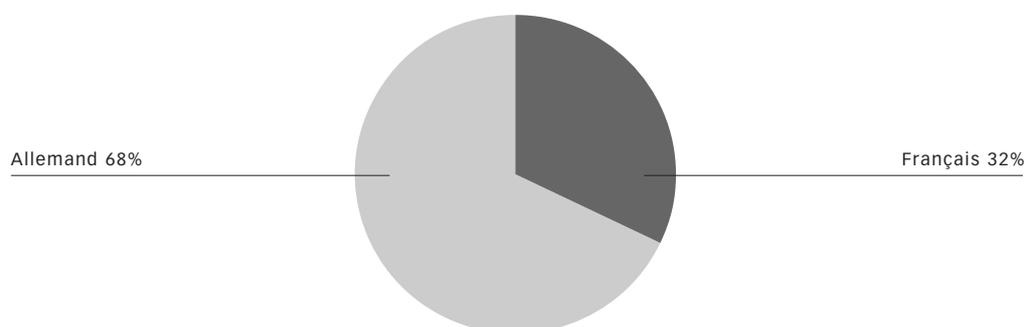


Figure 3.2: Répartition linguistique de la population vivant dans une commune avec processus de développement durable (proportion du nombre d'habitants)

Le 68% de la population domiciliée dans une commune avec démarche de développement durable se trouve en Suisse alémanique, soit légèrement moins que la proportion nationale¹⁰. Les processus qui ont lieu en Suisse romande représentent un tiers de la population des communes avec démarche, alors que les Romands sont le 23% de la population suisse. De tels processus sont encore à l'état de projet dans quelques communes italophones ou romanches. Concernant le nombre de communes, la proportion est légèrement différente, puisqu'en Suisse romande, on compte 34 démarches (36%) contre 60 en Suisse alémanique (64%).

3.3 Nombre de communes et population concernée

Les figures ci-dessous représentent la répartition des démarches en fonction de la taille de la commune (c'est-à-dire en nombre d'habitants, cf. fig. 3.3) et en fonction du nombre de communes (cf. fig 3.4). Pour cette analyse, on a distingué quatre catégories de communes:

- les grandes villes, de plus de 50 000 habitants
- les villes moyennes, entre 10 000 et 50 000 habitants
- les moyennes communes, entre 5 000 et 10 000 habitants
- les petites communes, de moins de 5 000 habitants.

¹⁰ Répartition de la population par région linguistique en Suisse: Suisse alémanique: 71.6%; Suisse romande: 23.6%; Suisse italienne: 4.4%; région rhéto-romanche: 0.4%. Source: Recensement fédéral 2000, OFS, 2003

3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable

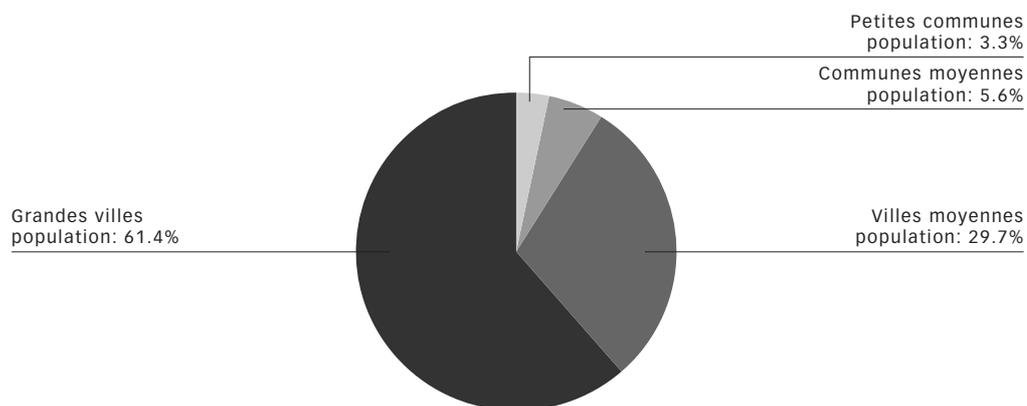


Figure 3.3: Répartition de la population concernée par une démarche de développement durable, par catégorie de communes

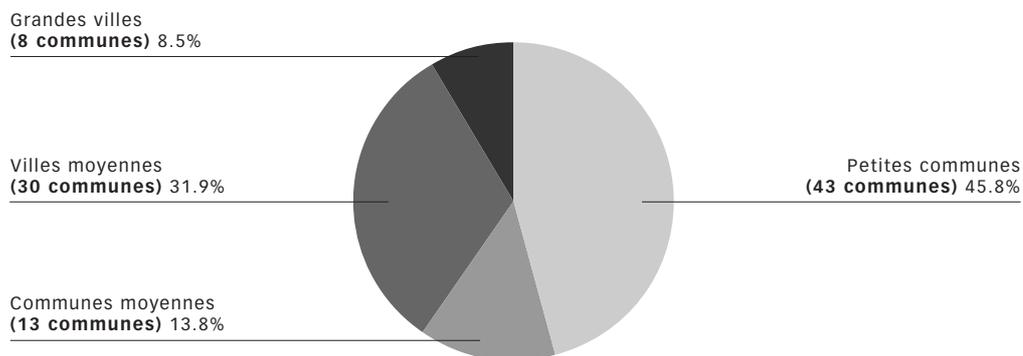


Figure 3.4: Répartition du nombre de communes engagées dans une démarche de développement durable, par catégorie de communes

Des figures 3.3 et 3.4, on peut tirer les conclusions suivantes:

- 61% des personnes vivant dans une commune avec démarche résident dans des villes de plus de 50 000 habitants (cf. fig. 3.3). Ces dernières sont au nombre de 8, soit environ 8% du nombre de communes engagées (cf. fig. 3.4). Ce sont, comme déjà mentionné plus haut, les plus grandes villes du pays.
- Les 30 villes moyennes (10 000–50 000 habitants) représentent environ 30% de la population des communes engagées.
- Les 13 communes de taille moyenne (5 000–10 000 habitants) ne représentent que 5.6% de la population vivant dans une commune avec démarche.
- Les communes de moins de 5 000 habitants avec démarche représentent le 3% de la population impliquée. Au nombre de 43, elles représentent néanmoins une forte proportion de communes engagées (45.8%).

En conclusion, si l'on compare les villes (>10 000 habitants) avec les autres communes (<10 000 habitants), on constate que le 90% de la population des communes avec démarche habite dans 38 villes et 10% vivent dans 56 moyennes et petites communes.

3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable

Les villes engagées actuellement représentent un tiers des villes suisses. Les communes de plus de 10000 habitants constituent donc un grand potentiel: si l'on se fixait comme objectif que le 80% des 126 villes soit impliqué, on pourrait atteindre environ 40% de la population suisse vivant dans une commune avec démarche, comme c'est le cas en Allemagne¹¹.

3.4 Superficie territoriale

Les relations décrites ci-dessus montrent le rôle prépondérant des villes, en termes de nombre d'habitants. La mise en œuvre du développement durable n'est cependant pas un phénomène exclusivement urbain, car les petites communes sont nombreuses et ont une importance en termes de territoire, comme le montre la figure 3.5 ci-dessous.

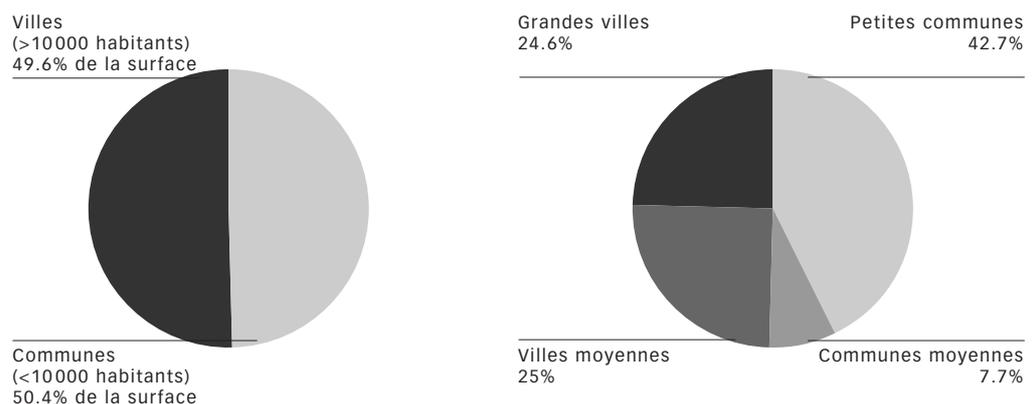


Figure 3.5: Répartition des catégories de communes avec démarche selon leur superficie

Parmi les 94 communes engagées, les 38 villes et les 56 communes de moins de 10000 habitants couvrent à peu près la même surface de territoire. De ce point de vue, les régions rurales jouent donc un rôle non négligeable dans la mise en pratique d'un développement durable. Comme déjà signalé auparavant, plusieurs petites communes se sont regroupées autour d'un projet commun régional.

En plus des villes, un grand potentiel pour l'application du développement durable sur le terrain réside donc dans les régions.

¹¹ Source: Analyse du contexte européen du processus «Agendas 21 locaux» et comparaison avec la démarche française. Association 4D, 2001

3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable

3.6 Chronologie

En 1992, la Conférence de Rio engageait les pays à promouvoir les Agendas 21 au niveau local. Depuis lors, comment s'est réalisée cette mise en pratique en Suisse? La figure 3.7 reporte l'évolution de l'introduction de ces processus¹⁴.

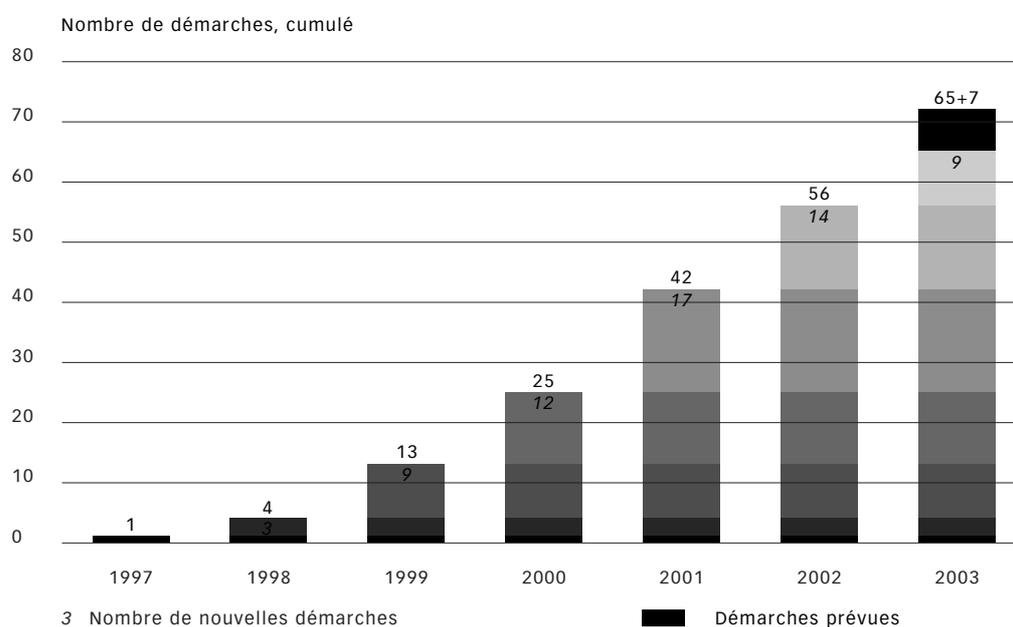


Figure 3.7: Introduction des processus de développement durable en Suisse (état juillet 2003)

C'est en 1997 qu'est lancée la première démarche de développement durable au niveau local en Suisse, soit cinq ans après Rio. Après un démarrage assez lent, le nombre de démarches entreprises n'a cessé de croître ces dernières années. Pour l'année 2003, si les démarches annoncées se réalisent, elles seront au nombre de 16.

On peut rappeler ici quelques événements qui ont marqué le paysage du développement durable et qui ont eu une influence sur l'évolution des démarches.

En 1994 a lieu la publication de la Charte d'Aalborg¹⁵, qui engage les communes à «soutenir le programme de l'Action 21 et à élaborer des plans d'action globaux à moyen et à long terme en vue de garantir la durabilité des villes européennes». En 1997, la Confédération publie sa 1ère Stratégie pour un développement durable en Suisse. En 2001 est créé le Forum du développement durable pour les cantons et les villes et en 2002, le Conseil fédéral adopte sa nouvelle «Stratégie 2002 pour un développement durable». Cette même année, le Sommet du développement durable, organisé à Johannesburg, rappelle au monde les enjeux de l'humanité et la responsabilité internationale, de même que celle de l'action locale.

¹⁴ Le graphique a été établi pour 65 communes qui ont indiqué leur date de démarrage. Comme il n'est pas toujours facile d'identifier le commencement d'une telle démarche, ces dates peuvent correspondre à des phases différentes (date de décision politique, date de mise en œuvre, ...).

¹⁵ Cf. www.iclei.org/europe/AC-FRNCH.HTM

3. Vue d'ensemble des démarches de développement durable

Les données disponibles au niveau international ne permettent pas de situer de manière précise la Suisse dans le contexte de l'évolution des démarches de développement durable à l'étranger (cf. chapitre 6). Des observations ponctuelles militent néanmoins en faveur de l'hypothèse que la Suisse ne se trouve pas parmi les pays ayant répondu le plus rapidement à l'appel de Rio de 1992. Signalons également que le nombre de villes ayant signé la charte d'Aalborg de 1994 reste faible dans notre pays (7 au total).

4. Les communes sans démarche

4. Les communes sans démarche

Parmi les 160 communes de l'enquête¹⁶, 78 ont répondu ne pas mener de démarche de type Agenda 21 actuellement; 50 d'entre elles sont des villes, et 28 de plus petites communes.

Il n'a pas été possible de les caractériser et d'en dégager d'éventuels points communs. Ces communes couvrent une large palette de tailles, d'origines géographiques et de types socio-économiques.

Les raisons principales empêchant l'initiation d'une démarche de type Agenda 21 ont pu être mises en évidence. C'est ce que montre la figure 4.1.

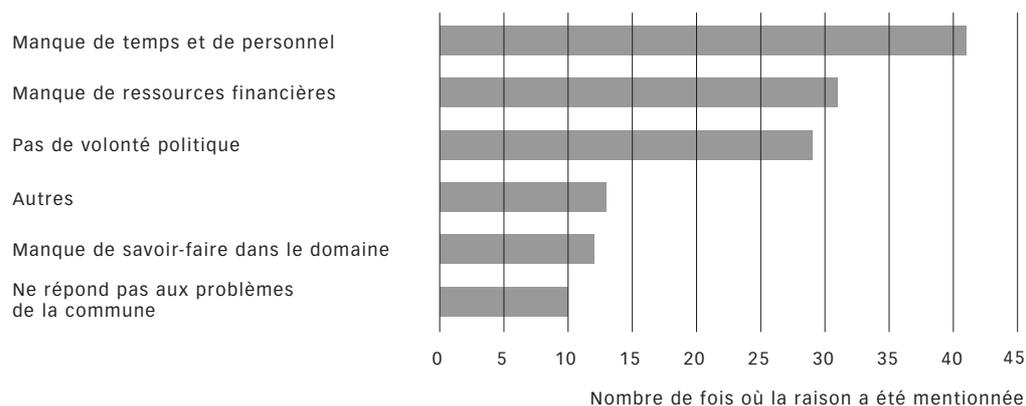


Figure 4.1: Raisons indiquées pour expliquer l'absence de démarche de type Agenda 21

La raison la plus fréquemment invoquée est celle du manque de ressources humaines et de temps. Le manque de ressources financières ne vient qu'en seconde position, et il est surtout mentionné par les villes de moins de 15000 habitants. Un soutien en termes de mise à disposition de méthodologies, de formation et de mise en réseau pourrait donc avoir plus de chances de favoriser les démarches de type Agenda 21 en Suisse que de simples soutiens financiers. Le manque de volonté politique est également un point crucial empêchant d'initier une démarche allant dans le sens du développement durable.

Sous «autres», on trouve certaines communes qui se sont engagées dans d'autres démarches allant dans le sens du développement durable (par exemple le label «Cité de l'énergie») et qui préfèrent ne pas disperser leurs efforts.

Parmi les 78 communes sans démarche, on en trouve 29 (représentant environ 400000 habitants) qui planifient de lancer une démarche à plus ou moins court terme. Sept prévoient de le faire d'ici l'année 2004, et une vingtaine n'a pas encore fixé de délai.

¹⁶ Ce chiffre se compose des 146 questionnaires rentrés et des 14 communes associées.

4. Les communes sans démarche

Le tableau 4.1 présente, par canton, la population concernée par les démarches annoncées dans l'enquête.

Tableau 4.1: Nombre de communes et population concernés par les démarches annoncées¹⁷

<i>Canton</i>	<i>Nombre de communes</i>	<i>Population concernée</i>
TG	1	8942
FR	2	14720
VS	1	14223
LU	1	16053
AG	2	22776
GE	2	23816
GR	1	31551
SG	3	36068
NE	1	36936
BE	7	60045
VD	4	64551
ZH	4	86232
<i>Total</i>	<i>29</i>	<i>415 913</i>

A moyen terme, les cantons de Berne, Vaud et Zurich ont les plus forts potentiels de croissance en terme de population impliquée.

Un tiers des communes ayant l'intention de débiter une démarche ont moins de 10000 habitants, et deux tiers ont une population entre 10000 et 40000 habitants. Ce sont donc les villes de petite à moyenne importance qui semblent le plus vouloir s'engager dans une démarche de développement durable dans les prochaines années.

¹⁷ Tableau non-exhaustif pour les petites communes, du fait de l'échantillonnage de l'enquête (cf. chapitre 2.2), mais celles-ci ont également moins de poids en terme d'habitants. Les résultats pour le canton de Berne sont plus complets car le questionnaire a été envoyé à davantage de petites communes.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

Au total, 78 communes sur les 94 menant une démarche de développement durable ont fourni leurs données par le biais de l'enquête. Le présent chapitre est basé sur cette dernière, et devrait offrir une bonne image de la situation en Suisse puisqu'il tient compte d'environ 80% des démarches existantes.

5.1 Raisons à l'origine de la démarche

La figure 5.1 présente l'importance relative des motifs qui sont à l'origine des démarches répertoriées.

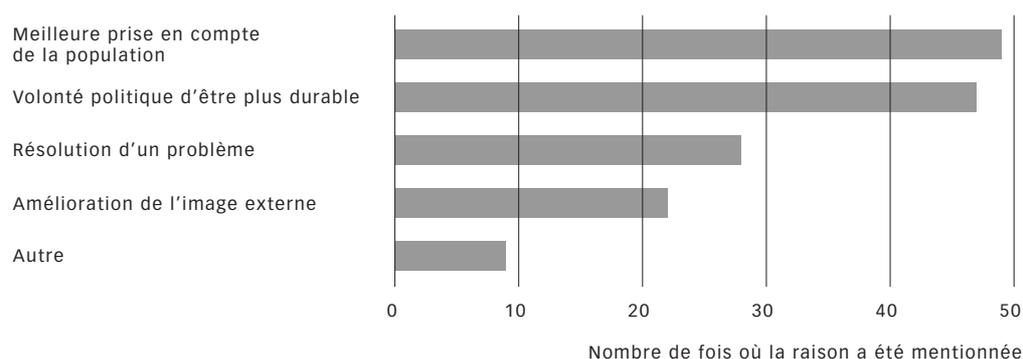


Figure 5.1: Raisons à l'origine des démarches répertoriées

Les deux raisons citées le plus fréquemment sont une meilleure prise en compte de la population, ainsi qu'une volonté politique de rendre la commune plus durable. On s'attend donc à trouver un nombre important de démarches d'Agenda 21 participatives et prospectives visant à une amélioration globale de la commune.

Seul un tiers des communes indique avoir lancé sa démarche pour répondre à un problème particulier. Il s'agit souvent de tenter d'améliorer la qualité de vie à un certain endroit, afin de résoudre des problèmes sociaux, ou encore d'améliorer l'attractivité de la commune pour attirer de nouveaux habitants. On peut citer l'initiative de Bâle, qui visait à améliorer la qualité de vie en ville afin de limiter l'exode urbain et les pertes fiscales engendrées. A Champéry, l'Agenda 21 s'adresse spécialement aux jeunes afin de tenter de contrer leur exode du village.

Souvent associée à une volonté de résoudre un problème, l'amélioration de l'image externe de la commune semble être un objectif auquel une démarche de type Agenda 21 peut contribuer.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

5.2 Types de démarche

Contrairement à ce que l'on peut observer au niveau européen (cf. chapitre 6), les types de démarches en Suisse sont très variés. Afin de pouvoir se rendre compte de leur diversité, nous ne nous sommes pas limités aux seuls Agendas 21, mais nous avons considéré toute démarche structurée au niveau communal ayant pour objectif premier d'aller dans le sens du développement durable.

Ces démarches peuvent être classifiées de la manière suivante (cf. fig. 5.2):

- **Agenda 21:** Ces démarches ne sont pas nécessairement intitulées ainsi. Nous avons classé dans cette catégorie les démarches intégrant les trois dimensions du développement durable (écologie, économie, social)¹⁸, comprenant un ensemble d'actions concrètes et prévoyant une procédure participative. Sept villes, dont six romandes, ont signé la charte d'Aalborg (Genève, Illnau-Effretikon, Lancy, Lausanne, Neuchâtel, Vevey, Yverdon-les-Bains).
- **Alliance dans les Alpes**¹⁹: Le réseau «Alliance dans les Alpes» est un regroupement de près de 150 communes réparties sur l'ensemble de l'Arc alpin, depuis la France jusqu'en Slovénie. Les communes membres du réseau se sont associées dans le but de mettre concrètement en application la Convention alpine afin d'instaurer un développement durable dans l'espace alpin. Vingt communes ou regroupements de communes en font partie en Suisse. Parmi celles-ci, une seule est incluse dans l'enquête²⁰.
- **Plan d'Action Environnement et Santé (PAES)**²¹: Il s'agit d'un plan d'action de l'Office fédéral de la santé publique, qui se propose de développer des synergies entre environnement et santé dans l'esprit du développement durable. Six communes de la région de Montana participant à notre enquête ont inséré leur démarche dans ce cadre. D'autres communes, figurant dans les catégories précédentes, participent également au PAES par l'intermédiaire d'actions spécifiques.

La figure 5.2 montre la répartition des communes par types de démarches.

¹⁸ Dans les faits, on observe souvent un accent particulier sur une ou deux dimensions.

¹⁹ Cf. www.alpenallianz.org

²⁰ Quatre autres ont répondu en août et ne sont pas considérées ici.

²¹ Cf. www.apug.ch/

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

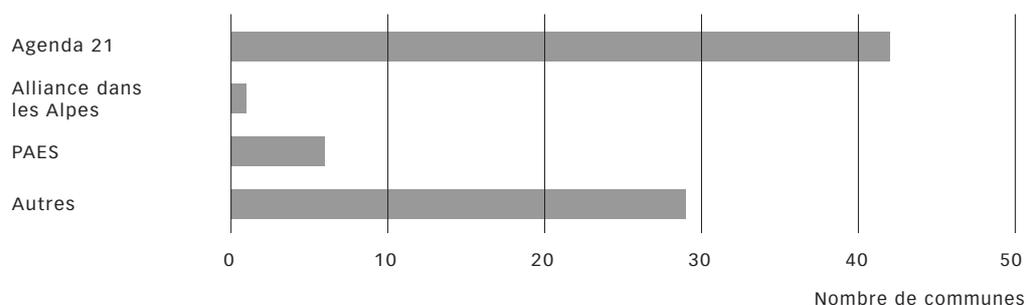


Figure 5.2: Types de démarches répertoriées dans l'enquête (nombre de communes par type)

Sous la catégorie «**Autres**», on trouve:

- des **projets ou actions** isolés mais de grande envergure et allant dans le sens du développement durable (p. ex. Eggiwil);
- des initiatives limitées au **processus** de décision communal (p. ex. Observatoire du développement durable à Vernier, organe consultatif donnant un avis sur des projets soumis aux autorités municipales);
- la mise au point d'une **vision** de l'évolution de la commune (p. ex. «Chancen, Stärken, Schwächen, Risiken», communes de Aesch und Pfeffingen);
- des processus **participatifs** (p. ex. Werkstatt Basel);
- l'intégration du développement durable dans les réflexions d'**aménagement du territoire**, de collaborations intercommunales, etc. (p. ex. Initiative Limpachtal);
- des **bilans environnementaux** en tant que première étape d'un Agenda 21 (p. ex. Onex).

La figure 5.3 montre l'importance relative entre ces différentes sous-catégories.

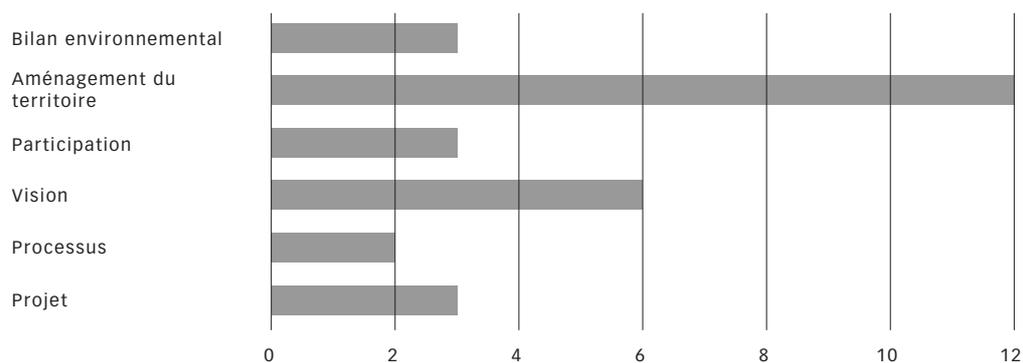


Figure 5.3: Types de démarche de la catégorie «Autres»

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

Il ressort de cet état des lieux une très grande variété d'approches en matière de démarches de développement durable en Suisse. Suivant les conditions locales, les synergies en présence ou les moyens à disposition, le développement durable peut se traduire par différents processus.

Notons qu'il existe encore d'autres types d'approches, qui n'ont cependant pas été recensées par notre enquête, comme par exemple la labellisation «Cité de l'énergie»²². Une labellisation «Cité de l'énergie» sert parfois de porte d'entrée pour une démarche de type Agenda 21, ou peut faire partie d'un plan d'action Agenda 21 comme une action parmi d'autres. 23 communes parmi les 78 sont labellisées «Cité de l'énergie».

5.3 Echelle d'application

La grande majorité des démarches recensées s'applique à l'échelon communal (52). Une partie non négligeable est organisée au niveau intercommunal/régional (24), et seules deux démarches sont appliquées dans un contexte plus restreint au niveau d'une zone ou d'un quartier.

Les démarches de quartiers et intercommunales recensées sont listées ci-dessous:

Quartiers/Zones:

- Projet de revalorisation du They, Finhaut
- Nachhaltige Entwicklung im Gebiet Basel-Bernstrasse Luzern (BaBeL).

Groupement régional de communes (5 démarches pour 24 communes)

- Initiative Limpachtal (12 communes)
- PAES (Plan d'action environnement et santé), région Crans Montana (6 communes)
- Werkstatt Basel (3 communes, Canton BS)
- Unser Weg ins 21. Jahrhundert – grenzüberschreitende Lokale Agenda 21 beider Rheinfeldern (2 communes, dont une en Allemagne non répertoriée ici)
- Chancen, Stärken, Schwächen, Risiken: Communes de Aesch et Pfeffingen (2 communes).

5.4 Etapes

Les résultats de l'enquête montrent que les étapes classiques d'une démarche de type Agenda 21 (sensibilisation, diagnostic, objectifs, plan d'action, mise en œuvre, suivi) ne sont ni toutes suivies, ni forcément réalisées dans l'ordre.

La figure 5.4 donne un aperçu de l'état d'avancement des démarches répertoriées en juillet 2003.

²² Cf. www.energiecite.ch

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

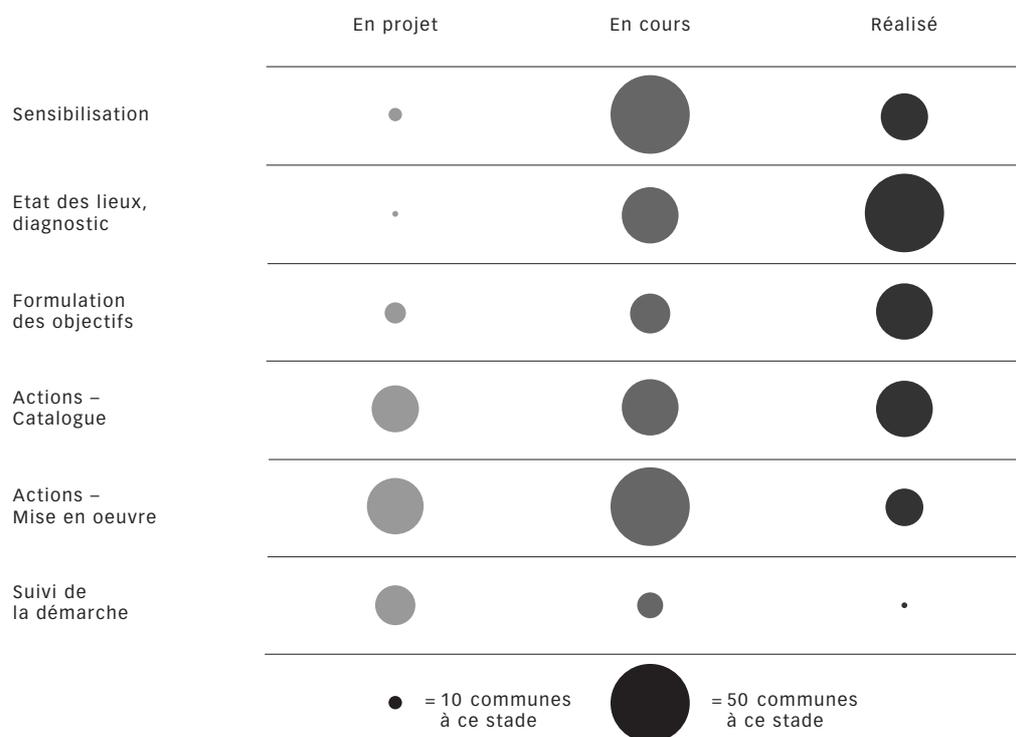


Figure 5.4: Aperçu de l'état d'avancement des différentes étapes des démarches répertoriées

La figure 5.4 montre que jusqu'à maintenant l'accent a surtout été mis sur l'état des lieux et la sensibilisation. Néanmoins, une bonne partie des démarches a déjà abouti à une mise en œuvre d'actions.

Il apparaît également que des objectifs ne sont pas toujours formulés; cela ne semble pas être une étape habituelle. De plus, le suivi de la démarche était jusqu'à récemment quasiment absent. Il semblerait cependant que de plus en plus de communes s'y préparent.

En résumé, on constate que les démarches s'orientent fortement sur l'action, le concret, mais qu'elles ne se donnent pas forcément les moyens ni de savoir ce qu'elles aimeraient obtenir, ni de s'assurer qu'elles l'obtiennent véritablement.

Les données récoltées montrent que chaque démarche est différente, suit ses propres étapes et le fait dans un ordre particulier qui n'est pas forcément celui présenté dans la figure 5.4. Les grandes villes, disposant de davantage de personnel et de moyens, sont celles qui ont les processus les plus complets au niveau des différentes phases.

5.5 Objectifs

Sur 47 communes ayant déjà réalisé ou étant en cours de réalisation d'actions, seules 29 annoncent avoir fixé des objectifs clairement formulés.

Les objectifs cités ont été regroupés pour le besoin de l'analyse. La figure 5.5 présente les différents types d'objectifs indiqués dans l'enquête et leur importance relative.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

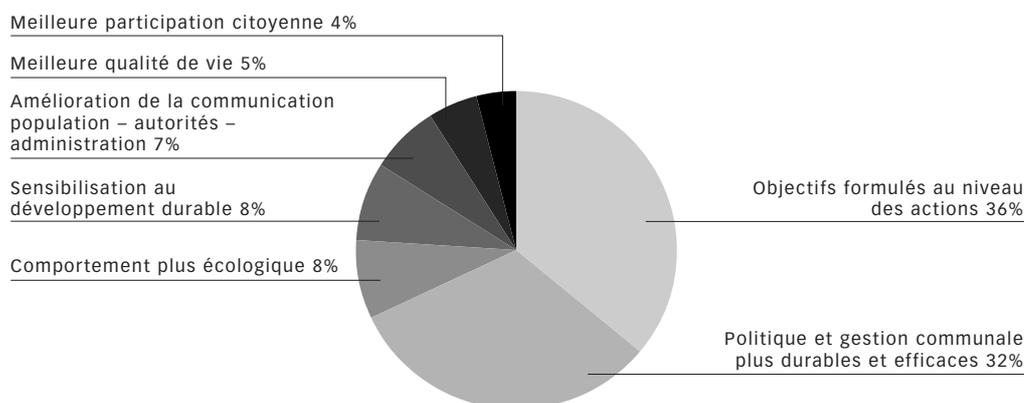


Figure 5.5: Types d'objectifs de démarche

La part la plus importante représente les objectifs très concrets et directement associés à des actions en cours. Cette part est légèrement surévaluée, car les communes qui définissent des objectifs au niveau des actions ont tendance à en définir un plus grand nombre (plusieurs par action).

L'autre part importante concerne la volonté de rendre la politique et la gestion communale plus durable et plus efficace. A travers leur démarche de développement durable, ces communes espèrent rendre leurs processus décisionnels plus efficaces. Cet aspect, souvent appelé «bonne gouvernance», est donc ouvertement recherché. Il peut être mis directement en parallèle avec la figure 5.1 qui présente «la meilleure prise en compte de la population» comme principale raison à l'origine des démarches répertoriées.

5.6 Actions

Parmi les 78 communes menant une démarche de développement durable et ayant répondu à notre questionnaire, une trentaine n'avait pas encore d'actions spécifiques en cours au moment de l'enquête. Ceci s'explique facilement quand l'on sait que 23 démarches n'ont démarré qu'en 2002 et 2003 (cf. fig. 3.7).

Les autres communes ont en général entre cinq et quinze actions en cours ou réalisées, avec un record pour la démarche participative «Werkstadt Basel», qui en annonce deux cent. Une majorité des actions concerne la sensibilisation des citoyens à des considérations environnementales, ou tend à améliorer la qualité de vie d'un lieu ou d'un groupe de population.

Très peu d'actions ont des objectifs économiques, quelques-unes ont des effets secondaires économiques positifs, par exemple à travers des mesures d'économies d'énergie ou d'optimisation soit de processus, soit de structures organisationnelles. L'enquête n'avait pas pour but d'examiner le détail des actions. Elles n'ont donc pas été analysées.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

5.7 Acteurs et organisation

L'analyse des résultats montre que les acteurs varient selon leur rôle: ceux qui ont initié la démarche, ceux qui en portent la responsabilité, ou ceux qui en assurent la coordination et le niveau opérationnel.

Initiation

L'acteur prépondérant au niveau de l'initiation des démarches est l'exécutif, suivi par l'administration. Ces deux acteurs sont d'ailleurs combinés dans 20% des cas. Les autres acteurs comme le législatif, les associations et autres apparaissent moins fréquemment à ce stade-là.

La figure 5.6 montre l'importance relative et la variété des différents groupes d'acteurs à l'origine des démarches.

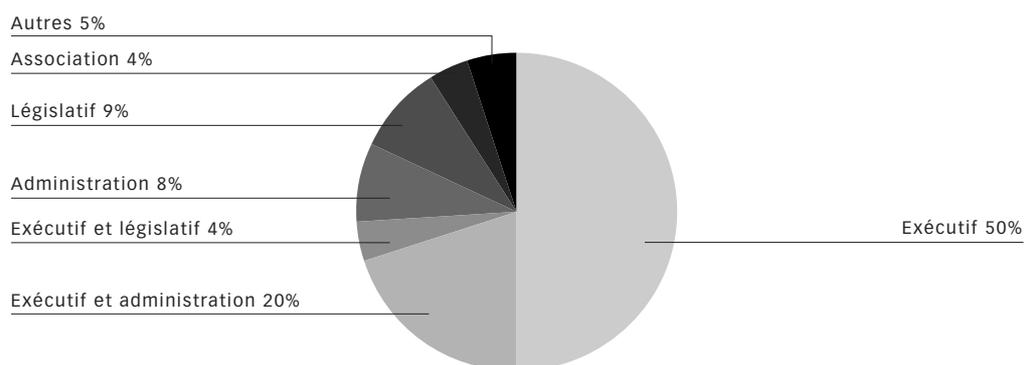


Figure 5.6: Groupes d'acteurs à l'origine des démarches

On remarque que l'exécutif seul est l'initiateur de la moitié des démarches environ, les autres groupes d'acteurs rencontrés étant très variés. L'administration semble également tenir un rôle important.

Il est étonnant de constater que le législatif n'a joué de rôle incitatif que dans très peu de communes parmi toutes celles où il existe un parlement. On peut se poser la question si une démarche de type Agenda 21 n'est pas perçue au sein des parlements comme concurrente plutôt que complémentaire.

Responsabilité

En ce qui concerne la responsabilité de la démarche, la prépondérance de l'exécutif est encore plus forte. C'est le cas en effet dans plus de 80% des communes, parfois en collaboration avec l'administration, le législatif ou une association. La figure 5.7 montre l'importance relative et les différents types de groupes d'acteurs portant la responsabilité des démarches. Cette dernière incombe rarement uniquement à l'administration. Ce cas de figure n'existe que dans des grandes villes, lorsque la démarche n'a été initiée que récemment par l'administration elle-même.

Les démarches de Spiez, Stäfa, Eggwil et Champéry sont menées, quant à elles, sous la responsabilité d'une association.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

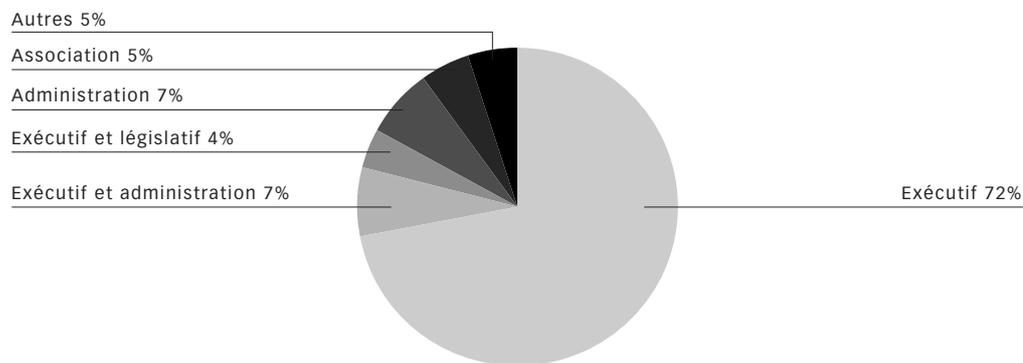


Figure 5.7: Importance relative et types de groupes d'acteurs ayant la responsabilité des démarches

Coordination

La situation est très différente en ce qui concerne les acteurs coordinateurs, qui sont chargés d'assurer la cohérence de la démarche et sa mise en oeuvre. On recense en effet une palette de possibilités très large, et il n'y a pas de tendance aussi marquée pour l'un ou l'autre acteur que pour les initiateurs et les responsables. La figure 5.8 montre ce phénomène. Cette situation reflète la variété des processus en Suisse et l'importance des conditions et sensibilités locales dans l'attribution de cette activité de coordination. Un peu plus d'un quart des démarches sont coordonnées par un comité ad hoc, et un quart environ par l'administration communale. Des mandataires externes sont impliqués au niveau de la coordination dans environ 20% des cas. On trouve des délégués dans un peu plus de 5% des cas, mais uniquement dans les administrations des grandes villes.

Les associations jouent le rôle de coordinatrices dans les démarches dont elles portent la responsabilité (et qu'elles ont la plupart du temps initiées); la séparation des rôles stratégiques et opérationnels se fait alors en interne.

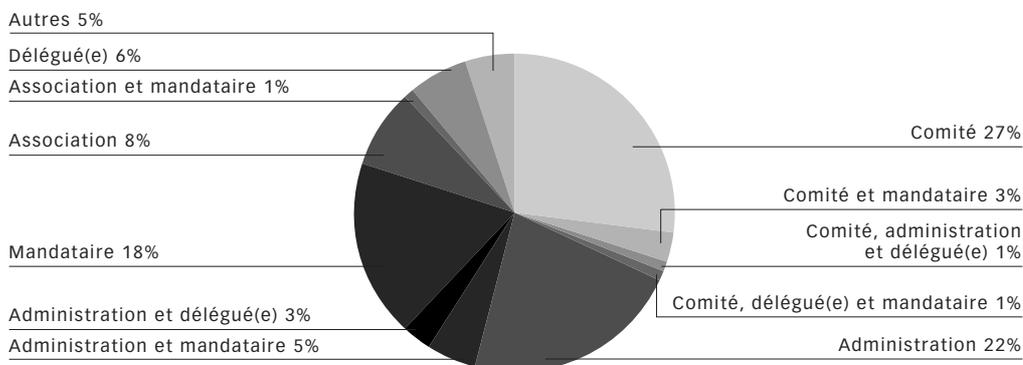


Figure 5.8: Types d'associations d'acteurs coordonnant les démarches

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

5.8 Participation

La figure 5.9 montre les différents groupes d'acteurs impliqués dans les démarches répertoriées.

Le fait que les milieux politiques et l'administration soient le plus souvent cités peut paraître surprenant pour des démarches de type Agenda 21. Il s'explique pourtant facilement par leur rôle fréquent de responsables, de coordinateurs, voire d'initiateurs.

Plus surprenant est le fait que les habitants et les différents groupes d'intérêts ne soient impliqués que dans la moitié environ des démarches.

La prise en compte des acteurs défendant des intérêts économiques, environnementaux et sociaux semble équilibrée. Les données dont nous disposons ne nous permettent cependant pas d'avoir un jugement sur la qualité et l'importance de leur contribution.

Des groupes d'acteurs souvent considérés comme sensibles, telles les personnes âgées et les jeunes, ne sont quant à eux impliqués que dans un quart, respectivement un tiers des démarches. Ceci est relativement faible par rapport à ce que vise le développement durable. Les enfants et les jeunes font notamment l'objet d'un chapitre entier de l'Agenda 21 établi à Rio en 1992²³.

C'est donc tout l'aspect participatif qu'il s'agit de promouvoir afin d'intégrer les acteurs de la société traditionnellement mis à l'écart. Ces acteurs étant souvent difficiles à atteindre, il est nécessaire de développer de nouvelles techniques et méthodes de participation et de les appliquer.

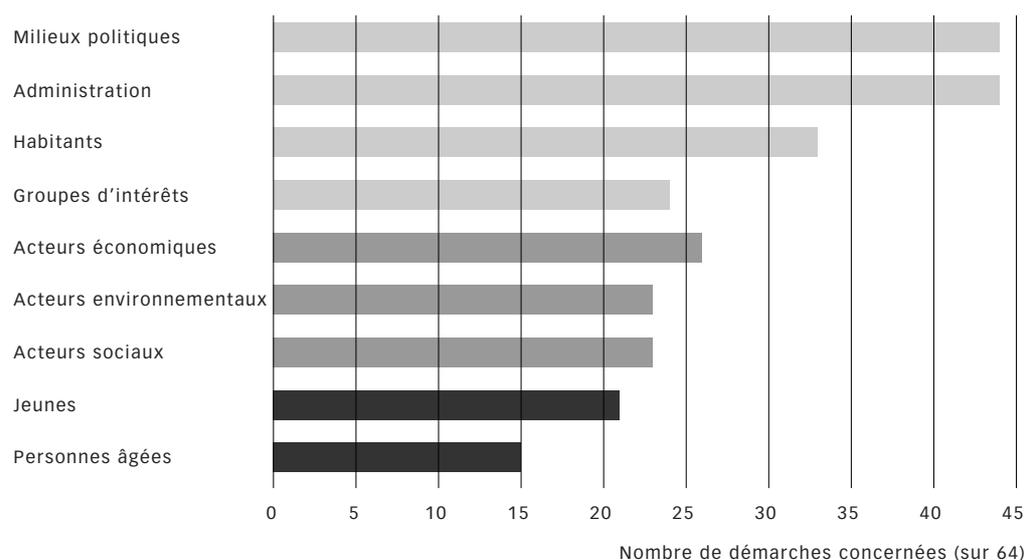


Figure 5.9: Groupes d'acteurs participant aux démarches

²³ Chapitre 25: Enfants et jeunes dans les processus de développement durable

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

Une palette relativement large de méthodes ou façons de faire est utilisée pour intégrer les différents groupes dans la démarche (cf. fig. 5.10).

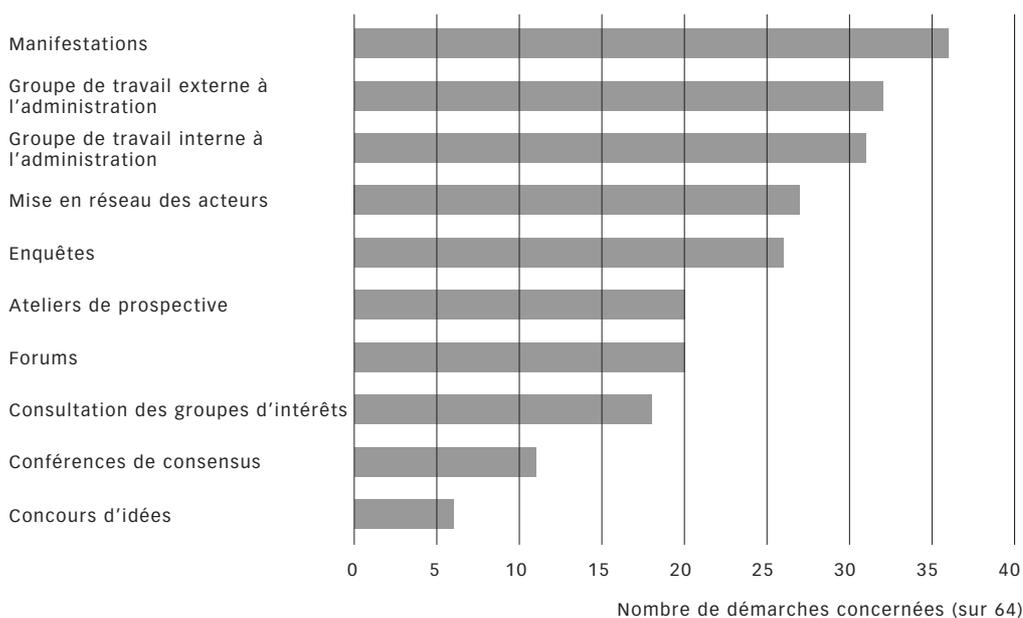


Figure 5.10: Méthodes de participation utilisées

Les méthodes de participation les plus courantes sont l'organisation de manifestations (souvent pour se faire connaître en début de processus) et les groupes de travail, qu'ils soient internes ou externes à l'administration. Près de la moitié des démarches ont procédé à des enquêtes auprès de la population.

Les méthodes participatives au sens strict sont relativement variées, et l'on peut recenser l'organisation de conférences de consensus, d'ateliers de prospective ou de forums. Ces méthodes sont souvent combinées. Cependant, elles ne sont pas utilisées fréquemment: moins de la moitié des démarches y ont recouru une fois au moins.

5.9 Communication

Pour ce qui est de la communication (cf. fig. 5.11), la publication d'annonces dans le journal local, l'élaboration d'un site Internet et l'organisation de manifestations sont les moyens les plus fréquents. L'envoi de lettres aux habitants est relativement peu pratiqué. Certaines démarches disposent d'un bureau d'information pour le public, mais de tels moyens restent normalement limités aux grandes villes.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

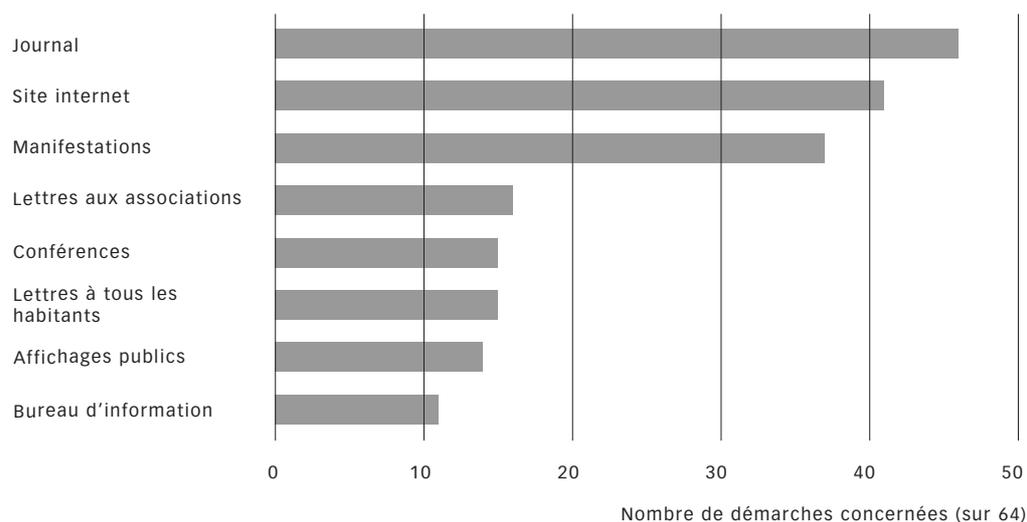


Figure 5.11: Moyens de communication utilisés

5.10 Systèmes d'évaluation

Comme constaté dans l'analyse des étapes (cf. fig. 5.4), le suivi systématique des démarches et des actions individuelles est encore relativement peu développé au niveau communal. A cause de la complexité de la problématique du développement durable qui implique la prise en compte du long terme et de tous les acteurs, on constate que l'utilisation systématique d'outils ou de méthodes d'évaluation est le seul moyen de s'assurer de la qualité des démarches, que ce soit au niveau du processus ou des résultats.

Au niveau de l'évaluation (voir figure 5.12) il faut distinguer deux niveaux:

- les systèmes d'indicateurs, non liés à des projets, mais qui permettent de faire un état des lieux au niveau communal, et par la suite de détecter des évolutions possibles. Ces indicateurs concernent par exemple le volume des ordures ménagères, le taux de participation aux votations, ...
- les systèmes d'évaluation de plans d'actions et de projets (évaluation qualitative et grille d'évaluation selon l'enquête), qui permettent de voir si un projet donné va dans la bonne direction.

Seule une petite vingtaine de démarches des plus grandes communes dispose d'un système d'indicateurs, ou est en train de le développer. Des initiatives comme le «Cercle indicateurs» coordonné par l'ARE²⁴ visent à augmenter ce nombre.

Vingt-cinq démarches disent utiliser un outil d'évaluation qualitatif de leurs projets, les données recueillies ne permettent cependant pas de cerner la qualité effective de ces outils, et il est probable qu'un travail important doit encore être fait dans ce domaine²⁵. Un peu plus de

²⁴ Cf. www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/indikatoren_kt_st/

²⁵ Projet de recherche sanu/IDHEAP: «Mesurer les succès du développement durable», www.sanu.ch

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

vingt démarches disposent ou sont en train de développer une grille d'évaluation destinée aux projets menés à l'extérieur des actions de développement durable proprement dit. L'ARE est en train de recenser ces différents outils et d'en faire un guide à l'usage des communes.

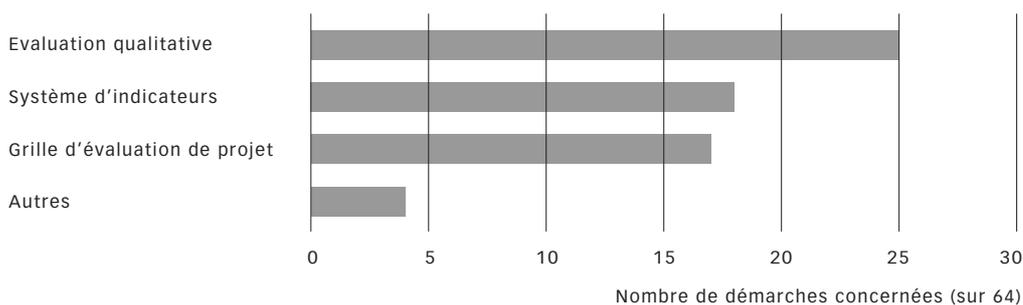


Figure 5.12: Types de systèmes d'évaluation utilisés

5.11 Thèmes

La figure 5.13 montre les thèmes les plus fréquemment abordés dans les communes interrogées. Il est significatif de voir que les deux thèmes les plus souvent mentionnés («Transport/mobilité» et «Aménagement du territoire») sont des thèmes complexes et indissociables des trois dimensions du développement durable.

Le thème «Nature et Paysage» semble être souvent intégré dans les démarches de développement durable, alors que «Forêt» et «Air» n'arrivent qu'en queue de peloton. Ceci montre que les démarches se concentrent sur une approche intégrée et globale du développement durable plutôt que sur des thèmes spécifiques.

La sensibilisation et la communication représentent un autre point fort des démarches considérées, de même que l'énergie.

Les thèmes «sociaux» sont représentés en premier lieu par l'intégration et la santé. Les aspects de coopération internationale (peut-être moins du ressort des communes) et d'égalité homme/femme ne sont que rarement traités, bien qu'ils fassent partie des thèmes de l'Agenda 21 de Rio.

Il apparaît donc bien que les sujets traités sont issus des préoccupations locales, et relèvent donc d'une adaptation de l'Agenda 21 de Rio au contexte local suisse.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

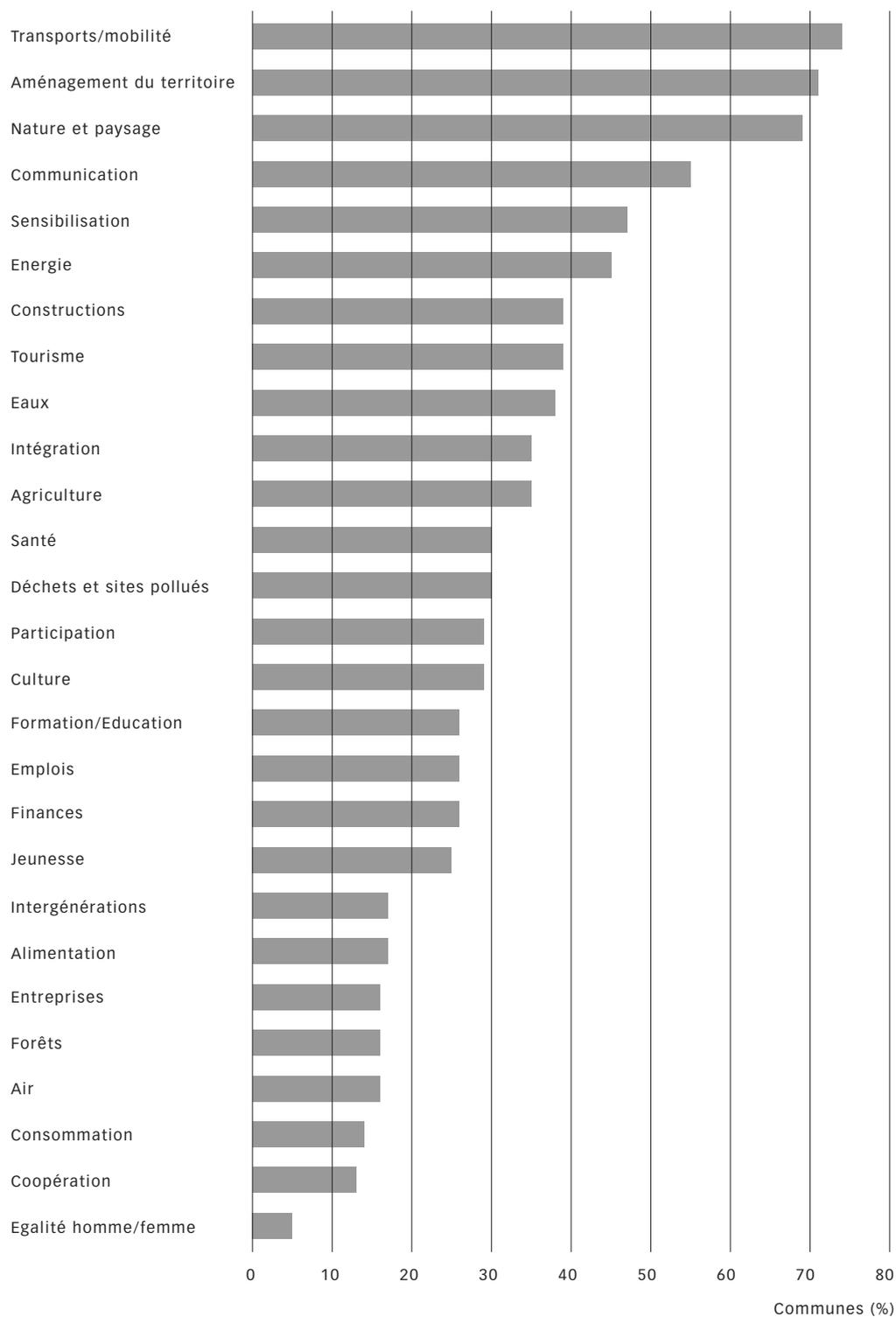


Figure 5.13: Thèmes abordés dans les démarches répertoriées

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

5.12 Points forts

Le questionnaire demandait de cocher au maximum deux des trois dimensions du développement durable qui semblaient prioritaires dans la démarche, ceci afin de pouvoir mettre en évidence des tendances éventuelles au niveau de l'ensemble des démarches répertoriées.

Il en ressort qu'en règle générale les dimensions sociales et environnementales sont mieux représentées que la dimension économique.

La figure 5.14 présente un résultat qui peut paraître surprenant. Il apparaît que les démarches romandes touchent plus souvent à l'environnement qu'au social, alors que le rapport inverse se trouve en Suisse alémanique. Ce résultat semble être en opposition avec la tendance qui peut être observée dans la politique «traditionnelle». Il pourrait donner à penser que les démarches de développement durable prennent davantage en considération la dimension qui est généralement mise de côté dans le cadre de la politique habituelle, et effectuent une sorte de compensation. C'est ainsi que l'environnement étant davantage entré dans les mœurs en Suisse alémanique, le social y a un poids plus important dans les démarches de développement durable, et inversement en Suisse romande.

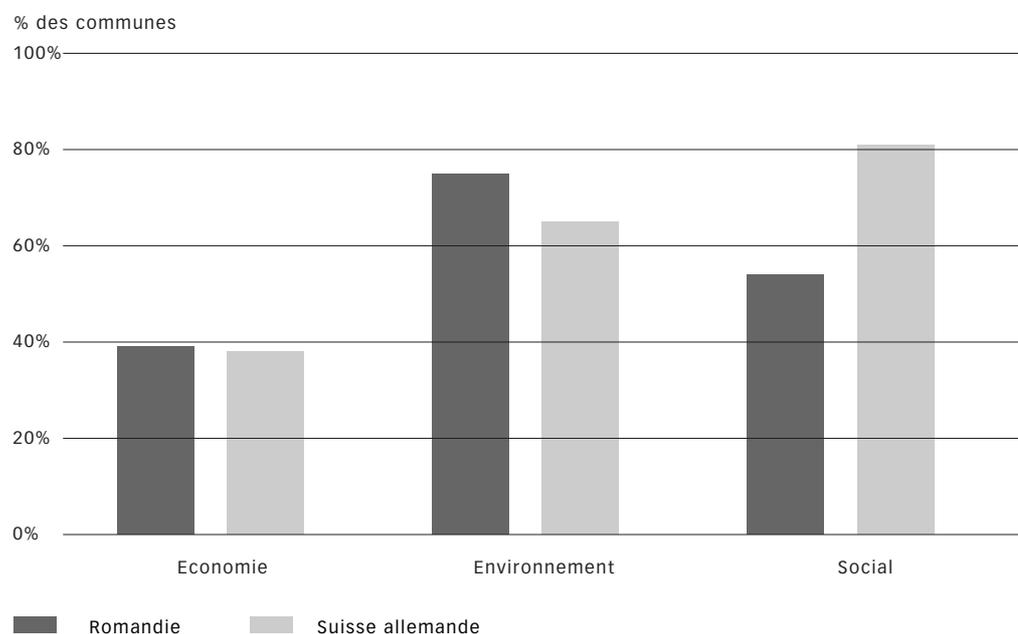


Figure 5.14: Prise en compte des trois dimensions du développement durable dans les démarches en Suisse romande et en Suisse alémanique

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

5.13 Changements induits

Les démarches de développement durable induisent des changements dans la gestion d'une collectivité publique. On peut distinguer des changements législatifs et des changements intervenant au niveau de l'organisation de la commune.

Changements législatifs

L'enquête montre que dans une vingtaine de cas, les démarches ont effectivement mené à des changements législatifs et ont donné lieu à des modifications ou créations de lois ou de règlements communaux (cf. fig. 5.15).

Il s'agit en majorité de modifications de règlements communaux, afin de mieux intégrer les principes substantiels du développement durable dans les politiques concernant la construction, l'énergie, le stationnement, la mobilité, les déchets, les eaux, etc.

Plusieurs communes ont intégré le développement durable à leur plan d'affectation du territoire ou à leur plan directeur, que ce soit au niveau de l'utilisation du sol ou de la gestion de la mobilité.

On trouve également la mise au point de chartes du développement durable (engagement volontaire politique, mais non contraignant au niveau juridique) et de procédures administratives nouvelles intégrant les principes du développement durable (par exemple en exigeant de prendre en compte un aspect d'économie d'énergie, ou d'intégrer une analyse des impacts sur le développement durable).

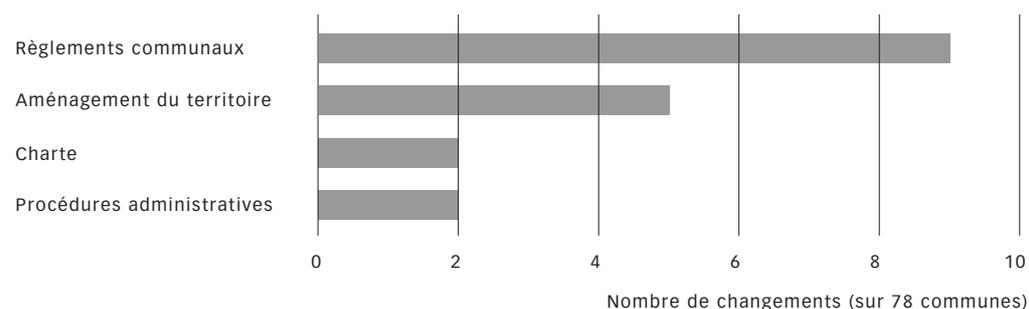


Figure 5.15: Types de changements législatifs répertoriés

Changements organisationnels

Au niveau des changements touchant en premier lieu l'organisation communale (32 cas répertoriés), plus nombreux que les législatifs, on retrouve essentiellement deux types de changements:

- la mise en place d'organes et de procédures de coordination aptes à favoriser les aspects transversaux du développement durable (coordinateurs, délégués, groupes de travail ou comités Agenda 21);
- la mise en place de structures d'observation, d'accompagnement ou de conseil par rapport au développement durable (conseils du développement durable, forums permanents, commissions spéciales du législatif, ...).

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

La figure 5.16 montre que le premier type (coordinateurs/groupes de travail) est plus fréquent que le second (conseils du développement durable, commissions du législatif). Les deux types ne remplissant pas la même fonction mais étant complémentaires, ce déséquilibre pourrait être dû au fait qu'il est plus difficile de mettre en place un conseil ou un forum du développement durable que de nommer un délégué ou un groupe de travail. Cela demande notamment une implication politique beaucoup plus forte.

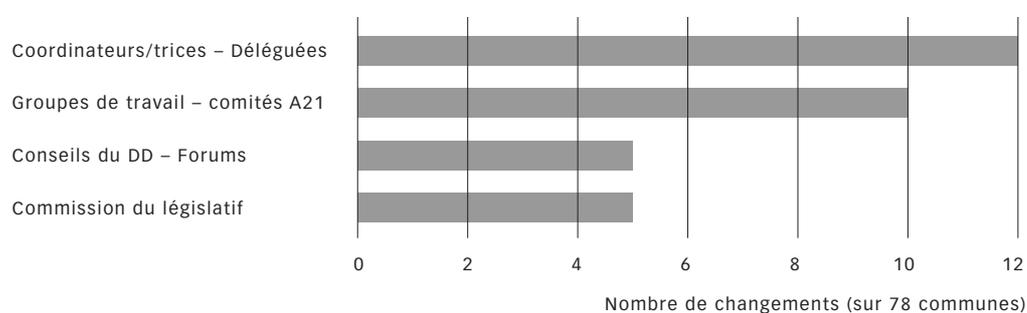


Figure 5.16: Types de changements organisationnels répertoriés

5.14 Bénéfices

L'enquête donne un aperçu des différents types de bénéfices que peuvent apporter des démarches de développement durable. Ils ont été recueillis en tant que bénéfices actuels et bénéfices espérés. Ils sont détaillés ci-après. Le questionnaire laissait ouvert la caractérisation des bénéfices possibles, qui ont été regroupés à posteriori en catégories pour les besoins de l'analyse.

On notera que si peu de communes sont capables de citer les bénéfices actuels de leurs démarches, il n'y en a pas davantage qui peuvent citer ce qu'elles espèrent en obtenir. Ceci est probablement à mettre en relation avec le peu de commune ayant défini des objectifs concrets pour leur démarche (cf. 5.5).

Bénéfices actuels

Les résultats de l'enquête montrent que les bénéfices actuels sont davantage issus de la forme du processus que de son fond (cf. fig. 5.17). Se dégagent comme des bénéfices reconnaissables, d'une part, l'amélioration de la gestion communale (meilleure intégration des différentes politiques sectorielles, transversalité, efficacité améliorée grâce à la mise en place de procédures claires, meilleure prise en compte des différents acteurs, consultation, ...), et d'autre part, une communication améliorée entre population, administration et autorités.

Les démarches semblent également recueillir quelques succès au niveau de la sensibilisation au développement durable et de la participation citoyenne dans les affaires communales. Les bénéfices substantiels directement issus d'actions concrètes sont moins fréquemment cités, et l'amélioration de la qualité de vie, ou de l'image communale sont des résultats qui prennent certainement plus de temps à se manifester.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

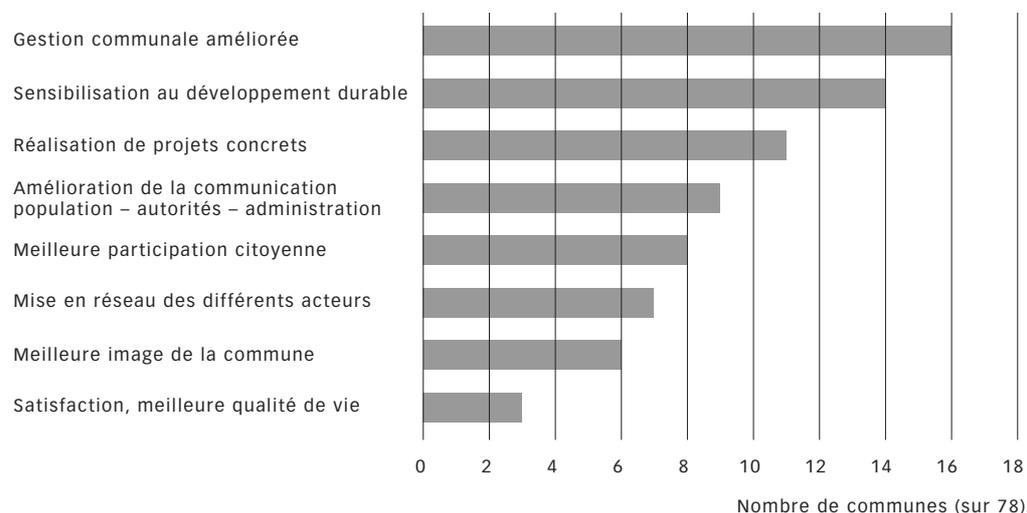


Figure 5.17: Bénéfices actuels mentionnés des démarches répertoriées

Bénéfices espérés

Les bénéfices espérés qui sont cités le plus fréquemment sont une amélioration de la qualité de vie et une gestion communale plus durable (cf. fig. 5.18). Ce sont des bénéfices qui sont difficiles à mesurer dans l'immédiat car ils ne donnent des résultats mesurables que dans le long terme.

L'amélioration de la communication entre autorités communales, administration et population figure en bonne place parmi les espoirs mis dans une démarche de développement durable. Il s'agit là d'un aspect non négligeable de tels processus, qui se retrouve déjà dans certaines communes au niveau des bénéfices actuels (cf. fig. 5.17). Il est intéressant de noter à ce propos que cet élément figure déjà en première place dans les raisons à l'origine des démarches (cf. fig. 5.1), mais n'est que peu représenté dans les objectifs explicites (cf. fig. 5.5).

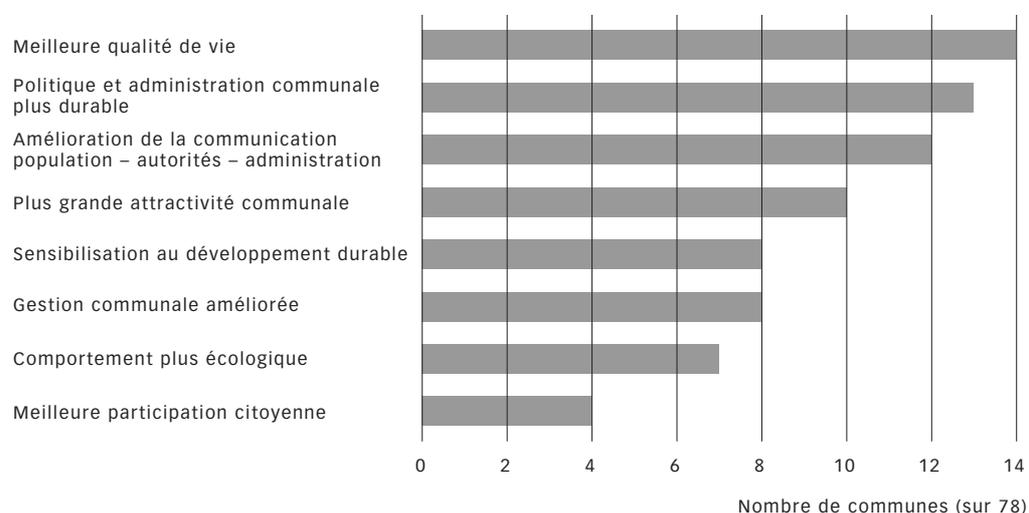


Figure 5.18: Bénéfices espérés des démarches répertoriées

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

En comparant les graphiques 5.17 et 5.18, on peut constater que les bénéfices espérés les plus souvent cités sont ceux qui arrivent en dernière position dans les bénéfices actuels, par exemple l'amélioration de la qualité de vie. Il paraît donc important au niveau de la communication d'être en mesure de détecter les bénéfices à mesure qu'ils apparaissent, même si ce n'étaient pas des bénéfices qui étaient directement visés. Cela permet d'entretenir le processus, afin que les bénéfices à moyen ou long terme aient le temps de se concrétiser.

5.15 Coûts et financement

Des données sur les coûts approximatifs ont pu être recueillies pour 28 démarches. Ces chiffres sont cependant à prendre avec précaution pour trois raisons. Premièrement, les résultats de l'enquête n'offrent pas les comptabilités détaillées. Ainsi dans certains cas, certaines charges, comme les rémunérations du personnel par exemple, ne sont pas prises en compte. Deuxièmement, certaines actions, organisées dans un cadre autre que l'Agenda 21 mais ayant un effet notable sur le développement de la commune sont laissées de côté. Finalement, toutes les communes n'ont pas forcément mentionné les actions qui avaient un financement propre.

La figure 5.19 montre les modes de financements par type et leur fréquence, sans tenir compte des montants. Plus de 60% des démarches sont financées par les communes elles-mêmes. Près de 20% des contributions sont d'origine fédérale, et le reste provient de différentes sources.

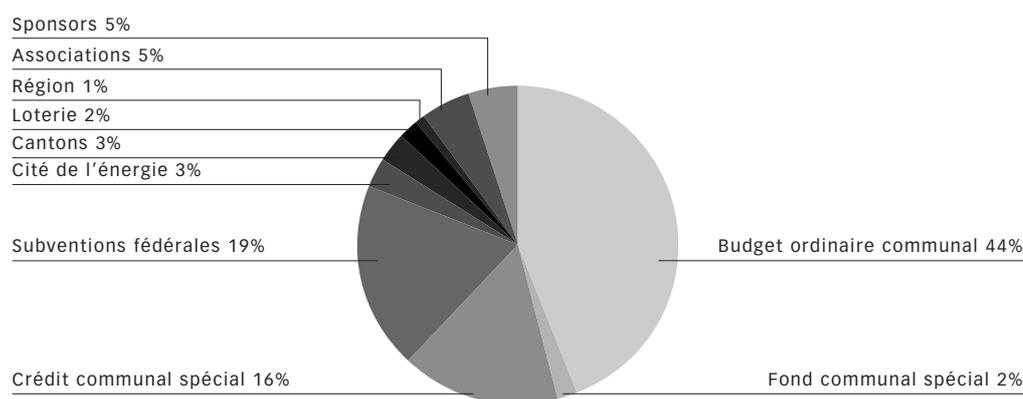


Figure 5.19: Fréquence des types de financement (sans tenir compte du montant)

Si l'on regarde l'importance des montants, les contributions communales représentent en moyenne 60%. Des différences importantes peuvent être constatées dans les contributions fédérales. Les contributions fédérales du Programme d'encouragement OFEFP/ARE²⁶ sont nombreuses mais relativement faibles. Au contraire le PAES verse des montants plus importants, mais pour un petit nombre de projets.

²⁶ Le programme d'encouragement était géré par l'OFEFP jusqu'en 2000, puis repris par l'ARE.

5. Caractéristiques des démarches de développement durable

Les contributions des sponsors et associations sont également relativement faibles; elles se maintiennent toutefois plus ou moins au même niveau que les subventions fédérales exceptées le programme PAES. Il semble donc tout aussi intéressant pour les communes de faire contribuer les acteurs locaux que de faire appel aux subventions fédérales.

5.16 Problèmes rencontrés

Les problèmes rencontrés les plus fréquemment mentionnés relèvent de la gestion du processus lui-même. Cela peut aller de conflits personnels à des erreurs méthodologiques dues à l'aspect nouveau et expérimental de certaines démarches, en passant par la difficulté de prendre en compte le grand nombre d'acteurs potentiels et leur diversité.

Viennent ensuite la réticence de l'administration à la nouveauté et la peur de l'augmentation de la charge de travail, ainsi que le manque de moyens financiers. Sont également cités le manque d'intérêt, ainsi que la difficulté de faire accepter la démarche aux politiques et de concrétiser le concept du développement durable.

Le fait de manquer de ressources humaines apparaît de façon bien moins importante que dans les communes ne menant pas encore de démarche de développement durable (cf. fig. 4.1). Cela montre que cet aspect est crucial et doit être résolu avant qu'une démarche puisse être mise en route. Le résultat pourrait également être interprété dans le sens inverse, c'est-à-dire que le besoin en ressources humaines est surestimé par les communes lors de leur décision de ne pas entamer une démarche.

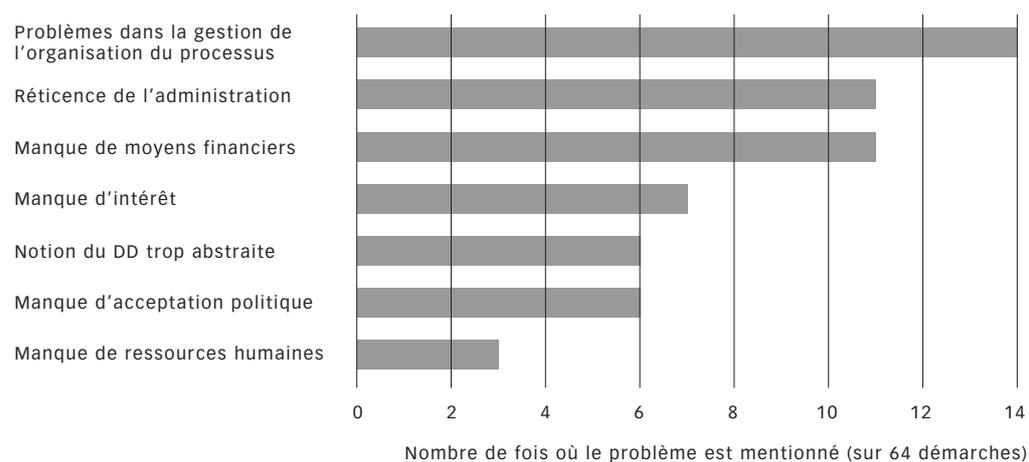


Figure 5.20: Problèmes rencontrés

6. Comparaisons avec la situation en Europe et dans le monde

6. Comparaisons avec la situation en Europe et dans le monde

Une enquête effectuée par l'ICLEI²⁷ en 2001, en préparation au Sommet international de Johannesburg de 2002, permet de mettre en perspective certains aspects des démarches de développement durable en Suisse²⁸.

Ce document recense plus de 6000 démarches de développement durable communales dans le monde, dont 80% en Europe.

Parmi les pays les plus en avance en Europe occidentale, on peut citer la Suède, où la totalité des communes est engagée dans des démarches de type Agenda 21 local (cf. tableau 6.1). L'Angleterre compte plus de 90% de communes impliquées dans un Agenda 21 local. Les autres pays nordiques, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne sont également bien avancés dans leurs démarches. Les chiffres ne sont malheureusement pas exprimés en terme de population, ce qui rend toute comparaison difficile. Les pays les plus en avance ont fait de l'Agenda 21 local l'objet d'une campagne de promotion au niveau national.

Tableau 6.1: Proportion de communes menant un Agenda 21 local dans les pays d'Europe occidentale

Pays	Communes menant une démarche d'Agenda 21 local ²⁹ (% du total par pays)
Suède	100.0
Royaume-Uni	90.8
Danemark	78.6
Finlande	67.0
Norvège	65.1
Luxembourg	58.5
Islande	29.8
Irlande	25.4
Belgique	18.0
Pays-Bas	16.4
Allemagne	14.3
Portugal	8.9
Italie	5.3
Espagne	4.4
Grèce	3.8
Suisse	3.3
Autriche	2.7
France	0.2

²⁷ ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives (www.iclei.org)

²⁸ ICLEI, 2002: Second Local Agenda 21 Survey – Background Paper N° 15, UN Department of Economic and Social Affairs, 29 p.

²⁹ Calculés à partir de ICLEI (2002) et des statistiques nationales des différents pays. On notera que le pourcentage suisse correspond à l'état en été 2003, alors que celui des autres pays a été calculé à partir de données datant de 2001.

6. Comparaisons avec la situation en Europe et dans le monde

6.1 Thèmes abordés

Au **niveau mondial**, le thème récurrent dans chaque continent et quel que soit le niveau de développement des pays en question est la problématique de l'eau. Au moment de l'enquête, ce thème était de moyenne importance en Suisse (cf. fig. 5.13), bien que les Nations Unies aient décrété 2003 «Année de l'eau».

En **Afrique** et en **Amérique du Sud**, les thèmes prioritaires sont la lutte contre la pauvreté, le développement économique, la santé et le développement des communautés. Ce sont donc essentiellement les dimensions sociales et économiques qui sont visées.

L'enquête de l'ICLEI montre que 66% des communes des pays classés comme ayant un PNB élevé ont une composante environnementale forte alors que cette proportion descend à 27% pour les pays à PNB bas.

En **Asie**, les Agendas 21 sont très centrés sur l'environnement.

En **Europe**, les thèmes les plus fréquemment traités sont, dans l'ordre:

- l'énergie
- les transports et la mobilité
- l'aménagement du territoire
- le changement climatique
- la biodiversité.

Il s'agit de thèmes touchant les trois dimensions, mais avec un accent particulier sur l'environnement.

En **Amérique du Nord**, on retrouve les mêmes thèmes, à la différence près que l'énergie est remplacée par l'économie.

Les thèmes traités dans les démarches suisses (cf. fig. 5.13) s'inscrivent parfaitement dans le cadre européen, et on ne peut donc observer d'exception suisse significative à ce niveau thématique.

6.2 Acteurs

On observe une nette différence au niveau international entre pays à PNB élevé et bas pour ce qui concerne les différents acteurs impliqués dans les démarches. La responsabilité dans les pays à haut PNB est, dans 73% des cas, du ressort des autorités locales, tandis que ce chiffre descend à 37% dans les pays à bas PNB, où ce sont des associations locales qui prennent le relais.

En Suisse, si l'on additionne les démarches dont la responsabilité est de l'exécutif, de l'administration et du législatif, on obtient un score encore plus important avec 90%. En comparaison internationale, l'engagement des autorités locales suisses est donc très important.

Au niveau international, 27% des démarches n'intègrent pas du tout les différents groupes d'intérêt. En Suisse par contre, quasiment toutes les démarches connaissent des procédures de consultation plus ou moins importantes, même si les différents groupes d'acteurs ne sont pas toujours intégrés (cf. 5.8).

6. Comparaisons avec la situation en Europe et dans le monde

6.3 Structure et organisation des démarches

Il existe très peu d'informations sur les structures et l'organisation des démarches, et il n'est pas possible de faire des généralités.

On peut cependant remarquer quelques différences entre la situation en Suisse et celle de l'Espagne ou de l'Angleterre par exemple, où les démarches sont relativement similaires dans l'ensemble du pays. En Espagne, la plupart des communes suivent le modèle de l'ICLEI³⁰, et en Angleterre la campagne nationale influence fortement le développement des différents Agendas 21.

En Suisse, on ne retrouve ni une volonté de s'intégrer dans un système unifié, ni une volonté des autorités fédérales de dicter une manière de faire. On assiste bien plus à des échanges multilatéraux et à une volonté de soutien et d'information plus que de contrôle de la part de l'Etat.

6.4 Problèmes rencontrés

On retrouve au niveau international les mêmes problèmes qui empêchent l'initiation de démarches (cf. fig. 4.1) et les freinent (cf. fig. 5.21) qu'en Suisse:

- manque de soutien financier
- manque d'intérêt
- manque de soutien du gouvernement national
- problèmes de coordination entre différents départements (pays à PNB élevé).

Si les problèmes semblent identiques, l'aspect de manque de soutien au niveau national ne transparait pas à travers les résultats de l'enquête suisse. On peut se demander si cela traduit une différence de philosophie due au fédéralisme, les communes suisses engageant des démarches se considérant véritablement comme locales et autonomes et ne souhaitant pas une intervention trop importante de l'Etat.

6.5 Changements induits

On retrouve, au niveau des changements induits, à nouveau une différence entre pays à PNB élevé et faible. Le tableau 6.2 synthétise les changements recensés.

Tableau 6.2: Changements recensés mentionnés le plus souvent au niveau international, selon le PNB

<i>PNB élevé</i>	<i>PNB bas</i>
Meilleure coordination entre départements	Partenariats publics/privés
Mise en œuvre de plans d'action	Partenariats entre plusieurs groupes d'intérêts
Population davantage prise en compte	Population davantage prise en compte

³⁰ Cf. www.iclei.org

6. Comparaisons avec la situation en europe et dans le monde

En Europe, les thèmes où les Agendas 21 ont entraîné le plus de changements sont:

- l'éducation
- la sensibilisation au développement durable
- l'énergie
- la gestion des déchets
- la gestion de l'eau.

La situation en Suisse est très proche de celle de l'Europe et d'autres pays à PNB élevé. Il est cependant surprenant de constater le faible impact du thème de l'éducation dans les démarches au niveau suisse. L'éducation en Suisse étant de la compétence des cantons et non de la Confédération, les structures institutionnelles ne peuvent pas expliquer cette différence. Une réflexion est donc nécessaire pour comprendre ce phénomène. En effet l'éducation est probablement l'un des moyens les plus efficaces de faire entrer la notion de développement durable dans les comportements et les valeurs de chacun.

7. Quelques conclusions

Les données présentées dans ce rapport conduisent à un certain nombre de remarques d'ordre général, d'ordre thématique et de nature stratégique. Ces conclusions sont formulées sous forme de pistes de réflexion découlant d'une interprétation prudente de quelques résultats de l'enquête. Elles ne représentent en aucun cas des recommandations scientifiques, voire politiques de la part de l'ARE.

7.1 Conclusions générales

Même si les démarches de développement durable, selon les résultats présentés ici, touchent à peu près un quart de la population de la Suisse, le nombre de communes impliquées, actuellement de l'ordre de 3.3%, est très faible en comparaison avec d'autres pays européens, notamment les pays nordiques (cf. tableau 6.2). Aussi bien au niveau de la Confédération qu'au niveau des cantons, il devient indispensable de réfléchir à des stratégies permettant d'augmenter le nombre de communes ayant envie de conduire une telle démarche. L'enquête montre un potentiel dans les communes rurales, regroupées ou non en région, ainsi que parmi les villes de petite et moyenne taille.

7.2 Thèmes

Les résultats montrent une prédominance des thèmes environnementaux par rapport au domaine du *social* et surtout de *l'économie*. Par conséquent, il conviendra de réfléchir à des stratégies permettant de mieux inclure ces domaines dans les démarches de développement durable communales et intercommunales. Dans ce sens, trois axes de réflexion se profilent, pour renforcer une entrée en matière économique et sociale, à savoir:

- une meilleure intégration dans les démarches communales des actions menées dans le cadre des programmes fédéraux en matière de santé et d'énergie (PAES et Cité de l'énergie);
- une orientation plus marquée dans le sens de la durabilité sociale et de la qualité de vie des actions dans les domaines de la mobilité, de l'aménagement du territoire, ainsi que de la nature et du paysage, qui, comme on l'a vu, sont des thèmes prioritaires dans les démarches de développement durable des communes;
- un rapprochement des thèmes énergie et image de marque de la commune.

On remarque qu'actuellement le marketing local utilise, de plus en plus, la cohésion sociale, les activités culturelles ou la présence d'activités économiques durables pour attirer de nouvelles entreprises et créer ainsi de nouvelles places de travail.

Parmi les thèmes répertoriés, on constate une relative faiblesse du domaine de *l'éducation*. Les expériences étrangères suggèrent de mener une réflexion approfondie sur l'extension des activités de sensibilisation à l'école publique, sensibilisation qui, jusqu'à présent en Suisse, a généralement lieu dans les communes, mais à l'extérieur de l'école. Ceci est d'autant plus prometteur que l'instruction publique, en Suisse, est de la compétence des cantons et que l'autonomie des établissements scolaires régionaux est relativement élevée. Cet état de fait devrait permettre l'intégration de nouveaux thèmes dans les activités d'enseignement plus aisément que ce n'est le cas pour d'autres pays européens.

On assiste, en Suisse comme en Europe, à une prédominance de thèmes «locaux-locaux». Les thèmes ayant trait à des *problèmes globaux*, tels que le changement climatique, l'épuisement

7. Quelques conclusions

des ressources naturelles et culturelles semblent être peu traités, car ils sont considérés comme relevant des compétences régionales, nationales, voire internationales. Un coup d'oeil sur les domaines prioritaires dans les démarches de développement durable helvétiques confirme cette impression.

En effet, le travail de transformation de soucis planétaires en actions locales est encore loin d'être acquis ou, tout du moins, n'est pas souvent exprimé de manière explicite. Ce constat va à l'encontre de la philosophie de l'Agenda 21 de Rio qui stipule que le global doit obligatoirement passer par le local, et inversement, que l'action locale doit s'inspirer de la pensée globale. Il paraît donc indispensable de repenser la question pour voir comment allier actions locales de développement durable et impératifs du développement durable planétaire. Cela commence, par exemple, par le traitement de thèmes comme la mobilité ou l'aménagement du territoire à une échelle qui dépasse les limites communales. C'est aussi l'occasion de mieux intégrer les étrangers de la commune dans la démarche elle-même, ou bien, par exemple, en tissant des liens par le biais d'échanges culturels. La prise en compte du «global» ne veut cependant pas dire que les communes doivent mettre sur pied leurs propres actions d'aide au développement. En effet, ce domaine relève principalement de la Confédération ou d'organisations spécialisées. Les communes ont cependant un rôle à jouer en augmentant leur soutien à des projets existants gérés par des professionnels et pour mieux faire connaître les actions de coopération internationale qu'elles supportent.

Dans les programmes d'action communaux, on ne trouve que rarement la volonté de passer au crible des postulats de la durabilité les politiques communales ou celles de mise en œuvre des politiques cantonales ou fédérales «normales», de même que les projets en découlant. Pour cette raison, une grande part de l'action publique communale passe toujours à côté d'une étude approfondie de ses impacts sur le développement durable de la commune. Il est donc indispensable de réfléchir à des outils d'évaluation de la durabilité destinés aux politiques ou aux projets menés en dehors des plans d'action du développement durable, ceci sous l'angle des postulats du développement durable reconnus³¹.

7.3 Stratégies

Pour éviter que les démarches de développement durable ne soient que l'expression d'une mode, éphémère, du début de ce siècle ou ne constituent qu'une opération-alibi, il est impératif de réfléchir à des stratégies permettant de les rendre plus durables dans le temps.

Une *structuration institutionnelle* des démarches est nécessaire pour assurer la durabilité des processus. Cela peut se faire avec divers moyens tels que, par exemple, la mise en place d'une structure de fonctionnement, la nomination d'un/e délégué/e au développement durable responsable de la coordination, la mise sur pied régulière de forums, l'utilisation systématique d'outils d'évaluation, ...

Une réflexion quant à la *deuxième génération de thèmes* à aborder doit être amorcée. Les informations recueillies dans l'enquête ne donnent pas l'impression que les thèmes traités jusqu'à maintenant ne représentent qu'une première étape et que ceux-ci seront forcément

³¹ Par exemple sur la base du projet Monet (cf. www.monet.admin.ch). Voir aussi l'«Evaluation de la durabilité» au niveau fédéral, Action 22 de la Stratégie 2002 pour le développement durable, Conseil fédéral suisse, 2002.

7. Quelques conclusions

suivis par une série d'autres thèmes provenant notamment de domaines traditionnellement considérés comme «non-environnementaux». Rappelons que le développement durable ne veut nullement se limiter aux ressources naturelles, mais inclure également les ressources artificielles, créées par les êtres humains, telles que le paysage construit ou le patrimoine historique, et surtout, les ressources immatérielles comme la culture, l'information, la mémoire collective, ... Il s'agit en outre de traiter tous les thèmes sous l'angle de l'environnement, de la société et de l'économie, de manière équilibrée.

Les expériences de quelques communes suisses montrent que le couplage d'une démarche de développement durable avec l'image de marque d'une commune, ainsi que les préoccupations d'une «bonne gouvernance», interne et intercommunale, peuvent être des clés pour le succès de telles démarches. Nous proposons donc d'exploiter davantage cette voie en réfléchissant à combiner la *question de la gouvernance* de l'action publique locale avec des démarches de développement durable (quels acteurs impliquer? quelles procédures de consultation et de participation initier? quels liens établir entre les acteurs locaux, régionaux et nationaux, voire internationaux?). Les démarches suisses répertoriées montrent une forte intégration des acteurs sociaux, mais ceux-ci ne sont pas forcément sensibles aux intérêts particuliers des groupes que l'Agenda 21 de Rio propose de considérer de manière privilégiée, comme les *personnes âgées*, les *jeunes* et les *étrangers*³². Il serait donc judicieux de réfléchir à des pistes pour mieux atteindre ces acteurs, moyennant des outils de participation plus ciblés.

La pérennité des démarches ne sera pas non plus garantie si celles-ci ne bénéficient pas d'un *large soutien au niveau politique*. Nous avons vu que l'exécutif est souvent initiateur et/ou responsable du processus. Il s'agirait aussi d'impliquer davantage le législatif et les partis politiques. Les relations traditionnelles entre les trois groupes d'acteurs que sont les citoyens, les techniciens de l'administration et les autorités politiques doivent également être redéfinies.

Les résultats de l'étude confirment l'hypothèse selon laquelle il est tout aussi important de mobiliser des appuis financiers de la part d'acteurs locaux que de la Confédération ou des cantons. Ce sponsoring peut passer par l'implication des acteurs des *milieux associatifs* en tant que partenaires décisifs, comme l'expérience de quelques communes le montre. Les *acteurs économiques*, quant à eux, sont peu présents dans les démarches communales de développement durable. Il faudra trouver des moyens de renforcer leur rôle dans ce cadre.

Le soutien financier par les cantons et la Confédération n'est pas le seul moyen d'appuyer les démarches locales de développement durable. L'enquête montre bien que la mise à disposition de *savoir-faire* quant aux concepts, méthodes, outils, ou autres est au moins aussi importante que le support financier. Ceci concerne notamment les moyens de participation sensu stricto (forums, ateliers prospectifs ou conférences de consensus).

Finalement, dans une vision à long terme, on devrait viser *l'intégration du développement durable dans toutes les politiques publiques* dites «normales» de la gestion communale. Une approche plus globale des problèmes, prenant en compte les trois dimensions du développement durable doit permettre de respecter le principe de la responsabilisation face aux géné-

³² La considération particulière des intérêts des femmes paraît être, de prime abord, moins prioritaire dans le contexte suisse en comparaison avec la situation dans les pays en voie de développement, malgré les nombreuses inégalités existantes.

7. Quelques conclusions

rations futures, ainsi que face à la planète. Elle nécessite ainsi d'améliorer la coordination transversale entre les différents domaines.

En résumé, les démarches locales de développement durable telles qu'elles se présentent à la fin de l'année 2003 semblent se trouver sur un chemin prometteur. La promotion et l'augmentation du nombre de démarches s'annoncent bien. Les thèmes à poursuivre et ceux à développer sont mis en évidence. Grâce à l'état des lieux présenté dans ce document, des axes stratégiques plus précis ont pu être esquissés pour atteindre une meilleure durabilité de ces processus. Comme les démarches de développement durable ne dépendent pas uniquement des appuis financiers, un accroissement du nombre de démarches de développement durable, ainsi qu'une amélioration continue de leur qualité devraient être possibles malgré l'état difficile dans lequel se trouvent les finances publiques en ces premières années du 21^{ème} siècle.

Annexe 1: Questionnaire

Enquête nationale sur les démarches communales de développement durable - 2003

A		Caractérisation de la commune			
A1	Commune				
A2	Canton				
A3	Nombre d'habitants dans la commune				
A4	Langue(s) parlée(s) dans la commune	<input type="checkbox"/> Français <input type="checkbox"/> Allemand <input type="checkbox"/> Italien <input type="checkbox"/> Romanche			
B		Existence d'une démarche de développement durable?			
B1	Avez-vous déjà débuté une démarche de développement durable de type Agenda 21,...?	<input type="checkbox"/> Oui : Allez à la question C1 <input type="checkbox"/> Non : Allez à la question B2			
B2	Un projet de développement durable a-t-il déjà été discuté dans votre commune?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non			
B3	Avez-vous l'intention de lancer une telle démarche?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non			
	<i>Si oui, quand?</i>				
B4	Quelles sont les raisons qui empêchent la mise en place d'une telle démarche?	<input type="checkbox"/> Pas de volonté politique <input type="checkbox"/> De telles démarches ne répondent pas aux problèmes de la commune <input type="checkbox"/> Manque de ressources financières nécessaires <input type="checkbox"/> Manque de savoir-faire dans le domaine <input type="checkbox"/> Manque de temps et du personnel nécessaire <input type="checkbox"/> Autres			
	<i>Si "autres", merci de préciser:</i>				
		<i>Merci d'avoir répondu à ces quelques questions. Votre collaboration nous est précieuse. Il n'est pas nécessaire que vous répondiez à la suite du questionnaire.</i>			
C		Contexte et description de la démarche			
C1	Intitulé de votre démarche (par exemple "Agenda 21 local de...", ou "... Avenir", etc.)				
C2	Brève description de la démarche (max. 5 lignes)				
C3	Autres démarches menées parallèlement dans la commune (plusieurs réponses possibles)	<input type="checkbox"/> Cité de l'énergie <input type="checkbox"/> Charte d'Aalborg <input type="checkbox"/> Programme Environnement et Santé (OFSP) <input type="checkbox"/> Autres			
	<i>Si "autres", merci de préciser:</i>				
C4	D'autres communes sont-elles associées à la démarche?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non			
	<i>Si oui, lesquelles?</i>				
D		Étapes			
		<i>Période (de quand à quand?):</i>	<i>En projet</i>	<i>En cours</i>	<i>Réalisé</i>
D1	Sensibilisation		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D2	État des lieux, diagnostic		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D3	Formulation des objectifs		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D4	Actions - définitions, catalogue		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D5	Actions - mise en oeuvre		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D6	Suivi de la démarche		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D7	Remarques éventuelles				
E		Acteurs			
E1	Qui a initié la démarche?	<input type="checkbox"/> Milieux associatifs <input type="checkbox"/> Législatif <input type="checkbox"/> Exécutif <input type="checkbox"/> Administration <input type="checkbox"/> Autres			
	<i>Précisez s.v.p (date, autres...):</i>				
E2	Qui a la responsabilité de la démarche?	<input type="checkbox"/> Exécutif <input type="checkbox"/> Service administratif <input type="checkbox"/> Association <input type="checkbox"/> Législatif <input type="checkbox"/> Autres			
	<i>Précisez s.v.p (type et date de la décision politique, ...):</i>				
E3	Qui coordonne la démarche?	<input type="checkbox"/> Comité Ad Hoc <input type="checkbox"/> Service administratif <input type="checkbox"/> Association <input type="checkbox"/> Mandataire externe <input type="checkbox"/> Délégué <input type="checkbox"/> Autres			
	<i>Précisez s.v.p:</i>				

F		Objectifs
F1	Quelles sont les raisons à l'origine de la démarche? <i>Précisez s.v.p.:</i>	<input type="checkbox"/> Résolution d'un problème <input type="checkbox"/> Volonté politique d'être une commune plus durable <input type="checkbox"/> Volonté de prise en compte des préoccupations de toute la population <input type="checkbox"/> Amélioration de l'image externe de la commune <input type="checkbox"/> Autres
F2	Quels sont les objectifs de votre démarche?	
F3	Les objectifs sont-ils mesurables à l'aide d'indicateurs?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
G		Méthodes
G1	Méthodes d'évaluation utilisées <i>Précisez s.v.p.:</i>	<input type="checkbox"/> Système d'indicateurs <input type="checkbox"/> Evaluation qualitative <input type="checkbox"/> Grille d'évaluation de projets <input type="checkbox"/> Aucune <input type="checkbox"/> Autres
G2	Méthodes participatives utilisées <i>Si "autres", merci de préciser:</i>	<input type="checkbox"/> Groupes de travail internes à l'administration <input type="checkbox"/> Groupes de travail externes <input type="checkbox"/> Conférences de consensus <input type="checkbox"/> Mise en réseau des différents acteurs <input type="checkbox"/> Ateliers du futur <input type="checkbox"/> Manifestations <input type="checkbox"/> Consultation des groupes d'intérêts <input type="checkbox"/> Enquêtes <input type="checkbox"/> Concours d'idées <input type="checkbox"/> Forums <input type="checkbox"/> Autres
G3	Participants	<input type="checkbox"/> Milieux politiques <input type="checkbox"/> Acteurs économiques <input type="checkbox"/> Jeunes <input type="checkbox"/> Administration <input type="checkbox"/> Acteurs environnementaux <input type="checkbox"/> Personnes âgées <input type="checkbox"/> Groupes d'intérêts <input type="checkbox"/> Acteurs sociaux <input type="checkbox"/> Habitants
G4	Formes de communication externe <i>Si "autres", merci de préciser:</i>	<input type="checkbox"/> Journal <input type="checkbox"/> Lettres adressées aux associations <input type="checkbox"/> Site Internet <input type="checkbox"/> Lettres envoyées à tous les habitants <input type="checkbox"/> Affichages publics <input type="checkbox"/> Manifestations <input type="checkbox"/> Bureau d'information au public <input type="checkbox"/> Conférences <input type="checkbox"/> Autres
H		Domaines d'application
H1	Points forts de la démarche (Maximum 2) <i>Précisez s.v.p.:</i>	<input type="checkbox"/> Economie <input type="checkbox"/> Environnement <input type="checkbox"/> Social <input type="checkbox"/> Processus participatif
H2	Thèmes prioritaires qualifiant la démarche	<input type="checkbox"/> Air <input type="checkbox"/> Consommation <input type="checkbox"/> Coopération internationale <input type="checkbox"/> Eaux <input type="checkbox"/> Entreprises <input type="checkbox"/> Culture <input type="checkbox"/> Forêts <input type="checkbox"/> Finances <input type="checkbox"/> Intergénération <input type="checkbox"/> Nature et paysage <input type="checkbox"/> Constructions <input type="checkbox"/> Jeunesse <input type="checkbox"/> Aménagement du territoire <input type="checkbox"/> Transports/mobilité <input type="checkbox"/> Egalité homme-femme <input type="checkbox"/> Agriculture <input type="checkbox"/> Alimentation <input type="checkbox"/> Intégration <input type="checkbox"/> Déchets et sites pollués <input type="checkbox"/> Emplois <input type="checkbox"/> Participation <input type="checkbox"/> Energie <input type="checkbox"/> Formation/éducation <input type="checkbox"/> Communication <input type="checkbox"/> Tourisme <input type="checkbox"/> Santé <input type="checkbox"/> Sensibilisation
H3	Échelle d'application	<input type="checkbox"/> Quartier/Zone <input type="checkbox"/> Commune <input type="checkbox"/> Région

I		Résultats	
I1	La démarche a-t-elle induit des changements législatifs (loi, règlement...)? <i>Si oui, lesquels?</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
I2	La démarche a-t-elle induit des changements organisationnels (conseil du développement durable, commission, délégué...)? <i>Si oui, lesquels?</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
I3	Quels sont les bénéfices actuels de la démarche?		
I4	Quels sont les bénéfices espérés de la démarche?		
I5	Quels sont les problèmes principaux rencontrés?		
J		Coûts et financement	
J1	Coûts budgétés (précisez les phases concernées et la date s.v.p)		
Sources de financement:			
J2	- Contribution de la commune (précisez la somme, les phases et la date s.v.p): <i>Type de la contribution communale?</i>	<input type="checkbox"/> Budget ordinaire	<input type="checkbox"/> Fonds spécial
		<input type="checkbox"/> Crédit spécial	
J3	- Cotisations (association) (précisez la somme, les phases et la date s.v.p)		
J4	- Sponsors/donations (précisez la somme, les phases et la date s.v.p)		
J5	- Subventions/programme d'encouragement (en précisant l'origine: OFEFP, ARE OFSP, OFEN, seco canton, autres...) (précisez la somme, les phases et la date s.v.p)		
K		Contacts	
K1	Nom de la personne de contact		
K2	Adresse		
K3	Tél.		
K4	e-mail		
K5	Site internet		
A renvoyer d'ici au 7 avril 2003.			
Merci pour votre collaboration! Ces informations nous seront précieuses.			

Annexe 2**Annexe 2: Liste des communes menant une démarche de développement durable**

Etat: Juillet 2003

1. Aesch ¹	BL	46. Luzern ¹	LU	91. Yverdon-les-Bains	VD
2. Aetingen	SO	47. Männedorf	ZH	92. Zollikofen ¹	BE
3. Altendorf	SZ	48. Messen	SO	93. Zuchwil	SO
4. Arlesheim ¹	BL	49. Mettmenstetten	ZH	94. Zürich ¹	ZH
5. Balm bei Messen	SO	50. Meyrin ¹	GE		
6. Basel	BS	51. Mollens ²	VS	¹ aussi Cité de l'énergie (23)	
7. Bätterkinden	BE	52. Montana ²	VS	² PAES (6)	
8. Bellevue	GE	53. Morges ¹	VD	³ Alliance dans les Alpes (2)	
9. Belp	BE	54. Mülchi	BE		
10. Bern ¹	BE	55. Münsingen ¹	BE		
11. Bernex	GE	56. Muri	BE		
12. Bettingen	BS	57. Nenzlingen	BL		
13. Brislach	BL	58. Neuchâtel ¹	NE		
14. Bubikon	ZH	59. Oberdorf	BL		
15. Carouge	GE	60. Oberramsern	SO		
16. Cham ¹	ZG	61. Olten	SO		
17. Champéry	VS	62. Onex	GE		
18. Charmey	FR	63. Ottenbach	ZH		
19. Chêne-Bourg	GE	64. Pfeffingen	BL		
20. Chermignon ²	VS	65. Prilly	VD		
21. Cugy	VD	66. Randogne ²	VS		
22. Delémont ¹	JU	67. Reigoldswil ¹	BL		
23. Dompierre	FR	68. Renens	VD		
24. Eggwil	BE	69. Rheinfelden	AG		
25. Emmen	LU	70. Riehen ¹	BS		
26. Essertines s/Yverdon	VD	71. Ruppoldsried	BE		
27. Finhaut	VS	72. Sattel ³	SZ		
28. Flawil	SG	73. Schüpfheim	LU		
29. Fribourg ¹	FR	74. Solothurn	SO		
30. Genève	GE	75. Spiez	BE		
31. Grenchen	SO	76. St. Gallen ¹	SG		
32. Gryon	VD	77. Stäfa	ZH		
33. Icogne ²	VS	78. St-Luc	VS		
34. Illnau-Effretikon ¹	ZH	79. St-Martin	VS		
35. Kloten	ZH	80. Sursee	LU		
36. Kreuzlingen	TG	81. Thalwil	ZH		
37. Küttigkofen	SO	82. Thun	BE		
38. Kyburg-Buchegg	SO	83. Turgi ¹	AG		
39. Lancy	GE	84. Uetendorf	BE		
40. Langenthal ¹	BE	85. Unterramsern	SO		
41. Lauerz ³	SZ	86. Urtenen-Schönbühl ¹	BE		
42. Lausanne ¹	VD	87. Vernier	GE		
43. Lavigny	VD	88. Vevey ¹	VD		
44. Lens ²	VS	89. Wengi	BE		
45. Limpach	BE	90. Winterthur ¹	ZH		

