

UCL Mons



UCL Université catholique de Louvain - **Mons**

L'Agenda 21 local, outil pertinent de développement durable ?

Le cas de Saint-Ghislain.

Mémoire-projet

Promoteur :

Monsieur Philippe Scieur

Co-promoteur :

Monsieur Laurent Lievens

Mémoire présenté par :

Johan DEMEULEMEESTER

en vue de l'obtention du diplôme
de Master en Administration
publique.

Année académique 2011-2012

Résumé

Depuis les années 70, la notion de développement durable semble s'être imposée dans les discours internationaux, dans les médias et même dans la vie quotidienne des citoyens. Dès lors, le développement durable est progressivement devenu une préoccupation des autorités publiques.

Dans le cadre de cette réflexion, notre regard s'est porté sur un des outils qui vise la concrétisation du développement durable au niveau local : il s'agit de l'Agenda 21 local (A21L). Depuis 2008, des dizaines de communes wallonnes, soutenues financièrement par la Wallonie, se sont lancées dans un tel processus.

A partir d'une analyse approfondie de l'A21L de la commune de Saint-Ghislain où un stage de trois mois a été effectué, ce mémoire propose de discuter la pertinence de l'outil A21L à mettre en œuvre les principes du développement durable. A la lumière du cas d'étude, le mémoire cherche donc à répondre à la question suivante : l'A21L est-il un outil pertinent de développement durable ?

Etant donné l'engagement récent des communes wallonnes à se lancer dans des A21L, le sujet n'a pratiquement pas été investigué. L'intérêt de ce travail est donc de présenter une des premières études approfondies d'un A21L wallon. De plus, l'A21L saint-ghislainois ayant été adopté en novembre 2011, ce mémoire constitue la première analyse évaluative du processus. Afin de valoriser notre travail, les résultats de cette analyse ont été présentés aux responsables de la ville.

Remerciements

Nous tenons à adresser notre gratitude au Professeur Philippe Scieur et à Monsieur Laurent Lievens qui ont accepté de promouvoir ce mémoire. Nous les remercions pour leurs judicieux conseils prodigués tout au long de l'élaboration de ce travail.

Nos remerciements s'adressent également à Monsieur Bernard Blanc, Secrétaire communal de la ville de Saint-Ghislain, pour nous avoir accueillis au sein de ses locaux sur une période de trois mois et pour avoir mis à notre disposition l'ensemble des informations nécessaires à la bonne réalisation de ce mémoire.

Nous remercions sincèrement toutes les personnes qui ont accepté de nous rencontrer lors de nos recherches ainsi que la lectrice du mémoire, le Professeur Fabienne Leloup pour le temps qu'elle y aura consacré.

Enfin, nous adressons nos remerciements à toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

*« Dans les œuvres de l'homme, comme dans celles de la nature,
c'est principalement le but qui mérite notre attention. »*

Goethe

Table des matières

Liste des abréviations	08
Liste des figures.....	10
Liste des annexes.....	11

Introduction générale.....	12
-----------------------------------	-----------

Partie I : Une revue de la littérature	14
---	-----------

Chapitre 1 : Le développement durable.....	15
---	-----------

Section 1 : Les origines du développement durable.....	15
--	----

Section 2 : Qu'est-ce qu'un développement durable ?	18
---	----

2.1 Définition	18
----------------------	----

2.2 Les dimensions constitutives du développement durable	20
---	----

a) Les trois dimensions traditionnelles	20
---	----

b) Les dimensions culturelles et institutionnelles.....	22
---	----

2.3 Les principes du développement durable.....	27
---	----

a) Le principe de transversalité	27
--	----

b) Le principe de responsabilité	28
--	----

c) Le principe de solidarité.....	29
-----------------------------------	----

d) Le principe de subsidiarité.....	31
-------------------------------------	----

e) Le principe de précaution.....	31
-----------------------------------	----

f) Le principe de participation.....	31
--------------------------------------	----

Section 3 : Les indicateurs du développement durable.....	32
---	----

Chapitre 2 : l'Agenda 21 local.....	36
--	-----------

Section 1 : Les origines de l'A21L.....	36
---	----

Section 2 : Définition d'un A21L.....	37
---------------------------------------	----

Section 3 : Guides des bonnes pratiques de l'A21L.....	39
--	----

3.1 Présentation des guides des bonnes pratiques.....	39
---	----

3.2 Modèle d'analyse séquentielle de la démarche A21L.....	39
a) Etape 1 : Initiative et engagement politique.....	40
b) Etape 2 : Lancement public du processus.....	41
c) Etape 3 : Création d'un comité de pilotage et d'un comité 21 local	41
d) Etape 4 : Réaliser un diagnostic, un état des lieux de la collectivité.....	41
e) Etape 5 : Définition d'une stratégie locale, des objectifs et des priorités.....	42
f) Etape 6 : Elaborer le programme d'actions.....	42
g) Etape 7 : Mise en œuvre des actions.....	43
h) Etape 8 : Evaluation.....	44
3.3 La participation, un préalable indispensable à tout A21L.....	45

Partie II : Empirie.....50

Chapitre 3 : Méthodologie.....51

Section 1 : Démarche de recherche et mode d'investigation51

Section 2 : Techniques de recueil de données.....51

2.1 L'observation.....	52
a) Description	52
b) Précautions d'usage.....	53
2.2 L'interview.....	54
a) Description	54
b) Précautions d'usage.....	55
2.3 L'analyse documentaire	56
a) Description	56
b) Précautions d'usage.....	56

Section 3 : Délimitation du champ d'analyse..... 57

Chapitre 4 : Présentation de l'étude de cas : Saint-Ghislain58

Section 1 : Monographie descriptive de Saint-Ghislain.....58

Section 2 : Principaux outils stratégiques de développement de la ville depuis 1999..... 60

2.1 Le Plan Communal de Développement de la Nature.....	61
2.2 Le Schéma de Structure Communal.....	61

2.3 Le Plan de Cohésion Sociale.....	61
2.4 Le Plan Communal de Mobilité	62
2.5 Le projet de ville.....	63

Chapitre 5 : Analyse de la démarche entreprise par la ville..... 65

Section 1 : Analyse séquentielle de la démarche A21L.....	65
1.1 Etape 1 : Initiative et engagement public.....	65
1.2 Etape 2 : Lancement public du processus.....	68
1.3 Etape 3 : Création d'un comité de pilotage et d'un comité 21 local.....	68
1.4 Etape 4 : Réaliser un diagnostic, un état des lieux de la collectivité.....	69
1.5 Etape 5 : Définition d'une stratégie locale, des objectifs et des priorités	70
1.6 Etape 6 : Elaborer le programme d'actions.....	71
1.7 Etape 7 : Mise en œuvre des actions.....	72
1.8 Etape 8 : Evaluation.....	74

Section 2 : Analyse de l'A21L au regard des principes du développement durable.....	75
2.1 Le principe de transversalité.....	75
2.2 Le principe de solidarité.....	80
2.3 Le principe de subsidiarité.....	81
2.4 Le principe de participation.....	85
2.5 Le principe de responsabilité.....	88

Conclusion générale et perspectives..... 93

Bibliographie.....98

Annexes.....108

Liste des abréviations

A21L : Agenda 21 Local

ADL : Agence de Développement Local.

ASMADE : Association Songiu Manégré / Aide au Développement Endogène

BM : Banque Mondiale

CAWA : Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé

CDH : Centre Démocrate Humaniste

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis

CMED : Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement

CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

CPDT : Conférence Permanente du Développement Territorial

EUROSTAT : Office statistique des Communautés européennes

FMI : Fonds Monétaire International

ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives

IDH : Indice de Développement Humain

IEW : Inter-Environnement Wallonie

MIT : Massachusetts Institute of Technology

MR : Mouvement Réformateur

ONU : Organisation des Nations Unies

PCDN : Plan Communal de Développement de la Nature

PCS : Plan de Cohésion Sociale

PIB : Produit Intérieur Brut

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

PS : Parti Socialiste

PST : Programme Stratégique Transversal

RARE : Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement

SGA : Saint-Ghislain Autrement

SSC : Schéma de Structure Communal

SWOT : Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

UCVW : Union des Villes et Communes de Wallonie

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

WCED : World Commission on Environment and Development

Liste des figures

Figure 1 : Relations entre les trois piliers du développement durable	21
Figure 2 : Schématisation du concept de développement durable	30
Figure 3 : Liste de 45 indicateurs de développement durable	35
Figure 4 : Modèle d'analyse de la démarche « idéale » d'élaboration d'un A21L (au regard des guides des bonnes pratiques)	40
Figure 5 : Modèle de fiche-action d'un A21L	43
Figure 6 : Schéma des formes de participation à un A21L	47
Figure 7 : Grille de lecture d'un A21L au regard des principes du développement durable	49
Figure 8 : Fiche-action extraite du rapport d'activité 2011 du conseiller en environnement	72
Figure 9 : Grille de lecture d'un A21L au regard des principes du développement durable. Application au cas de Saint-Ghislain	92

Liste des annexes

Annexe 1 : Déclaration de Rio

Annexe 2 : Organigramme de la ville de Saint-Ghislain

Annexe 3 : Carte des communes de la province du Hainaut

Annexe 4 : Carte des communes belges selon leur degré d'urbanisation (situation au 01/01/12)

Annexe 5 : Plan de Saint-Ghislain

Annexe 6 : Extrait du registre aux délibérations du Collège communal, séance du 6 mai 2008

Annexe 7 : Fiches-entretien

Introduction générale

Actuellement, la notion de développement durable est omniprésente dans les discours politiques, dans les médias et même dans la vie quotidienne des citoyens. Ce concept s'est imposé très rapidement puisqu'il n'a commencé à être formulé dans les discours internationaux qu'au début des années 70. Pourtant, peu de personnes ont une idée précise de ce qu'est le développement durable. Contrairement à ce qui est généralement admis, le développement durable ne se résume pas à un concept écologique puisqu'il intègre également des dimensions économiques et sociales. En Wallonie, le développement durable semble avoir trouvé écho auprès des collectivités locales. Depuis 2008, les communes wallonnes s'engagent massivement à mettre en œuvre des processus stratégiques qui visent à concrétiser le développement durable au niveau local : il s'agit des Agendas 21 locaux (A21L). Cet engagement récent des communes wallonnes en faveur du développement durable a suscité notre intérêt. D'une part, le sujet est pertinent par rapport à nos études en administration publique puisque les administrations communales sont impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des ces A21L. D'autre part, les communes wallonnes s'étant engagées récemment dans ces processus, le sujet reste encore peu investigué.

Grâce à une analyse approfondie de l'A21L de la commune de Saint-Ghislain, l'objectif de ce mémoire sera de questionner la pertinence de l'outil A21L à mettre en œuvre les principes du développement durable. La démarche suivie pour atteindre cet objectif est à la fois théorique et empirique. La démarche théorique consiste en une revue de la littérature portant sur le concept général de développement durable et sur l'outil A21L. Cette revue de la littérature fournit une base théorique permettant d'une part, d'analyser la démarche d'élaboration d'un A21L et d'autre part, d'analyser dans quelle mesure cet outil permet de mettre en œuvre les principes du développement durable. La démarche empirique consiste en une étude approfondie de l'A21L saint-ghislainois. Grâce à un stage réalisé au sein de l'administration communale de la ville, nous avons pu collecter de multiples informations sur notre étude de cas. Il s'agissait de construire le matériau de notre étude en utilisant plusieurs techniques de récoltes de données comme l'observation, l'analyse documentaire ou la technique de l'interview. Ensuite, nous avons articulé la théorie et l'empirie en analysant les informations recueillies au regard des éléments théoriques.

Conformément à la démarche suivie, le mémoire est structuré en deux parties. La première partie est théorique : le premier chapitre traite du concept général de développement durable et le deuxième chapitre se focalise sur l'A21L en tant qu'outil qui vise à mettre en œuvre ce concept de développement durable. La seconde partie du mémoire est empirique. Elle débute par le troisième chapitre qui présente en détail la démarche de travail conçue pour mener à bien la recherche. Le quatrième chapitre propose une présentation de la ville de Saint-Ghislain et de ses principaux outils stratégiques de développement. Enfin le cinquième chapitre analyse la démarche A21L entreprise par la ville.

Le mémoire se termine par une conclusion générale qui tente d'apporter une réponse à la question de recherche : « l'A21L est-il un outil pertinent de développement durable ? ». Quelques pistes et recommandations sont également proposées à la ville de Saint-Ghislain afin d'inscrire son A21L dans la philosophie du développement durable. Enfin, nous précisons les limites et les perspectives de notre analyse.

Partie I : Une revue de la littérature

Introduction de la première partie

Cette première partie du mémoire pose l'assise théorique de notre réflexion. Le premier chapitre traitera du développement durable. Il débute par une description des origines du concept. Ensuite, la définition du développement durable, ses dimensions constitutives et ses principes généraux sont successivement présentés. Ce chapitre se termine par la présentation de plusieurs indicateurs du développement durable qui rendent le concept plus concret. Le deuxième chapitre traitera de l'A21L en tant qu'outil qui vise à mettre en œuvre le développement durable au niveau local. D'abord, nous présenterons la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 puisque celle-ci est à l'origine de l'A21L. Ensuite, nous tenterons de définir ce qu'est un A21L. Enfin, nous nous intéresserons à la manière concrète d'élaborer un tel processus. Pour ce faire, nous étudierons quelques-uns des guides des bonnes pratiques publiés à ce sujet. Ceux-ci nous permettront de construire un modèle d'analyse séquentielle de la démarche A21L. Enfin, pour conclure cette première partie, nous ferons le lien entre le développement durable et l'A21L en construisant une grille de lecture de l'A21L au regard des principes généraux du développement durable.

Chapitre 1 : Le développement durable

Dans ce premier chapitre, nous décrirons brièvement la genèse du concept de développement durable. Ensuite, nous présenterons la définition du développement durable. Cela nous amènera à nous intéresser aux dimensions constitutives du concept et à ses principes généraux. Pour terminer le chapitre, nous présenterons quelques indicateurs du développement durable qui permettent de rendre plus concret ce concept multidimensionnel et souvent abstrait.

Section 1 : Les origines du développement durable

Cette section montrera que le développement durable s'inscrit dans le prolongement de nombreuses réflexions scientifiques et politiques. Nous y présenterons les travaux de quelques auteurs qui, sur certains points, peuvent être considérés comme des précurseurs du développement durable.

Le développement durable est considéré comme une notion relativement récente. En effet, celle-ci n'a émergé dans les discours internationaux qu'au début des années 90 (Brunel, 2004, p.9). Pourtant, les relations entre l'Homme et son milieu sont au centre de réflexions scientifiques et politiques depuis plusieurs siècles. Ainsi, dès l'Antiquité, certains auteurs comme Platon dénoncent les effets néfastes de l'abattage des forêts sur le pourtour méditerranéen (Allemand, 2007). De la même manière, au Moyen-âge, l'Ordonnance de Brunoy promulguée en 1346 sous le règne de Philippe VI de France, montre une prise de conscience de l'importance de préserver les forêts : « *les maîtres des eaux et forêts enquerront et visiteront toutes les forez et bois et feront les ventes qui y sont en regard de ce que lesdites forez se puissent perpétuellement soustenir en bon estat* »¹ (cité par Madaule, 2004, p.43).

Nous retrouvons ces mêmes préoccupations à l'époque contemporaine chez Malthus, Ratzel, Friedrich ou encore Pigou qui sont considérés comme des précurseurs du développement durable (Jégou, 2007).

¹ Remarque : la citation est rédigée en ancien français.

Dans *An Essay on the Principle of Population*, Malthus (1798) montre que les ressources terrestres sont insuffisantes pour répondre aux besoins d'une population mondiale qui croît de manière exponentielle. En mettant en avant la finitude des ressources alimentaires pour nourrir cette population grandissante, Malthus peut être considéré comme un précurseur du développement durable. Cependant, ce statut est paradoxal puisqu'il présente également des solutions qui sont en contradiction totale avec le développement durable ; il propose notamment « *d'éliminer [...] les pauvres de la planète, puisque ceux-ci "n'ont pas leur place au grand banquet de la nature"* » (cité par Mancebo, 2006, p.5).

A la fin du 19^{ème} siècle, le géographe allemand Ratzel (1891) dénonce la surexploitation des ressources naturelles par les sociétés humaines (*Raubwirtschaft*). Selon lui, cette exploitation des ressources non renouvelables pose clairement le problème de la durabilité de la croissance économique dans les pays occidentaux. Les conclusions de Ratzel seront reprises en 1903 par Friedrich qui face à une « économie destructrice » prône l'utilisation des ressources naturelles de manière durable (Friedrich, 1904).

Au début du 20^{ème} siècle, l'économiste britannique Pigou (1920) suggère que les activités économiques peuvent engendrer des « externalités »² néfastes pour le bien-être (*welfare*). La pollution est un exemple d'externalité négative. Imaginons qu'une usine rejette des gaz polluants dans l'atmosphère, dans ce cas l'usine produit des nuisances pour toutes les personnes qui vont respirer ces gaz. Pigou propose donc d'intégrer ces externalités dans le calcul économique des agents. Le but est d'amener l'agent producteur d'externalité négative à tenir compte de son impact sur les autres agents.

Le concept de développement durable sera formulé dans les années 70. Au début de cette décennie, la première Conférence mondiale des Nations Unies sur l'environnement humain s'est tenue à Stockholm. Cette conférence qui rassemblait des délégués de 113 Etats a abouti à la célèbre déclaration de Stockholm. Celle-ci encourage les Etats à mieux protéger les ressources naturelles et à lutter contre la pollution via 26 principes et 109 recommandations. Elle introduit également la notion d'écodéveloppement créée par Sachs. Ce dernier le définit

² Une externalité est l'impact d'une activité produite par un agent économique qui affecte (positivement ou négativement) le bien-être d'un autre agent. Comme l'externalité n'est pas reflétée dans les prix, aucun des agents ne recevra de compensation pour celle-ci.

comme un « *développement des populations par elles-mêmes, utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire* » (Sachs, 1980, p.37). A l'issue de la conférence, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a été créé. Il s'agit de la plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies. L'année 1972 sera aussi marquée par la publication du Rapport Meadows par le « Club de Rome »³. Ce rapport commandé à une équipe de chercheurs du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) est intitulé *The Limits of Growth*. Il souligne les dangers écologiques de la croissance économique et démographique (Meadows D.H., Meadows D.L., Jørgen, Behrens, 1972). Brunel (2004, p.15) résume brièvement le contenu du rapport de la manière suivante : « *il prône "la croissance zéro" de l'économie [...] et de la démographie humaine, afin de préserver les ressources limitées de la planète* ».

En 1980, le terme « *sustainable development* »⁴ fut pour la première fois employé dans un rapport de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Cependant, la notion passera presque inaperçue jusqu'à la publication du rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) intitulé « *Our Common Future* »⁵. L'ancienne ministre norvégienne de l'Environnement Gro Harlem Brundtland présida à la rédaction de ce rapport en 1987. Elle y propose une définition du développement durable qui sera largement médiatisée et permettra de populariser le concept. Nous reviendrons en détail sur cette définition dans la section suivante.

En conclusion, si les racines du développement durable sont très anciennes, force est de constater que la notion est relativement récente puisque d'une part, elle a été formulée dans les années 70 et d'autre part, sa première utilisation officielle date de 1980. Outre l'intérêt historique de cette section, il est évident que la pensée des précurseurs du développement durable a influencé le contenu actuel qui lui est donné. Par exemple, nous verrons dans la section 4 de ce chapitre en quoi consiste le principe du pollueur-payeur, cela nous renverra

³ Créé en 1968, le Club de Rome est un groupe de réflexion (*think tank*) composé de scientifiques, d'économistes, d'industriels, de fonctionnaires, etc.

⁴ Remarque : dans la terminologie française, la formule « développement durable » s'est imposée après des hésitations avec les formules « développement soutenable », « développement responsable » ou « développement viable ». Ces hésitations proviennent de la difficulté à traduire l'expression anglaise « sustainable development ». Pour plus d'informations à ce sujet, voir Brunel, 2004, p. 40-45.

⁵ Traduction : Notre avenir à tous

inévitablement aux externalités négatives traitées par Pigou. Cette première section était donc indispensable pour appréhender le concept de développement durable que nous définissons dans la section suivante.

Section 2 : Qu'est-ce qu'un développement durable ?

Cette deuxième section s'attache à définir le concept de développement durable. Nous y présentons la célèbre définition de Gro Harlem Brundtland et nous verrons qu'il existe de multiples définitions du développement durable. Le concept ne fait donc pas l'objet d'un consensus. Nous aborderons également la question des dimensions du développement durable. Si tous les auteurs sont d'accord pour dire que l'économie, l'environnement et le social sont les trois piliers fondamentaux du développement durable, nous verrons que certains auteurs n'hésitent pas à ajouter d'autres dimensions. Enfin, nous nous intéresserons aux principes généraux du développement durable.

2.1 Définition

Brundtland (1987, p.10) définit le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Elle ajoute que deux concepts sont essentiels dans cette définition. Premièrement, le concept des « besoins ». Il s'agira de répondre aux besoins des hommes et particulièrement à ceux des plus pauvres. Deuxièmement le concept de « limitation » dans l'utilisation des ressources naturelles pour permettre aux générations futures de répondre à leurs besoins (ibid.). La publication du rapport Brundtland dont est issue cette définition est un événement majeur pour le développement durable. En effet, pour la première fois de l'histoire, une commission internationale affirme que les activités humaines représentent un danger pour la planète (Brunel, 2004, p.46). Cela amènera les hommes à réfléchir aux impacts néfastes de l'industrialisation⁶ sur la nature et sur l'Homme

⁶ L'industrialisation massive a débuté en Angleterre à la fin du 18ème siècle. Voir à ce propos : VINCENT J., 2008, « Industrialisation et libéralisme au XIX^e siècle : nouvelles approches de l'histoire économique britannique », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n°37.

Cette définition proposée par Brundtland fut critiquée par certains auteurs qui considèrent que la popularité de la définition s'explique par son caractère général et surtout son imprécision. Latouche (1994) considère que cette imprécision en fait un « concept alibi » puisqu'il permet un agencement du mode de développement actuel en y intégrant simplement quelques paramètres écologiques.

Il existe de nombreuses définitions du développement durable. Il y a plus de 20 ans, Pezzey (1989) en recensait déjà 37 différentes. Certaines de ces définitions prônent la protection de l'environnement pour lui-même, on parlera d'une vision écocentrée du développement. D'autres définitions sont davantage anthropocentrées et considèrent que l'environnement n'a qu'une valeur instrumentale. Cela signifie qu'il faut protéger l'environnement pour qu'il permette à l'Homme de s'épanouir (Hatem, 1990). On remarque donc qu'il existe des interprétations très différentes de ce qu'est le développement durable : *« lorsqu'on se penche sur les façons concrètes de satisfaire les exigences du développement durable, les analyses comme d'ailleurs les prises de positions donnent lieu à au moins deux interprétations ou discours, une version forte pour laquelle le développement durable a un contenu spécifique (substantif) et une version faible pour laquelle le développement durable est d'abord un contenant, un média sans contenu spécifique (procédural) »* (Lévesque, 2007, p.34). L'anthropocentrisme correspond à ce type de durabilité faible alors que l'écocentrisme correspond au type de durabilité forte.⁷

⁷ Pour plus d'informations, voir LEVESQUE B., 2007, p.34-36.

2.2 Les dimensions constitutives du développement durable

a) Les trois dimensions traditionnelles

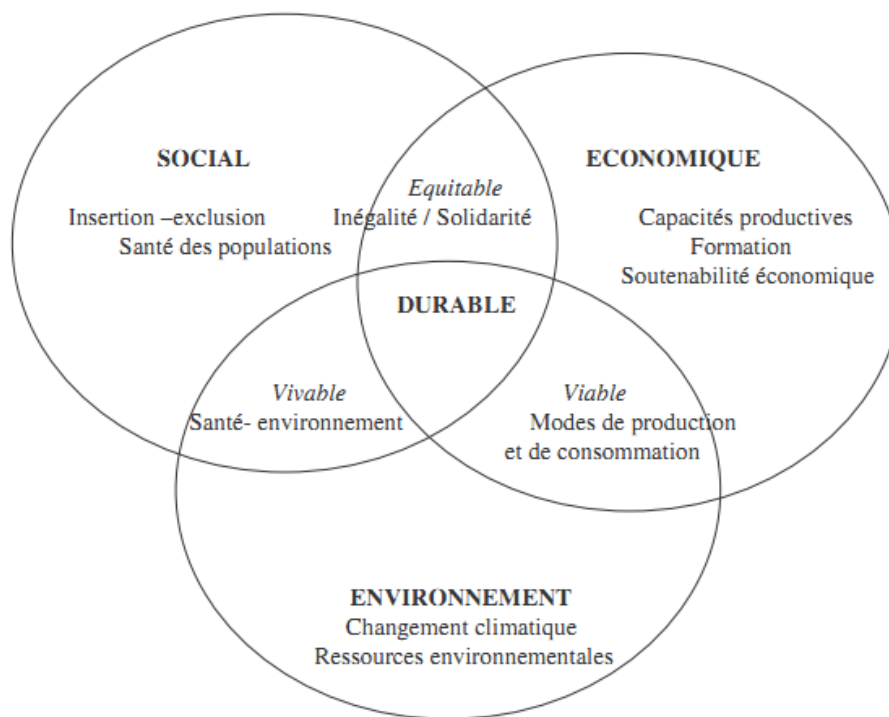
Malgré les conceptions différentes du développement durable qui existent, elles proposent toutes de réconcilier les sphères environnementales, sociales et économiques. Ces trois dimensions représentent les piliers du développement durable. Dans cette optique, le développement durable doit alors assurer simultanément :

- a) la préservation du capital naturel et des écosystèmes
- b) la justice sociale
- c) le développement économique générateur d'activités et d'emplois (Brodhag, 1999, p.31).

Afin d'appréhender le concept de développement durable, il est nécessaire de saisir les différentes composantes de ses dimensions. Sylvie Brunel (2004, p.74-75) propose de rendre ces dimensions plus concrètes en énumérant leurs différents volets constitutifs. Ainsi, le domaine environnemental comprend la biodiversité, la gestion de l'eau, la gestion des ressources naturelles renouvelables, le problème des déchets, l'épuisement des ressources fossiles, la pollution, le réchauffement climatique, etc. Le domaine économique comprend l'agriculture durable, la sécurité alimentaire, les échanges internationaux, le commerce équitable, la sécurité énergétique, la politique des transports, les politiques économiques, etc. Enfin, le domaine social comprend un volet sanitaire, l'alimentation, la lutte contre la pauvreté, la politique de population, le droit au travail, l'accès à l'éducation, le droit de l'information, etc.

Ces trois composantes du développement durable se combinent de la manière suivante : l'économie s'allie au social dans le respect de l'environnement (ibid., p.52). Autrement dit, le développement durable doit être ce « *développement respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, qui garantisse l'efficacité économique sans perdre de vue les finalités sociales* » (ibid., p.74).

Figure 1 : Relations entre les trois piliers du développement durable



Source : Ayong Le Kama, Lagarenne, Le Lourd, 2004, p.28.

La figure 1 permet de saisir les interactions entre les différents piliers du développement durable. Commençons par l'intersection du pilier économique avec le pilier social, cette interface caractérise l'équité du développement. Une société peut être qualifiée d'équitable lorsque la redistribution des richesses vise à réduire les inégalités en améliorant le sort des plus défavorisés (Rawls, 1971). Poursuivons avec la viabilité qui permet d'unir les dimensions économiques et environnementales, celle-ci apparaît lorsque la croissance économique se combine à la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Autrement dit, l'environnement fournit des ressources naturelles qui doivent être exploitées et gérées de manière à permettre aux générations futures de satisfaire leurs besoins. Enfin, l'intersection entre le pilier environnemental et le pilier social donne naissance à ce que nous

pourrions appeler la « vivabilité ». Cette notion exprime l'idée que le développement doit améliorer la qualité de vie des hommes en leur procurant un environnement sain (santé, sécurité, cadre de vie, etc.).

La recherche d'un équilibre ou d'une pondération entre ces 3 dimensions est difficile à trouver. Cela peut donner lieu à des débats et controverses entre les experts du développement durable. Trouver cet équilibre entre l'économie, le social et l'environnement constitue donc un choix de société dont la responsabilité revient aux représentants politiques (Ayong Le Kama, Lagarenne, Le Lourd, 2004). Il en résulte que « *le développement durable ne peut être réduit à une question environnementale et [qu'il] intègre des problématiques économiques et politiques* » (Simmoneaux, 2007, p.129).

b) Les dimensions culturelles et institutionnelles

Outre les dimensions économiques, sociales et environnementales, certains auteurs proposent d'ajouter d'autres dimensions au concept de développement durable. Il s'agit principalement de la dimension culturelle et/ou de la dimension institutionnelle.

1. La dimension culturelle

La culture est parfois considérée comme le quatrième pilier du développement durable. Cette position est défendue par l'organisation mondiale « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU) qui représente les autorités locales du monde entier. En 2010, lors du Sommet Mondial des dirigeants locaux et régionaux de Mexico, les membres des CGLU ont approuvé la déclaration intitulée « La culture est le quatrième pilier du développement durable ». Les CGLU partent du principe qu'outre les défis économiques, sociaux ou environnementaux, le monde fait également face à des défis culturels. Ils ajoutent que « *la créativité, la connaissance, la diversité et la beauté sont les bases incontournables du dialogue pour la paix et le progrès, dans la mesure où elles sont intrinsèquement liées au développement de l'homme et aux libertés* » (CGLU, 2010). Cela explique qu'ils se sont engagés à promouvoir la culture comme quatrième pilier du développement durable et qu'ils invitent les collectivités locales à s'engager en faveur du développement culturel.

2. La dimension institutionnelle

Certains auteurs ajoutent une dimension institutionnelle au développement durable. Selon Rumpala (2009, p.228), « *la dimension institutionnelle [...] est censée permettre de prendre en compte des aspects politiques, souvent rattachés à la “notion de gouvernance”, voire de “bonne gouvernance” et renvoyant par exemple aux possibilités de participation des citoyens dans la prise de décision* ». Rumpala mentionne le concept de « gouvernance » et de « bonne gouvernance ». Il est nécessaire de préciser ce que recouvrent exactement ces deux notions.

La gouvernance est un terme à la mode. Il est omniprésent dans les discours politiques, que ce soit au niveau international, européen, national ou infranational. Il est employé aussi bien par les scientifiques que par les journalistes. Dans le langage courant, il n'est pas rare d'entendre ce terme pour parler de « gouvernement » ou de « politique ». Cela rend son contenu vague et incertain (Chevallier, 2003, p.204).

A l'origine, la gouvernance est un concept économique. Il apparaît dès 1937 dans les publications de l'économiste Coase. On parle alors de gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) pour désigner les dispositifs de coordination à l'intérieur des entreprises (Alcouffe, Ferrari, Grimal, 2002, p.8). Depuis, la gouvernance a été appropriée par de nombreuses disciplines. Chhotray Vasudha et Gerry Stoker (2009) proposent une synthèse multidisciplinaire à ce propos. Les chapitres de leur ouvrage sont explicites : *Governance in Public Administration and Political Science, Governance and the New Institutional Economics, Governance in International Relations, Governance in Development Studies*, etc.

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la gouvernance est « *l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Il comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et gèrent leur différences* » (cité par Brodhag, 2009, p.40). La gouvernance implique donc une pluralité d'acteurs. On y retrouve des acteurs publics, des citoyens, et des acteurs du secteur privé. De manière générale, on parlera de l'implication des parties prenantes (*stakeholders*). Or, comme ces dernières poursuivent des intérêts divergents, ils doivent se coordonner, négocier et gérer leurs différends pour élaborer les politiques

publiques. La définition qu'en donne Offner (1999, p.60) souligne cette multiplicité et cette hétérogénéité : « *la gouvernance est la capacité à produire des décisions cohérentes, à développer des politiques effectives par la coordination entre acteurs publics et non gouvernementaux, dans un univers fragmenté* ». Le caractère multi-acteur de la gouvernance met en évidence l'impuissance de l'acteur public dans la mesure où il ne peut pas résoudre seul les problèmes auxquels il est confronté. La gouvernance est donc caractérisée d'un fait : « *les enjeux collectifs ne sont pas l'apanage exclusif des institutions publiques* » (Lefebvre, 2004, p.156).

La gouvernance est un terme polysémique. Plusieurs acceptions du terme existent notamment sur la nature de la gouvernance. Ainsi, la gouvernance peut être utilisée scientifiquement pour analyser les modes de gouvernement des sociétés. Chhotray et Stoker analysent la gouvernance dans ce sens : « *governance is about the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organizations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organizations* » (Chhotray, Stoker, 2009, p.3). Cependant, la gouvernance peut aussi apparaître comme un concept normatif et prescriptif. On parlera alors de « bonne gouvernance ».

La bonne gouvernance est prônée par des institutions internationales dont le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM). L'idée sous-jacente est qu'un pays sera économiquement plus efficace s'il respecte les principes de la bonne gouvernance. Le FMI et la BM ont donc fait de la bonne gouvernance un critère pour l'octroi de prêts et d'aides. Cela est particulièrement vrai pour les pays en voie de développement soumis à des programmes d'ajustement structurel (Chevallier, 2003, p.211). D'après le PNUD, « *la bonne gouvernance est parmi d'autres choses, participative, transparente et responsable. Elle est également efficace et équitable, et favorise l'Etat de droit. La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement* » (cité par Brodhag, 1999, p.40).

Les principes de la bonne gouvernance ont été déterminés par des chercheurs et plusieurs organisations internationales (Commission européenne, 2001 ; Candela Castillo, 2006). Nous proposons dans les lignes qui suivent une explication de ces principes de bonne gouvernance. Il s'agit des principes de participation, de transparence, d'Etat de droit, de consensus, de responsabilité et d'efficacité.

Premièrement, la bonne gouvernance est participative. La participation est un pilier fondamental de la bonne gouvernance. Elle permet à des acteurs « non publics » de s'exprimer dans le système de décision publique. Comme le montre Raymond (2009, p.18), la société civile constitue un « *ingrédient indispensable à la bonne gouvernance des territoires et des affaires publiques* ». Cependant, il est parfois difficile de définir la notion de société civile. Dans le Livre Blanc de la gouvernance de l'Union européenne, la définition suivante est proposée: « *la société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Églises et communautés religieuses* » (Commission européenne, 2001, p.17). Comme l'explique Raymond (2009, p.11-16), cette définition permet d'identifier les acteurs formant la société civile. Cependant, il reste à déterminer si la société civile se définit de manière directe ou indirecte. Dans le premier cas, il s'agira de l'ensemble des individus concernés par un territoire. Dans le second cas, la société civile sera constituée des organisations représentant ces individus (ibid., p.18). Quelle que soit l'approche privilégiée, la société civile garde sa caractéristique originelle d'être distincte des institutions politiques.

Deuxièmement, la bonne gouvernance est transparente. Lorsque les autorités publiques souhaitent prendre une décision, la transparence suppose donc que les informations soient à la portée de toutes les personnes concernées par la décision. A cette fin, il est nécessaire que les autorités publiques emploient un langage compréhensible pour le grand public. La transparence permet notamment à la société civile d'examiner les décisions prises par les autorités publiques.

Troisièmement, la bonne gouvernance favorise l'Etat de droit. On peut résumer ce principe par la formule « nul n'est au-dessus de la loi ». Autrement dit, il existe des règles juridiques qui protègent les citoyens contre les formes arbitraires du pouvoir. Ainsi, le droit s'applique

de manière égale et impersonnelle. Le respect de la loi est garanti par l'indépendance des magistrats et personne ne peut y échapper.

Quatrièmement, comme mentionné explicitement dans la définition du PNUD, la bonne gouvernance est consensuelle. Ainsi, face aux différents acteurs de la société, l'autorité politique doit jouer un « rôle de médiateur » pour concilier les divers intérêts de la société. Il s'agira de dépasser les intérêts particuliers pour dégager l'intérêt général de la société.

Cinquièmement, la bonne gouvernance est responsable. Elle requiert une prise de responsabilité des autorités publiques et des acteurs non publics qui participent à l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques publiques. Que ce soient les acteurs publics, les acteurs du secteur privé ou ceux de la société civile, ils doivent être disposés à répondre de leurs actes ainsi qu'à rendre des comptes à leurs partenaires. Afin de respecter le principe de responsabilité, « *les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions* » (Fonds international de développement agricole, 1999). Bien évidemment, cette reddition des comptes n'est possible que si le principe de transparence est respecté.

Sixièmement, les mesures prises doivent être efficaces. En d'autres mots, elles doivent produire les résultats requis pour répondre aux objectifs qui sont préalablement définis. Cela implique que les décisions interviennent au bon moment et qu'elles soient prises au niveau le plus approprié (Commission européenne, 2001). L'efficacité se différencie de l'efficience. Ces deux termes sont proches mais n'ont pas la même signification. L'efficacité fait référence au degré de réalisation d'un objectif souhaité. On parle d'une mesure efficace ou non. Par contre, l'efficience désigne le rapport entre ce qui est réalisé et les moyens mis en œuvre (ressources utilisées, sommes investies, temps, etc.)

En conclusion, le développement durable est basé sur trois dimensions traditionnelles (la dimension économique, sociale et environnementale). Ces dernières représentent les trois piliers du développement durable. Malgré les conceptions différentes du développement durable qui existent, elles proposent donc toutes de réconcilier les sphères environnementales, sociales et économiques. Par contre, en fonction de la vision du développement durable envisagée, d'autres dimensions peuvent apparaître. Ainsi, l'organisation mondiale CGLU considère que la culture est le quatrième pilier du développement durable. Certains auteurs

ajoutent également une dimension institutionnelle au développement durable. Cette pluridimensionalité inhérente au concept se retrouvera dans les principes du développement durable que nous présentons dans la section suivante.

2.3 Les principes du développement durable

Le développement durable suppose la mise en œuvre d'un certain nombre des principes qui sont issus pour la plupart de la Déclaration de Rio (annexe 1). Dans cette section, nous présentons six principes du développement durable. Il s'agit du principe de transversalité, de responsabilité, de précaution, de subsidiarité, de solidarité et de participation.

a) Le principe de transversalité

Comme le développement durable prône l'intégration simultanée des domaines économiques, sociaux et environnementaux, il suppose la mise en œuvre d'une démarche transversale, c'est-à-dire favorisant la collaboration entre les acteurs de ces différents domaines (Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement [RARE], 2004, p.34). Le développement durable doit donc permettre d'analyser l'impact de toute action au regard premièrement de la préservation de l'environnement, deuxièmement du progrès social et troisièmement de l'efficacité économique (ibid.). Comme l'indique le quatrième principe de la Déclaration de Rio (cf. annexe 1), le développement durable ne peut en aucun cas être résumé à une approche sectorielle de protection de l'environnement. Le développement durable suppose donc une approche globale et intégrée que l'on peut qualifier de systémique. L'approche systémique *« permet de prendre en considération toutes les informations qui existent entre les divers éléments d'un système [...]. Cela permet de saisir le fonctionnement du système dans son ensemble et d'agir sur l'intégralité du système en ne négligeant aucune de ses fonctions »* (Conférence Permanente du Développement Territorial [CPDT], 2003, p.14).⁸

⁸ CPDT, 2003, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21local*, rapport final de subvention (page consultée le 17/07/12) [Pdf en ligne] <http://cpdt.wallonie.be>

b) Le principe de responsabilité

Le principe de transversalité que nous venons de présenter est lié à un autre principe, celui de responsabilité. Selon Ulrich Beck (2001), puisque la société doit faire face aux dégâts collatéraux de ses propres activités, cela ouvre de nouveaux champs de responsabilité que ce soit pour les acteurs publics, privés ou les citoyens. Mais comme le souligne justement Graham Haughton (1999), la société doit prendre ses responsabilités pour assurer simultanément la préservation de l'environnement, de l'efficacité économique et du progrès social. Cela nécessite de dépasser les approches sectorielles et d'adopter une approche transversale et intégrée des piliers du développement durable. Autrement dit, sectorisation et responsabilité ne sont pas compatibles. Par exemple, face à la pollution atmosphérique, il est impossible d'identifier un secteur responsable puisque cette pollution peut être d'origine industrielle, automobile ou encore liée à des installations d'incinération d'ordures ménagères.

Le principe de responsabilité a été mis en avant par le philosophe allemand Hans Jonas (1979) dans son ouvrage intitulé « Le Principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique ». Le principe est assez simple à saisir : chacun doit assumer les conséquences de ses actes car elles lui sont imputables. La responsabilité peut être individuelle ou collective. Au niveau international, la responsabilité des Etats est définie par le septième principe de la Déclaration de Rio (annexe 1) : « *Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable* ». Au niveau environnemental, le principe de responsabilité peut être illustré par le principe du pollueur-payeur. Il s'agit de faire payer tout acteur dont les actions dégradent l'environnement. Autrement dit lorsqu'un acteur est responsable d'atteintes à l'environnement, il doit en assumer le coût. Ce principe affirmé dans le principe 16 de la Déclaration de Rio (cf. annexe 1), nous fait inévitablement penser aux externalités négatives traitées par Pigou (cf. supra). Il n'est d'ailleurs par rare d'entendre parler de « taxes pigouviennes » pour mettre en œuvre le principe du pollueur payeur. De manière plus globale, le principe de responsabilité (sociale, environnementale et économique) peut être appliqué aux entreprises ; on parlera de responsabilité sociale et environnementale (RSE). Il s'agit de l'application des principes du développement durable à l'échelle d'une

entreprise⁹. Dans le domaine public, on parlera soit d'exemplarité soit d'éco-responsabilité des administrations. Il s'agira pour les administrations publiques d'adopter des comportements exemplaires notamment en termes d'économies d'énergie (RARE, 2004, p.36).

c) Le principe de solidarité

Le principe de solidarité est double : on parle de solidarité dans le temps et de solidarité dans l'espace.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la solidarité avec les générations futures est un des éléments principaux de la définition proposée dans le rapport Bruntland. Il s'agit de préserver le patrimoine naturel et les écosystèmes pour les générations futures. Ce principe introduit donc une responsabilité éthique intergénérationnelle.

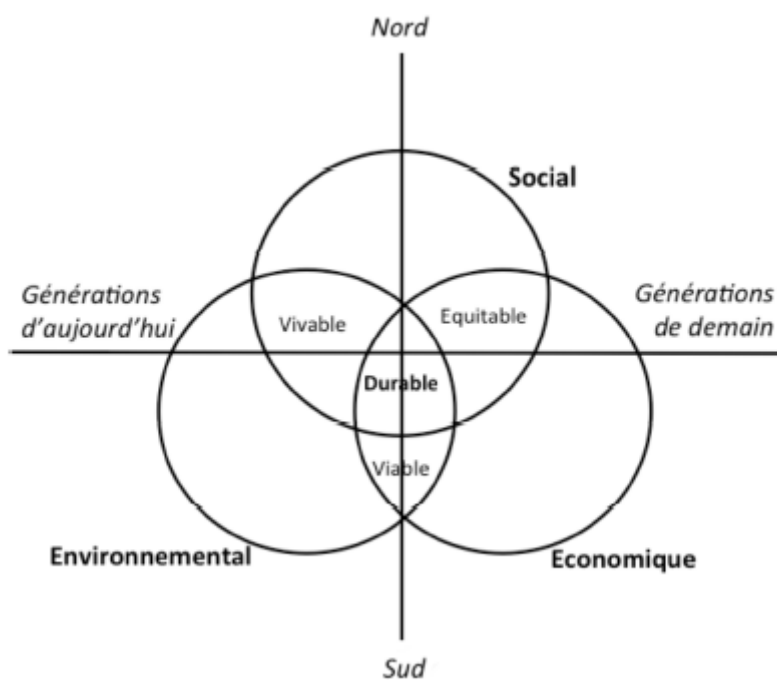
La solidarité dans l'espace implique également une autre responsabilité éthique, celle des territoires prospères vis-à-vis des territoires plus pauvres. Au niveau international, on parlera de relations de solidarité Nord-Sud. Comme le montre Jacquot (2007), la problématique Nord-Sud est communément abordée comme une domination économique et politique des pays du Nord sur ceux du Sud. Ainsi, pendant longtemps, les relations Nord-Sud se présentaient comme une aide (l'aide publique au développement) devant permettre le « rattrapage » des pays du Sud. Cette définition est contestée par l'auteur. Il affirme qu'il y a une interpénétration du Nord et du Sud ce qui, de fait, « incite à refuser une objectivation des limites du Nord et du Sud » (Jacquot, 2007, p.192). Il propose donc une définition relationnelle du Nord et du Sud basée sur l'idée que le Nord est construit depuis le Sud et vice-versa. D'après Griffon et Hourcade (2002, p.42), c'est la notion de développement durable qui a permis de dépasser cet ancien cadre des discussions Nord-Sud : *« le nouveau cadre se fonde d'emblée sur la solidarité structurelle du Nord et du Sud face à des périls communs. Le concept de développement durable alliant prise de conscience écologique et impératif d'équité fondant les solidarités planétaires »*. Cependant, cette solidarité intragénérationnelle ne se limite pas au niveau international, on peut par exemple la retrouver

⁹ Pour plus d'informations : COMMISSION EUROPEENNE, 2011, *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, Bruxelles (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://ec.europa.eu>

au niveau national (solidarité à l'égard de régions défavorisées) ou à un niveau infranational (solidarité ville-campagne, solidarité vis-à-vis de quartiers défavorisés, etc.).

Dans la sous-section 2.2 de ce chapitre, nous avons présenté le schéma classique du développement durable. Celui-ci peut être complété avec les deux principes de solidarité que nous venons d'expliquer. Le lecteur repérera sur la figure 2, le principe de solidarité intragénérationnelle sur l'axe vertical du schéma alors que la solidarité intergénérationnelle y est représentée par l'axe horizontal.¹⁰

Figure 2 : Schématisation du concept de développement durable



Source : Adapté de Hertig, 2011, p.22

¹⁰ Seule la solidarité intragénérationnelle dans sa dimension « internationale » est représentée.

d) Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité consiste à agir « *au niveau le plus pertinent dans une perspective de politique de proximité tout en respectant le partage des compétences entre les différents niveaux territoriaux* » (Monlouis, 2011, p.11). Le principe de subsidiarité est bien connu dans le droit communautaire européen. Néanmoins, en tant que principe du développement durable, il a été résumé par la célèbre expression de René DUBOS « penser global, agir local » Ainsi, il faut « penser globalement » pour résoudre les problèmes auxquels doit faire face la planète (déséquilibres sociaux, risques liés à la mondialisation économique, problèmes environnementaux, etc.) mais il faut « agir localement » c'est-à-dire à une échelle plus opérationnelle. Ce principe incite donc les instances internationales, les Etats et les collectivités territoriales à jouer un rôle dans la mise en œuvre du développement durable tout en respectant la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir.

e) Le principe de précaution

Ce principe part du constat que nous vivons dans un monde extrêmement complexe. Dès lors, même en l'absence de certitude scientifique, s'il existe ne serait-ce qu'un risque de détérioration de l'environnement, le principe de précaution nous invite à faire preuve de prudence pour garantir la réversibilité des choix pris. Par exemple, il n'y a pas de certitudes scientifiques concernant les conséquences des émissions de gaz comme le CO₂ sur le changement climatique (CPDT, 2004, p.14). Pourtant, on considère que le rejet de CO₂ présente un risque pour l'environnement. En vertu du principe de précaution, il est donc nécessaire de prendre des mesures effectives pour réduire ces émissions. Le principe 15 de la Déclaration de Rio (annexe 1) est d'ailleurs explicite : « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

f) Le principe de participation

Nous avons déjà évoqué le principe de participation comme dimension institutionnelle du développement durable et comme principe de bonne gouvernance. D'ailleurs, nous aurons l'occasion d'y revenir en détail dans le deuxième chapitre. Rappelons simplement que ce principe consiste à impliquer des citoyens ou des organisations dans le processus de décision

publique. Il est expliqué dans la Déclaration de Rio qu'une place importante doit être accordée aux populations généralement exclues de la prise de décision publique. Dans cette optique, le principe 20 affirme que : « *Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable* » (annexe 1).

En conclusion, le développement durable suppose la mise en œuvre des principes de transversalité, de responsabilité, de précaution, de subsidiarité, de solidarité et de participation. La plupart de ces principes sont issus de la Déclaration de Rio qui est un texte fondateur en la matière. Ces principes ne doivent pas être considérés isolément, les interactions entre les principes sont nombreuses. Par exemple, le principe de solidarité intergénérationnelle nous incite à préserver les écosystèmes et la biodiversité pour les générations futures. Cela suppose de mettre en œuvre le principe de précaution face aux risques d'endommager le capital environnemental. Comme les risques sont liés aux activités humaines, cela ouvre de nouveaux champs de responsabilité pour les acteurs publics et privés qui sont amenés à participer à la prise de décision publique. La société doit donc prendre ses responsabilités pour assurer la préservation de l'environnement mais aussi le progrès social et l'efficacité économique. Cela nécessite de dépasser les approches sectorielles et d'adopter une approche transversale et intégrée des piliers du développement durable.

Section 3 : Les indicateurs du développement durable

Dans cette section, nous présentons quelques indicateurs qui nous permettront d'affiner notre compréhension du développement durable. En effet, si la section précédente analysait les principes généraux et abstraits du développement durable, la présentation de ces indicateurs va rendre le concept plus concret et plus opérationnel (Rumpala, 2009, p.223).

L'indicateur phare de la croissance est le Produit Intérieur Brut (PIB). Il mesure la valeur des biens et services produits par les agents résidant sur une surface géographique déterminée. Cependant, cet indicateur ne prend pas en compte certains paramètres comme la valeur non-

marchande du capital naturel, l'impact de l'utilisation de ce capital sur les générations futures ou encore la répartition de la richesse (Ayong Le Kama et al., 2004).

La prise en compte de ces éléments dans la définition du développement à partir des années 70 amènera la création de nouveaux indices comme l'indice de développement humain (IDH), le PIB vert ou l'Empreinte écologique.

L'IDH repose sur trois composantes distinctes : l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le revenu par habitant. Contrairement au PIB, cet indicateur ne se concentre pas exclusivement sur la dimension économique. Cependant, il ne prend pas en compte la dimension environnementale.

Le PIB vert est une version remaniée du PIB. Il s'agit d'un « *PIB que l'on tente de corriger pour prendre en compte, en termes monétaires, un certain nombre d'atteintes à l'environnement, par exemple en retranchant du PIB les coûts auxquels la collectivité devrait faire face pour maintenir constant l'état de son environnement* » (Blanchet, 2009, p.89). Ainsi, un pays créant beaucoup de richesse en utilisant des technologies polluantes aura un PIB élevé mais un PIB vert plus faible. Contrairement à l'IDH, le PIB vert est principalement centré sur la dimension environnementale. Par contre, il évince complètement la dimension sociale (Decamps, 2010, p.751).

L'empreinte écologique est exclusivement centrée sur l'environnement. Il s'agit d'un indicateur unique qui agrège différents impacts environnementaux¹¹. L'empreinte écologique s'exprime en nombre d'hectares « *nécessaires pour produire les ressources consommées et assimiler les déchets générés par une population donnée* » (Ayong Le Kama et al., 2004, p.24). Cet indicateur, mis au point en 1993, a montré que les hommes utilisent plus de ressources naturelles que la planète ne peut régénérer. Cette notion est claire et facilement explicable au grand public par contre le calcul qui permet de transformer les données en hectares est contesté (Richard, Dupard, Nghiem, 2004, p.9).

¹¹ Il s'agit des impacts générés par 6 types d'activités humaines dont la pêche, la gestion des forêts produisant du bois, les pâturages, etc. Pour plus d'informations, voir WACKERNAGEL M., LOH J., 2001, *Indicators for sustainable development : the ecological footprint*, Paris, OECE.

Plusieurs organisations internationales comme l'ONU ou l'Union européenne ont publié des rapports sur les indicateurs du développement durable. La Commission du Développement Durable des Nations Unies a publié un premier rapport sur cette thématique en août 1996. Il contient une liste de 134 indicateurs répartis entre 4 dimensions : environnementale, sociale, économique et institutionnelle (United Nations Commission on Sustainable Development, 1996). Sur la base de travaux de l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), la commission européenne a également adopté une liste de 155 indicateurs du développement durable (Eurostat, 2006, p.51). Ces indicateurs peuvent servir à évaluer les politiques *ex ante* afin de fournir un état des lieux et cerner les objectifs attendus. Ils peuvent également être utilisés pour des évaluations *a posteriori* afin de mesurer l'efficacité des politiques menées (Rumpala, 2009, p.240). Cependant, des auteurs comme Dubois et Céron (2004, p.54) affirment que « *les indicateurs servent moins à évaluer ou à prendre des décisions qu'à communiquer et à sensibiliser les acteurs sur des enjeux, à partir d'éléments de mesure rigoureux, compréhensibles et, si possible, synthétiques* ».

La multiplicité et l'hétérogénéité des indicateurs du développement peuvent s'expliquer par les différentes perceptions du développement durable et par l'absence d'une méthodologie de référence pour construire ces indicateurs. En effet, le choix des indicateurs du développement durable provoque de nombreux débats que ce soit sur le nombre d'indicateurs, le poids respectif attribué à ceux-ci ou plus fondamentalement sur les dimensions à prendre en compte pour mesurer le développement durable (Decamps, 2010, p.759).

Ayong le Kama, Lagarenne et Le Lourd proposent une liste de 45 indicateurs de développement durable (figure 3) répartis selon les trois piliers traditionnels du développement durable. Cette approche par piliers est pertinente puisqu'elle est fondée sur une « certaine » exhaustivité. Nous entendons par là qu'à l'inverse du PIB vert ou de l'IDH, cette liste d'indicateurs n'omet pas de pilier entier du développement durable. Les 45 indicateurs reflètent les éléments qui doivent être préservés dans les 3 dimensions traditionnelles du développement durable (Rey-Valette, Loloé, Fur, Rousell, 2006, p.15). Ainsi, il s'agira de protéger les ressources halieutiques dans le pilier environnemental. De même, « protéger les citoyens des méfaits du tabac » sera mesuré par un indicateur du pilier social. Cette approche met donc en perspective les différents volets du développement durable tels qu'explicités dans ce premier chapitre.

Figure 3 : Liste de 45 indicateurs de développement durable

<i>Pilier économique</i>	<i>Pilier environnemental</i>	<i>Pilier socio-sanitaire</i>
I. Indicateurs synthétiques 1. PIB 1a. PIB par habitant 1b. taux de croissance du PIB réel 2. Indicateur de fécondité II. Amélioration de la croissance potentielle 3. Taux d'investissement des entreprises 4. Taux d'emploi (actifs occupés/population totale) III. Equité intergénérationnelle et qualité de la gestion patrimoniale 5. Taux d'épargne 6. Taux d'épargne nette ajustée 7. Taux d'endettement public IV. Innovation et recherche 8. Taux de diplômés en sciences et technologies 9. Dépenses de R&D 10. Dépôts de brevets 11. Fonds investis en capital-risque rapportés au PIB V. Mode d'insertion dans la mondialisation 12. Productivité du travail 13. Coût salarial unitaire dans l'industrie manufacturière 14. Investissements directs étrangers en France 15. Aide publique au développement rapportée au PNB	VI. Changement climatique 1. Emissions de GES et PIB éclairage sur la consommation d'énergie 2. Production d'énergie à partir de sources renouvelables VII. Ressources environnementales 3. Exploitation des ressources halieutiques 4. Prélèvements d'eau par secteurs 5. Artificialisation du territoire éclairage sur l'étalement urbain 6. Granulats alluvionnaires 7. Biodiversité : évolution des populations d'oiseaux communs VIII. Modes de Production de et de Consommation 8. Eco-efficacité des transports éclairages sur les victimes des accidents de la route et l'exposition au bruit 9. Production de déchets et population éclairage sur mode de traitement des ordures ménagères 10. Tourisme et territoire 11. Consommation de matières premières et PIB 12. Eco-efficacité du secteur agricole éclairage sur bilan azoté IX. Santé-environnement 13. Qualité de l'air (population exposée à la pollution de l'air par l'ozone) éclairage sur les particules 14. Contamination des eaux continentales par les pesticides 15. Exposition aux risques 15.a. risques naturels (éclairage sur l'exposition aux événements climatiques) 15.b. risques technologiques (éclairage sur sols contaminés et marées noires)	X. Cohésion sociale 1. Revenus 1a. dispersion des revenus 1b. taux de pauvreté monétaire 2. Surpeuplement des logements 3. Chômage 3a. taux de chômage de longue durée 3b. dispersion des taux de chômage régionaux 4. Taux de ménages sans emploi 5. Part d'enfants dans les ménages à faible niveau de vie 6. Part de jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire et ne poursuivant pas d'études ou de formation quelconque 7. Niveau de vie relatif des personnes âgées XI. Modes de vie et santé 8. Espérance de vie sans incapacité 9. Taux de mortalité prématurée évitable 10. Taux de suicide des jeunes 11. Consommations responsables 11a. alcool 11b. tabac 11c. obésité XII. Valorisation des ressources humaines 12. Formation professionnelle. 13. Emploi des femmes 13 a écart relatif entre les taux d'emploi des deux sexes 13 b écart de rémunération entre les sexes (saliés à temps complet) 14. Risques professionnels 14a. indice de survenance des accidents mortels de travail et de trajet 14b. prévalence des maladies professionnelles 15. Taux d'emploi des travailleurs handicapés dans les établissements d'au moins 20 salariés

Source : Ayong Le Kama, Lagarenne, Le Lourd, 2004, p.5.

En conclusion, ce chapitre nous a permis de décrire la genèse du développement durable et de présenter la définition du concept, ses dimensions constitutives, ses principes généraux ainsi que la manière de l'évaluer techniquement. Cela permet d'appréhender la notion d'un point de vue global et théorique. Dans le chapitre suivant, nous nous focaliserons sur un des outils du développement durable. Au final, le but sera d'analyser cet outil au regard des enseignements théoriques de ce premier chapitre.

Chapitre 2 : L'Agenda 21 local

Dans ce deuxième chapitre, nous nous intéressons à l'A21L en tant qu'outil qui vise la concrétisation du développement durable au niveau local. Dans la première section du chapitre, nous reviendrons sur la « Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement » (CNUED) puisqu'elle est à l'origine de l'A21L. Ensuite, nous présenterons plusieurs définitions de l'A21L qui chacune met en évidence des éléments constitutifs du processus. Enfin, nous nous intéresserons à la manière concrète d'élaborer un A21L. Pour ce faire, nous analyserons quelques-uns des guides des bonnes pratiques destinés aux élus qui souhaitent élaborer un A21L. Cela nous permettra de construire le schéma de la démarche « idéale » d'élaboration d'un A21L.

Section 1 : Origine de l'A21L

En juin 1992, la CNUED s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil. Cette conférence, aussi appelée Sommet de la Terre a rassemblé plus de 170 Chefs d'Etats. Elle a abouti à la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » (annexe 1). Celle-ci comporte 27 principes à suivre pour réaliser le développement durable. Plusieurs conventions internationales notamment sur le réchauffement climatique, la biodiversité ont également été conclues lors de ce sommet. Toutefois le document majeur issu de la conférence de Rio reste l'Agenda 21¹²(CNUED, 1992, B). En effet, lors de cette conférence, le Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali a présenté le « plan d'action pour le développement durable pour le 21^{ème} siècle ». Cet agenda 21 sera adopté par 173 chefs d'Etats à l'issue de la conférence (Brunel, 2004, p.49). Il comprend 40 chapitres répartis selon les rubriques suivantes : principes d'action, objectifs, activités et moyens d'exécution. L'Agenda 21 est un programme « *qui reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière de développement et d'environnement* » (CNUED, 1992 B). Cependant, cet engagement politique n'a pas de caractère contraignant ; par exemple, il ne prévoit pas d'engagements financiers fermes (Brunel, 2004, p.51). Cela explique que, « *sur les 2500 résolutions adoptées à Rio, bon nombre sont restées lettres mortes* » (Lorach J.-M., De Quatrebarbes E., 2002, p. 21). Le chapitre 28 de cet Agenda 21 est intitulé

¹² L'agenda 21 est aussi appelé « programme Action 21 ».

« Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 ». Dans ce chapitre, les collectivités locales sont invitées à mettre en place des A21L afin de concrétiser le développement durable au niveau local : *« il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité" »* (CNUED, 1992 B).

Section 2 : Définition d'un A21L

Il n'est pas aisé de définir ce qu'est un A21L dans la mesure où plusieurs définitions existent. Elles mettent toutes en évidence des éléments différents mais constitutifs de l'A21L. Dans la suite du travail, nous présentons quelques-unes de ces définitions qui permettent de comprendre ce qu'est un A21L.

Une première définition de l'A21L nous est proposée par l'Association française 4D. Celle-ci fut créée en 1993 pour suivre les engagements internationaux pris par la France et les autres états membres de l'ONU en termes de développement durable. Elle définit l'A21L de la manière suivante :

« L'Agenda 21 local correspond donc bien à la définition d'un ensemble cohérent d'objectifs que se fixent les différents acteurs locaux, en premier lieu la collectivité territoriale. C'est un document transversal qui fait converger les politiques de développement économique local, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement. Il ressort aujourd'hui des différents débats consacrés en France à l'approche territoriale du développement durable, que l'Agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel : c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programme d'actions soumis à une évaluation régulière » (Association 4D, 2008, p.45-46).

Cette définition met en évidence le caractère transversal de l'A21L qui intègre les dimensions environnementales, sociales et économiques. Cette définition nous renvoie aux trois dimensions du développement durable tel qu'expliquées plus-haut et montre que l'A21L

visé bien la concrétisation de ce développement durable au niveau local. L'A21L est par ailleurs défini comme un document stratégique et opérationnel c'est-à-dire un document qui permet de « *contrôler la cohérence de la démarche conformément à une approche de projet* » (Roche, 2004, p.6). Il s'agira de fixer des objectifs clairs, d'établir une stratégie pour atteindre ces objectifs et de prévoir un système de contrôle et d'évaluation du projet. Contrairement à la définition proposée au chapitre 28 de l'Agenda 21, cette définition ne met pas en évidence la dimension participative de l'A21L.

Au milieu des années 90, Hewitt (1995) a rédigé un guide européen des Agendas 21 locaux intitulé « *European Local Agenda 21 Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability?* ». Il propose une définition insistant davantage sur le rôle de coordinateur de la collectivité locale. Celle-ci doit en effet coordonner les différentes parties prenantes impliquées dans l'A21L : citoyens, organisations gouvernementales, entreprises, groupes d'intérêts, etc. D'après ce guide, l'A21L « *ne peut se faire que par la collectivité regroupant tous les secteurs afin de créer et de mettre en œuvre cet Agenda. Dans de nombreux domaines, les autorités locales seront l'organisme approprié pour coordonner ce processus* » (cité par Roche, 2004, p.6).

Le conseil international pour les initiatives écologiques locales (International Council for Local Environmental Initiatives : ICLEI) a proposé une définition exhaustive de l'A21L reprenant les éléments des définitions précédentes : transversalité, consultation des parties prenantes, fixation des objectifs, mise en place d'une stratégie, évaluation, etc. L'A21L y est défini comme « *un processus multisectoriel et participatif destiné à atteindre les buts de l'Agenda 21 au niveau local et au moyen de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan stratégique d'action sur le long terme, plan qui traite des enjeux locaux et prioritaires de développement durable* » (cité par Roche, 2004, p.18).

La définition de l'A21L proposée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) (2009, p.3) est assez pragmatique : « *L'Agenda local 21 constitue un des outils s'apparentant au plan stratégique communal qui permet, dans le cadre d'un processus de diagnostic, de fixation d'objectifs, de réalisation de projets et d'évaluation, d'asseoir une réflexion globale, de fédérer des partenariats porteurs au niveau local et de lancer des dynamiques* ». Pour comprendre la définition, il est nécessaire de savoir ce qu'est un plan stratégique communal.

Il s'agit d'un plan stratégique global destiné à fédérer divers documents stratégiques sectoriels communaux comme le Schéma de Structure Communal, le Plan Communal de Mobilité, le Plan Communal de Développement Rural, le Plan Energétique, etc. (UVCW, 2010 A). La référence au plan stratégique communal montre donc que l'A21L doit fédérer les différents outils stratégiques de développement existants. Ensuite, la définition met également en avant les différentes étapes nécessaires à l'élaboration d'un A21L. Nous reviendrons en détail sur ces différentes phases de l'A21L dans la section suivante.

Section 3 : Guides des bonnes pratiques de l'A21L

Dans cette section, nous présentons la manière idéale dont devrait se mettre en place un A21L. Pour ce faire, nous nous baserons sur divers guides de bonnes pratiques destinés aux acteurs souhaitant élaborer un A21L.

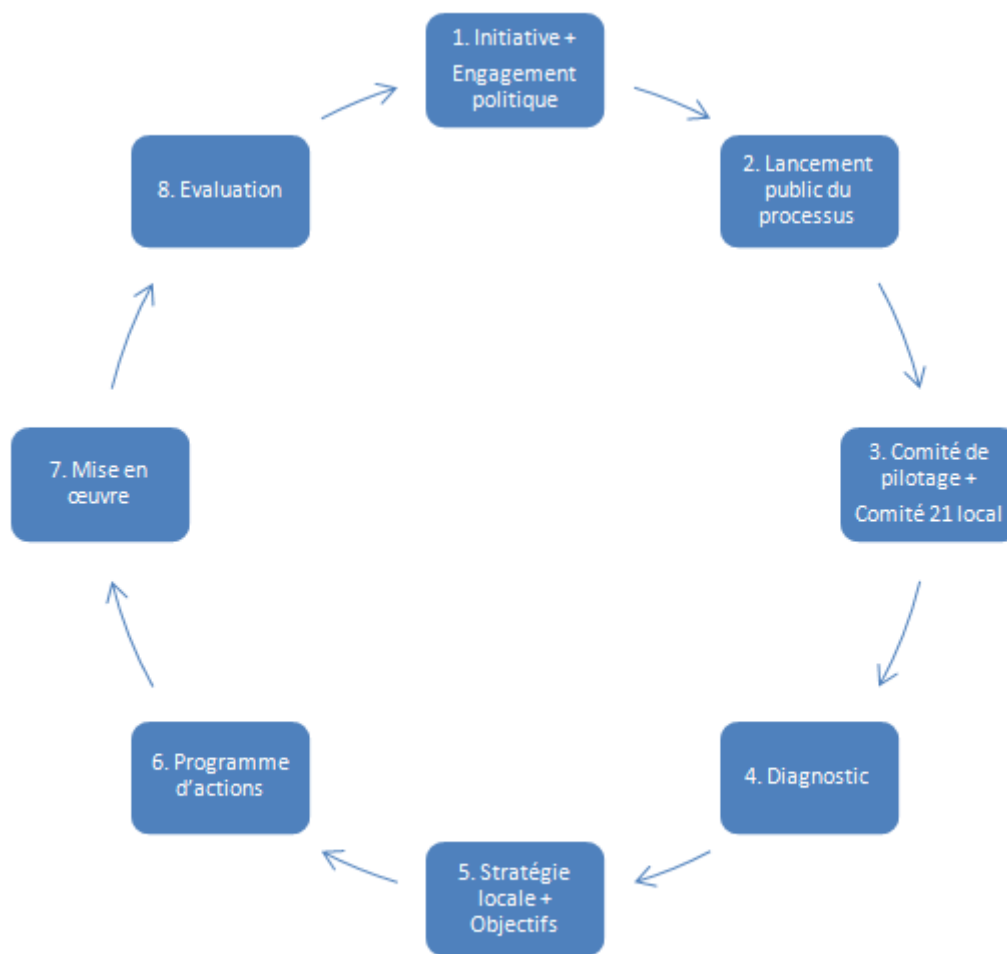
3.1 Présentation des guides des bonnes pratiques

Les guides des bonnes pratiques de l'A21L se sont multipliés ces dernières années. Comme nous l'avons vu, Hewitt (1995) a proposé un Guide Européen des Agendas 21 locaux au milieu des années 90. Au début des années 2000, de nombreux guides ont vu le jour notamment en France (Comeliau, Holec et Piechaud, 2001; CERDD, 2001 ; Lorach et De Quaterbarbes, 2002). En Belgique, Véronique Porot (2005) a publié un guide des bonnes pratiques destiné aux communes belges : « Mettre en œuvre un Agenda 21 local dans sa commune, Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie ». Tous ces guides présentent des méthodes et des outils concrets pour mettre en place un A21L de manière optimale. Lorsque l'on compare ces différents guides, on se rend compte que les différences sont minimales. Tous proposent d'élaborer l'A21L en suivant certaines étapes : diagnostic, mise en œuvre, suivi de la démarche, évaluation, etc.

3.2 Modèle d'analyse séquentielle de la démarche A21L

Sur la base des guides des bonnes pratiques mentionnés précédemment, nous proposons un modèle d'analyse de la démarche « idéale » d'élaboration d'un A21L (figure 4).

Figure 4 : Modèle d'analyse de la démarche « idéale » d'élaboration d'un A21L (au regard des guides des bonnes pratiques)



Source : élaboration personnelle

a) Etape 1 : Initiative et engagement politique

Selon les guides des bonnes pratiques, il est important qu'un acteur local soit à l'origine de la démarche. Il peut s'agir d'un responsable politique (bourgmestre, échevin, conseiller communal, etc.) ou d'un agent administratif comme le secrétaire communal, un éco-conseiller, un agent de développement local, etc. (Porot, 2005, p.46). La plupart du temps,

quelques élus politiques sont à l'origine du projet. Ces élus « porteurs » vont s'investir énormément dans le projet et consacrer leur temps et leur énergie à convaincre les autres élus de l'intérêt d'un A21L (RARE, 2004, p.62). Que l'initiative vienne d'un homme politique ou d'un agent administratif, la réalisation d'un A21L nécessitera toujours un travail de l'administration et un soutien politique.

b) Etape 2 : Lancement public du processus

Une journée de lancement public doit servir à officialiser l'A21L. Cette journée vise à informer la population. Il s'agit d'expliquer les objectifs de l'A21L, de montrer l'engagement de la commune et d'expliquer aux citoyens les avantages qui pourront être retirés de cette démarche. Cette journée est primordiale pour inciter la population à participer à l'élaboration de l'A21L.

c) Etape 3 : Création d'un comité de pilotage et d'un comité 21 local

La troisième étape consiste à créer un comité de pilotage et un comité 21 local avec toutes les personnes impliquées dans la démarche (Porot, 2005, p.48). Le comité de pilotage rassemble un petit nombre de participants (entre 5 et 10). Il est généralement composé d'élus et de représentants de l'administration. Dans certains cas, il peut être ouvert à des participants externes. Son rôle consiste à suivre l'élaboration puis l'avancement de l'A21L. Il agira comme une cellule opérationnelle ou de coordination (ibid.). Le comité 21 local est une sorte de comité de pilotage élargi aux acteurs intéressés par l'élaboration d'un A21L (associations, experts, services de l'administration, commissions consultatives communales d'aménagement du territoire, etc.) (ibid., p.49).

d) Etape 4 : Réaliser un diagnostic, un état des lieux de la collectivité

Le diagnostic est le point de départ de l'A21L, il permet d'expliquer la situation dans laquelle se trouve la collectivité locale. On y retrouve des données quantitatives et objectivables comme des analyses statistiques, des inventaires, des cartes, etc. ainsi qu'un descriptif des politiques publiques locales en cours. Il est également intéressant de mettre ces données en perspective ; par exemple, en comparant la situation locale aux situations provinciales, régionales ou nationales (ibid., p.51).

Pour réaliser le diagnostic, les guides des bonnes pratiques recommandent l'utilisation de l'analyse SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*). Il s'agit de l'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces de la collectivité. Les forces sont les éléments positifs sur lesquels la collectivité va s'appuyer pour atteindre ses objectifs. Par opposition aux forces, les faiblesses sont les freins et les aspects négatifs qui peuvent l'empêcher d'atteindre ses buts. Les opportunités sont des possibilités extérieures qui peuvent influencer positivement le processus. A l'inverse, les menaces sont les obstacles ou les problèmes qui peuvent gêner le processus (Commission européenne, 2005 ; Porot, 2005, p.51).

Le diagnostic apparaît comme une analyse objective de la situation locale. Cependant, il ne se limite pas à cela. En effet, le diagnostic doit permettre de recueillir les avis, les perceptions et les opinions des citoyens. Il s'agit donc de recueillir à la fois des données objectives mais également des données plus subjectives.

e) Etape 5 : Définition d'une stratégie locale, des objectifs et des priorités

La cinquième étape va permettre de définir les orientations stratégiques de la collectivité. En fixant des objectifs généraux et opérationnels, on espère créer « une vision commune de l'avenir » afin que tous les acteurs puissent savoir « *vers où on veut aller* » (Porot, 2005, p.53). Sachant que toutes les problématiques mises en avant ne pourront être traitées en même temps, il faudra effectuer une hiérarchisation des enjeux. On demande alors aux acteurs de positionner les objectifs sur une échelle de priorité. Tant l'élaboration et la hiérarchisation de ces objectifs doivent se faire en concertation avec la population (ibid., p.54).

f) Etape 6 : Elaborer le programme d'actions

Afin d'atteindre les objectifs fixés, il sera nécessaire de déterminer les actions à entreprendre. Cette étape peut également se faire avec la population. Afin d'établir le programme d'actions, il est recommandé d'utiliser des fiches-action. Il s'agit d'un document reprenant la description de l'action, les responsables de l'exécution de l'action, la programmation dans le temps, les objectifs de l'action, les moyens, les indicateurs, etc. (ibid., p.55). La figure 5 présente un modèle de fiche-action proposé par un guide des bonnes pratiques.

1. Titre de l'action
2. Axe(s) prioritaire(s) dans lequel l'action s'inscrit
3. Forces et faiblesses en lien avec l'action, identifiées dans le diagnostic
4. Définition de l'action (ce qu'on va faire)
5. Objectifs de l'action
6. Comment cette action répond-elle à l'amélioration des aspects environnementaux, sociaux et économiques ?
7. Localisation
8. Bénéficiaires
9. Acteurs et partenaires potentiels ou déjà existants
10. Coût prévisionnel et sources de financement possibles
11. Apport technique sollicité
12. Calendrier de réalisation
13. Indicateurs
14. Responsable de l'exécution et du suivi
15. Documents de référence
16. Etat d'avancement
17. Evaluation
18. Appréciation des bénéficiaires
19. Date

g) Etape 7 : Mise en œuvre des actions

43

document sera soumis au vote du Conseil communal et pourra être diffusé publiquement. La mise en œuvre des actions n'est possible que si le programme d'actions est réalisable. C'est pourquoi, il peut être utile de réaliser des études de faisabilité avec les différents services concernés avant de se lancer dans la mise en œuvre du programme d'actions.

h) Etape 8 : Evaluation

L'évaluation est un des axes majeurs de la modernisation du management public qui s'est développé dans les années 90. D'après Muller et Surel (1998, p.129), une évaluation est une *« activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles »*. Elle doit donc permettre de rendre compte des résultats de l'action publique. Pour la Commission européenne (1999, p.17), *« évaluer une intervention publique, c'est juger de sa valeur au regard de critères explicites »*. Une évaluation est donc une démarche objective car elle rassemble des informations qui sont analysées au regard de critères explicites. Cependant, l'évaluation est également subjective puisqu'elle est avant tout un jugement de valeur (Risse, 2004).

Les A21L sont relativement récents. Il y a donc peu de publications relatives à leur évaluation et peu de retour d'expériences. Il en résulte que les guides des bonnes pratiques sont généralement évasifs à propos de l'évaluation. Par exemple, Porot (2005, p.59) propose de réaliser l'évaluation avec les habitants à l'occasion de rencontres, de groupes de travail ou de questionnaires. Elle ajoute qu'un observatoire de données, une démarche qualité¹³ et un audit peuvent aussi servir à évaluer l'A21L.

En réalité, il existe trois grandes méthodes d'évaluation des A21L (Thuillier, 2005). La première consiste à utiliser des indicateurs du développement durable. Il peut être envisagé d'effectuer l'évaluation soit avec un système d'indicateurs du développement durable existant, soit de créer des indicateurs propres à l'A21L (Thuillier, 2005, p.25-27). La deuxième méthode consiste à mesurer dans quelle mesure l'A21L est conforme aux principes du développement durable (ibid., p.28). Enfin, la troisième méthode consiste à évaluer l'A21L *« de manière assez peu formalisée et plutôt empirique en répertoriant et décrivant des cas de bonnes pratiques, c'est-à-dire des actions remarquables qui mériteraient d'être propagées »*

¹³ Pour une définition de la démarche qualité, voir page 77.

(ibid., p.30). Cette méthode consiste à réaliser un catalogue de bonnes idées mais ne permet pas réellement de mesurer les performances de l'A21L.

3.4 La participation, un préalable indispensable à tout A21L

Comme nous venons de le voir, on retrouve la notion de participation aux différentes étapes de la démarche (élaboration, mise en œuvre, évaluation). Dans cette sous-section, nous verrons que les guides des bonnes pratiques font de la participation un élément essentiel de l'A21L. Nous détaillerons également les diverses formes de participation qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'un l'A21L.

L'aspect participatif est fortement mis en évidence dans les guides des bonnes pratiques. Un rapport du RARE (2004, p.79) le montre clairement « *n'ayons pas peur de le répéter : une démarche Agenda 21 est par essence participative* ». Dans son guide des bonnes pratiques destiné aux communes belges, Porot (2005, p.31) en fait même un préalable indispensable à tout A21L : « *avant de commencer un Agenda 21 local, le groupe porteur et les élus doivent être convaincus de la nécessité d'impliquer les habitants et les acteurs à travers différents processus de participation* ».

La participation de la population peut prendre diverses formes auxquelles correspondent différents niveaux d'implication. Ainsi, la forme la plus poussée de participation pourrait être un dispositif d'autogestion où les citoyens s'administreraient eux-mêmes. A l'inverse, une simple procédure d'information est aussi considérée comme une forme de participation (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Face à ce flou sémantique entourant la notion de participation, les guides des bonnes pratiques de l'A21L proposent de distinguer : information, consultation, concertation et codécision (Porot, 2005, p.63 ; Gode-Sanchez, 2004).

L'information est une étape nécessaire à toute participation. Les acteurs doivent en effet recueillir suffisamment d'informations sur la démarche A21L afin d'y être pleinement associés. Ces informations doivent circuler entre les différents acteurs de la démarche tout au long du processus. Il s'agira de sensibiliser les acteurs lors de l'élaboration de l'A21L, puis de les informer de la mise en œuvre des actions et enfin, de communiquer les résultats obtenus. Plusieurs canaux de communication peuvent être utilisés pour transmettre l'information :

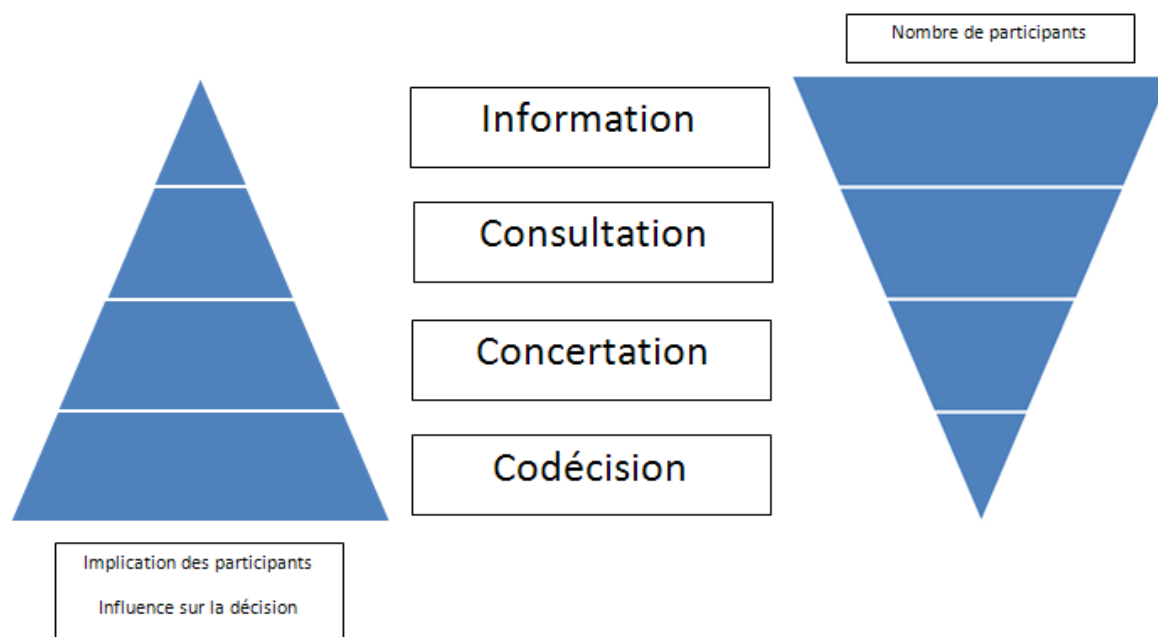
articles de presse, bulletin communal, affiches, réunions, forums publics, etc. (Porot, 2005, p.32).

La consultation consiste à recueillir l'avis de la population ou des associations sans pour autant les associer à la prise de décision. Il peut s'agir d'enquêtes publiques, de questionnaire d'enquêtes ou de référendum d'initiative municipale qui éclairent les décideurs dans leurs prises de décision (RARE, 2004). La consultation peut être mise en place au début du processus. Par exemple, « *en amont de l'adoption d'un projet dont une rédaction provisoire existe déjà ou est en cours d'élaboration* » (Touzard, 2006, p.70).

La concertation implique un travail en commun entre les agents administratifs, les élus, la population et les groupes organisés. Une concertation prend souvent la forme de réunion rassemblant ces acteurs dans le but de se mettre d'accord sur des objectifs communs ou de prendre une décision collective (Porot, 2005, p.32).

La codécision consiste à donner aux citoyens ou aux acteurs locaux un pouvoir de décision quant au contenu de l'A21L. Ce pouvoir de décision sera partagé avec les acteurs politico-administratifs. La codécision implique donc une relation de confiance entre les différents acteurs (ibid., p.33).

Figure 6 : Formes de participation à un A21L



Source : Adapté de Porot, 2005, p.63

Comme le montre la figure 6, à chacune des formes de participation correspond un degré d'influence sur la décision qui est inversement proportionnel au nombre de participants. Ainsi lorsque les citoyens sont fortement impliqués dans le processus, ils ont une influence sur la décision mais le nombre de participants est limité. L'inverse est également vrai. On peut donc établir une hiérarchie des formes de participation en fonction du nombre de participants, de l'implication des participants et de l'influence sur la décision.

En conclusion, les guides des bonnes pratiques donnent une vision idéale de la manière dont un A21L devrait être réalisé. Ils ont l'avantage d'insister sur toutes les étapes importantes par lesquelles doivent passer les collectivités qui s'engagent dans une telle démarche. Cependant, il est évident que ces méthodes devront être adaptées aux contextes locaux. Par ailleurs, en mettant en avant l'aspect participatif de l'A21L à chacune de ces étapes, les guides des bonnes pratiques font de la participation l'élément central du processus.

Conclusion de la première partie

Au terme de cette première partie du mémoire, nous avons posé l'assise théorique de notre réflexion. Dans le premier chapitre, nous avons présenté le concept général de développement durable (définition, dimensions, principes, etc.). Ensuite, dans le deuxième chapitre, nous nous sommes intéressés à l'A21L et à la manière concrète de l'élaborer et de le mettre en œuvre. Pour ce faire, nous avons étudié quelques-uns des guides des bonnes pratiques de l'A21L. Ces derniers nous ont permis de construire un modèle d'analyse séquentielle de la démarche A21L. Pour conclure cette première partie, nous proposons une grille de lecture de l'A21L au regard des principes généraux du développement durable qui permet de faire le lien entre le développement durable et l'A21L. En effet, afin de rendre plus opérationnels les principes généraux du développement durable, nous les avons déclinés en série de questions d'analyse applicables au projet A21L (figure 7). Nous appliquerons cette grille de lecture¹⁴ à l'A21L de Saint-Ghislain dans la seconde partie du mémoire.

¹⁴ Vu l'extrême abstraction du principe de précaution, celui-ci n'est pas repris dans la grille de lecture.

Figure 7 : Grille de lecture d'un A21L au regard des principes du développement durable.

Principe de transversalité :

- L'A21L est-il pluridimensionnel ? (dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles)
- Existe-t-il un équilibre entre ces différentes dimensions ?
- Y'a-t-il une intégration entre ces dimensions ?
- L'administration travaille-t-elle de manière transversale ? Quelles mesures sont prises pour favoriser cette transversalité ?

Principe de solidarité :

- L'A21L incite-t-il à la solidarité intergénérationnelle ? Permet-il de préserver le patrimoine naturel et les écosystèmes pour les générations futures ?
- L'A21L favorise-t-il la réduction de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion sociale ?
- L'A21L prend-il en compte les enjeux de solidarité planétaire ?

Principe de responsabilité :

- L'administration adopte-t-elle des comportements exemplaires ou éco-responsables ?
- L'A21L favorise-t-il l'adoption par les citoyens de comportements éco-responsables ?

Principe de subsidiarité

- Au vu de ses compétences et de ses moyens, l'échelle communale permet-elle de mettre en œuvre l'A21L de manière optimale ?
- Dans le cadre de l'A21L, y a-t-il des interactions avec des territoires supra-communaux ?

Principe de participation :

- L'A21L est-il un processus participatif ?
- Comment les citoyens sont-ils associés à l'A21L ? Quel est leur degré d'implication ?

Source : élaboration personnelle

Partie 2 : Empirie

Introduction de la seconde partie

Dans la première partie du mémoire, nous avons construit deux outils d'analyse grâce à notre investigation de la littérature. Il s'agit du modèle d'analyse de la démarche « idéale » d'élaboration d'un A21L et d'une grille de lecture de cet A21L au regard des principes du développement durable. L'enjeu de cette seconde partie sera d'analyser concrètement un A21L par rapport à nos deux outils d'analyse.

Dans le chapitre 3 consacré à la méthodologie, nous verrons qu'elle a été la démarche de travail conçue pour mener à bien la recherche. Ensuite, puisque notre analyse empirique a consisté à étudier l'A21L de la ville de Saint-Ghislain, le quatrième chapitre propose une présentation de la ville et de ses principaux outils stratégiques de développement. Enfin, le cinquième chapitre présente l'analyse de la démarche A21L entreprise par la ville de Saint-Ghislain.

Chapitre 3 : Méthodologie

Ce chapitre est consacré à la méthodologie utilisée pour diriger le mémoire. La démarche de travail conçue pour mener à bien la recherche y est présentée en détail. Dans un premier temps, nous présentons notre démarche de recherche ainsi que le mode d'investigation choisi. Dans un deuxième temps, nous détaillons les différentes techniques de recueil de données que nous avons utilisées. Nous expliquons également les différentes précautions d'usage liées à ces techniques. En effet, il s'agit de mener à bien la recherche avec un souci de rigueur méthodologique. Dans un troisième temps, nous précisons les limites de notre champ d'analyse.

Section 1 : Démarche de recherche et mode d'investigation

La démarche de recherche est une démarche qualitative. En effet, *« les instruments et méthodes utilisés sont conçus pour, d'une part, recueillir des données qualitatives (témoignages, notes de terrain, images vidéo...), d'autre part, pour analyser ces données de manière qualitative (c'est-à-dire en extraire le sens plutôt que de les transformer en pourcentages ou en statistiques) »* (Mucchielli, Paillé, 2003, p.9). Dans le cadre de cette recherche qualitative, l'étude de cas a été choisie comme mode d'investigation. D'après De Bruyne, Herman et Schoutheete (1984, p.209), *« les modes d'investigation fixent le cadre instrumental de la saisie des données et doivent par conséquent s'accorder avec les techniques de leur recueil »*. Nous investiguerons un cas spécifique afin de comparer la théorie à l'observation du réel. L'étude de cas nous incite à réunir des informations nombreuses et détaillées afin de saisir la totalité de la situation. *« C'est pourquoi elle [l'étude de cas] recourt à des techniques de collecte de l'information variées (observations, interviews, documents) »* (Lessard-Herbert, Goyette, Boutin, 1997, p.112). En effet, l'approfondissement d'un cas particulier n'est possible qu'en combinant plusieurs techniques de recueil de données. Celles-ci sont présentées en détail dans la section suivante.

Section 2 : Techniques de recueil de données.

Trois techniques de recueil de données ont été utilisées : l'observation (participante et directe), la technique de l'interview et l'analyse documentaire. Ces trois techniques se combinent afin de réaliser un travail d'investigation en profondeur. Dans cette section, nous

détaillerons ces techniques ainsi que les précautions qui ont été prises pour en tirer le meilleur parti.

2.1/ L'observation

a) Description

La première technique de recueil de données utilisée est l'observation. Il convient de distinguer deux types d'observation : l'observation participante et l'observation directe.

L'observation participante est inspirée de l'ethnologie et de l'anthropologie. En effet, cette technique est utilisée lorsqu'un ethnologue souhaite étudier une population primitive. Concrètement, il va s'installer plusieurs mois au sein de cette communauté et « l'observe de l'intérieur ». Dans le cadre de ce mémoire, nous avons réalisé une observation participante au sein de l'administration communale de la ville de Saint-Ghislain. Celle-ci a eu lieu lors d'un stage au sein du service gestion de projets. Composé de deux agents gradués : Amina Aijou et Patrick Demarbaix, le service a pour mission de gérer et coordonner différents projets qui lui sont confiés par le secrétaire communal. Contrairement à la plupart des services communaux (service du personnel, service de l'aménagement du territoire, etc.), les membres du service dépendent donc directement du secrétaire communal¹⁵. Parmi les projets dont le service est en charge, on retrouve l'A21L, le projet de ville, un plan de formation des agents administratifs, etc.

L'observation participante s'est faite en plusieurs étapes. La première consistait à s'intégrer à la vie de l'administration communale. Comme le souligne Jones (1996, p.67), « *vous ne pouvez pas escompter pénétrer dans un milieu et apprendre ce qui s'y passe en une ou deux semaines. Il vous faudra du temps, mais après quelques mois vous ne serez plus un étranger* ». La deuxième étape comprenait une observation du fonctionnement de l'administration (ses procédures, ses méthodes de travail, etc.). Lorsque c'était possible, nous prenions de brèves notes (mots-clés) lors de l'observation pour ensuite mettre ces notes au clair en fin de journée. Afin de garder une trace écrite de nos observations, nos notes de terrain et les informations recueillies ont été consignées dans un cahier. Enfin, la troisième

¹⁵ Pour plus de précisions, nous invitons le lecteur à consulter l'organigramme de la ville (annexe 2)

étape consistait à interpréter les données récoltées grâce à l'observation participante (Albarello, 1999, p.83).

Comme le souligne justement Lessard-Herbert, Goyette et Boutin (1997, p.102), « *l'observation participante est une technique de recherche qualitative qui convient bien à la situation du chercheur qui souhaite comprendre un milieu social qui lui est étranger ou extérieur au départ, lui permettant de s'intégrer progressivement aux activités des gens qui y vivent* ». Dans notre cas, il s'agissait notamment d'observer des individus dans leur milieu socio-professionnel. Le but était de comprendre les logiques de fonctionnement du milieu politico-administratif saint-ghislainois dans le cadre de la mise en œuvre d'un A21L.

La réalisation du stage a également facilité la récolte de données. En effet, un observateur extérieur n'aurait pas eu accès à certains documents dont le document « Agenda 21 local ». En outre, le stage a permis de rencontrer et d'interviewer des responsables politiques et administratifs de la ville.

Une observation directe concernant les activités administratives et politiques a également été pratiquée. « *L'observation directe est celle où le chercheur procède directement lui-même au recueil des informations, sans s'adresser aux sujets concernés. Elle fait directement appel à son sens de l'observation* » (Quivy, Van Campenhoudt, 1988, p.164). Par exemple, nous avons assisté en tant qu'observateur au Conseil communal de Saint-Ghislain lors duquel l'A21L a été adopté.

b) Précautions d'usage

Il existe toujours un risque que la simple présence de l'observateur modifie le comportement du groupe étudié. Nous avons donc évité, autant que possible, de troubler le milieu étudié bien que notre situation de chercheur était connue de tous.

Une observation participante peut également modifier le comportement du chercheur. Comme le montre Loubet del Bayle (1978, p.98), une telle intégration au sein du groupe peut « compromettre l'objectivité du chercheur et modifier le regard porté sur le groupe étudié ». Il y a donc davantage de risque de partialité ou de déformation des faits. Par exemple, le chercheur peut donner une image exagérément favorable de l'institution et de ses membres. Plusieurs raisons peuvent être invoquées : soit parce que l'observateur lie des liens avec les

membres du groupe qu'il observe soit parce que le groupe exerce une pression sur l'observateur (ibid., p.100).

Afin de répondre concrètement à ces risques, plusieurs rencontres ont eu lieu avec les promoteurs du mémoire durant les mois de stage. Ces rencontres constituaient des « garde-fous ». Elles permettaient de discuter des premiers enseignements tirés du terrain et de prendre du recul par rapport à cette immersion totale au sein de l'administration communale. Comme le montre le sociologue Elias (1983), le travail scientifique résulte d'un fragile équilibre entre l'engagement (intérêt, émotions, valeurs, passion, subjectivité) et la distanciation (objectivité, rationalité). Les discussions avec les promoteurs ont donc participé au travail de distanciation indispensable à la recherche scientifique. En effet, le chercheur doit établir une distance avec le problème qu'il étudie et ne pas se laisser déborder par ses affects.

2.2 L'interview

a) Description

On appelle interview, « *le type particulier d'entretien que le chercheur a avec les individus dont il attend des informations en rapport avec le phénomène qu'il étudie* » (Loubet del Bayle, 1978, p.36). Les interviews menées dans le cadre du mémoire peuvent être qualifiées de semi-directives (ou semi-dirigées). Un entretien est semi directif « *en ce sens qu'il n'est ni entièrement ouvert, ni canalisé par un grand nombre de questions précises. Généralement, le chercheur dispose d'une série de questions-guides, relativement ouvertes [...]. Autant que possible, il « laissera venir » l'interviewé afin que celui-ci puisse parler ouvertement, dans les mots qu'il souhaite et dans l'ordre qui lui convient* » (Quivy, Van Campenhoudt, 1988, p.185).

Les thèmes des questions sont donc préparés antérieurement aux interviews. Par contre, c'est en fonction de l'interlocuteur que l'enquêteur organise le déroulement de l'interview (Loubet del Bayle, 1978, p.39). Le travail de l'enquêteur consiste donc à poser les questions auxquelles l'interviewé ne vient pas par lui-même et à recentrer l'entretien quand cela s'avère nécessaire. Grâce à ce degré de liberté laissé au répondant, le chercheur peut retirer de ces entretiens des éléments d'informations riches et nuancés (Quivy, Van Campenhoudt, 1988, p.185). Dans notre cas, nos outils d'analyse à savoir le modèle d'analyse de la démarche « idéale » d'élaboration d'un A21L et la grille de lecture de cet A21L au regard des principes du développement durable tenaient lieu de guide d'entretien.

Afin de recueillir un maximum d'informations, les questions posées étaient donc des questions ouvertes. Ces dernières permettent aux personnes de répondre de manière nuancée et complète car l'interlocuteur est libre de répondre à la question comme il le souhaite (Jones, 1996, p.140-143).

Concrètement, les premières questions devaient permettre de lancer la discussion et de stimuler la spontanéité de l'interlocuteur. Par contre, à la fin des interviews, des questions relatives aux personnes étaient posées (études suivies, parcours professionnel, etc.). Ces questions nous ont permis de réaliser des fiches-entretien (annexe 7) qui présentent les différentes personnes interrogées dans le cadre de la recherche. Ces personnes ont été interviewées pour leurs caractéristiques propres (compétences, responsabilités, notoriété, etc.). Ainsi, nous avons rencontré le Bourgmestre, deux conseillers communaux de l'opposition, le secrétaire communal, le receveur communal, le conseiller en énergie, la personne qui a rédigé le document A21L, un membre du service gestion de projet et l'éco-conseillère de la ville.

Dans la phase exploratoire de la recherche, nous avons également fait appel à des spécialistes qui connaissent l'A21L et le développement durable : enseignant ayant une bonne connaissance de l'A21L, chercheur travaillant sur le développement durable ainsi que des acteurs de terrain dont le secrétaire communal de la ville qui met en place l'A21L étudié. Ces différents entretiens exploratoires n'apparaissent pas directement dans ce mémoire. Néanmoins, ils ont permis de préciser la problématique, de récolter des références bibliographiques et de s'assurer de la faisabilité de la recherche. Comme l'explique Quivy et Van Campenhoudt (1988, p. 62-63), les entretiens exploratoires se déroulent de manière très souple et ne demandent pas de technique particulière.

b) Précautions d'usage :

Afin de répondre aux exigences d'objectivité, l'enquêteur doit éviter d'influencer l'enquêté. En effet, dans certains cas, l'intervieweur peut orienter les réponses de l'interlocuteur. C'est la raison pour laquelle la formulation des questions doit faire l'objet du plus grand soin. Les questions ne doivent pas laisser sous-entendre une préférence quelconque et donc respecter une stricte neutralité (Loubet del Bayle, 1978, p 43).

Par ailleurs, l'utilisation de questions ouvertes peut amener des réponses longues qui s'écartent du sujet et qui, au final, s'avèrent inutiles. C'est une des mises en garde de Loubet del Bayle (1978, p.44), en effet celui-ci explique que dans certains cas, des réponses

fantaisistes peuvent masquer l'ignorance de l'enquêté qui désire malgré tout faire plaisir à l'enquêteur en répondant à ses questions.

2.3 L'analyse documentaire

a) Description

De multiples documents ont été utilisés pour notre recherche : ouvrages scientifiques, guides des bonnes pratiques de l'A21, textes officiels, etc. Cela nous a amené à analyser divers types de documents dans les deux grandes parties de ce travail.

Dans la partie théorique du mémoire, nous avons réalisé une revue de la littérature concernant notre sujet. Nous avons donc principalement utilisé des ouvrages scientifiques comme les monographies sur le développement durable ainsi que les guides des bonnes pratiques de l'A21L. Dans la partie empirique, trois types de documents ont été utilisés. Premièrement, des documents officiels comme les communiqués de presse, les rapports officiels, les procès-verbaux du Conseil ou du Collège communal, la déclaration de politique générale de la ville, etc. Deuxièmement, des documents émanant des pouvoirs publics et distribués au public : flyers, brochures, triptyques, bulletins communaux, etc. Troisièmement, des documents internes à la ville : organigramme, notes de service, site intranet. Tous ces documents nous ont permis de confronter nos modèles d'analyse à la réalité étudiée.

b) Précautions d'usage

Ces divers documents doivent être traités avec prudence. Le chercheur utilise donc la critique historique avant de travailler sur ces écrits : « *pour tester la fiabilité des sources, le chercheur les soumet à un contrôle portant, d'une part, sur les caractères externes du document historique en tant que tel (critique externe) et, d'autre part, sur le contenu du document, sur le témoignage que ce document contient, en vue d'en dégager l'exacte signification et le crédit qu'il mérite (critique interne)* » (Pycke, 2000, p.69).

Section 3 : Délimitation du champ d'analyse

Le mémoire porte sur un événement singulier : la mise en place d'un A21L dans une commune particulière. Dès lors, « *l'objet du travail définit lui-même de facto les limites de l'analyse* » (Quivy, Van Campenhoudt, 1988, p.150). Dans cette section, nous tenons néanmoins à préciser explicitement les limites du champ d'analyse (période principale de temps considérée, zone géographique prise en compte, organisations et acteurs sur lesquels l'accent sera mis). Au niveau temporel, l'analyse porte principalement sur ces cinq dernières années. Nous pouvons donc dire que 2008-2012 est la période principale de temps prise en compte. Au niveau spatial, la zone géographique considérée est le territoire communal de la ville de Saint-Ghislain. Il s'agit donc principalement de l'espace délimité par les frontières administratives communales. Au niveau méthodologique, il convient de préciser qu'il s'agit de la commune dans laquelle le chercheur réside. Comme le souligne Quivy et Van Campenhoudt (1988, p.151), « *on ne s'étonnera pas que, le plus souvent, le champ de recherche soit dans la société ou le chercheur vit lui-même. A priori, cela ne constitue ni un inconvénient ni un avantage* ». Au niveau des acteurs étudiés, l'analyse porte principalement sur l'administration communale et les élus locaux (conseillers communaux, échevins, bourgmestre) de la ville de Saint-Ghislain.

En conclusion, afin de mener à bien notre recherche qualitative sur l'A21L saint-ghislainois, plusieurs techniques de récoltes de données ont été utilisées. Ces différentes techniques se complètent. Ainsi, la technique de l'interview est souvent utilisée « *en complément d'une recherche sur documents pour combler les lacunes que ceux-ci peuvent présenter* » (Loubet del Bayle, 1978, p.48). L'observation participante « *peut être couplée à la technique de l'entretien pour recouper les données* » (Lessard-Herbert et al., 1997, p.104). Quant à l'analyse documentaire, elle est utilisée pour trianguler les données obtenues par l'observation (directe et indirecte) et les interviews (ibid., p.105). D'après Quivy et Van Campenhoudt (1988, p.191), l'utilisation de diverses méthodes (méthode de l'entretien, analyse documentaire et méthodes d'observation) permet « *d'effectuer un travail d'investigation en profondeur qui, lorsqu'il est mené avec la lucidité et les précautions d'usage, présente un degré de validité satisfaisant.* »

Chapitre 4 : Présentation de l'étude de cas : Saint-Ghislain

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, nous avons choisi l'A21L de Saint-Ghislain comme cas d'étude. Dans ce chapitre, nous présentons une monographie descriptive de Saint-Ghislain et les principaux outils stratégiques de développement qui ont été mis en place par la commune depuis 1999.

Section 1 : Monographie descriptive de Saint-Ghislain

La ville de Saint-Ghislain se situe à 15 km à l'ouest de Mons, dans la province de Hainaut¹⁶. Depuis la fusion des communes opérée en 1975, la ville de Saint-Ghislain regroupe sept anciennes communes : Baudour, Tertre, Neufmaison, Saint-Ghislain, Sirault, Hautrage et Villerot. Actuellement, la commune hennuyère s'étend sur 7 007 hectares et compte près de 23.000 habitants (Direction générale Institutions et Population, 2012).

On considère que la commune est un espace intermédiaire. D'après Eurostat, un espace intermédiaire est un « *ensemble contigu de communes n'appartenant pas à une zone densément peuplée, dont chacune a une densité supérieure à 100 habitants/km² et dont la population totale est d'au moins 50 000 habitants ou qui est adjacent à une zone densément peuplée* » (Direction générale Statistique et Information économique, 2009). Le critère des 50 000 habitants n'est pas atteint. Par contre, Saint-Ghislain se situe dans une zone intermédiaire adjacente à une zone densément peuplée. Saint-Ghislain est d'ailleurs frontalière de trois communes de cette zone densément peuplée¹⁷ : les communes de Mons, Quaregnon et Boussu. Nous invitons le lecteur à consulter la carte des communes belges selon leur degré d'urbanisation (annexe 4), celle-ci permet de visualiser les différentes zones d'urbanisations en Wallonie.

¹⁶ Le lecteur peut situer la commune sur la carte de la province de Hainaut (annexe 3)

¹⁷ Pour une définition des zones densément peuplées, des zones intermédiaires et des zones faiblement peuplées, voir : DIRECTION GENERALE STATISTIQUE ET INFORMATION ECONOMIQUE, 2009, *Typologie des communes selon 2 concepts différents : OCDE et EUROSTAT* (page consultée le 10 février 2012) [Html en ligne] <http://statbel.fgov.be>

Bien que les zones rurales représentent 46% du territoire communal, on considère que la commune est urbaine. En effet, selon l'OCDE, « *une commune est une collectivité rurale, si sa densité de population est inférieure à 150 habitants/km²* » (Direction générale Statistique et Information économique, 2009). Or, à Saint-Ghislain, la densité de population est supérieure à 325 habitants/km².

Au niveau économique, Saint-Ghislain est le deuxième pôle emploi de l'arrondissement Mons-Borinage après la commune de Mons (Forem, 2011). Les emplois proviennent pour la majeure partie du centre de Saint-Ghislain (commerces et écoles). Cependant, la ville accueille également sur son territoire de grandes entreprises créatrices d'emplois. Celles-ci sont réparties dans différents zonings industriels qui représentent environ 15% du territoire communal (Ville de Saint-Ghislain, 2006 A). Le premier zoning se situe à cheval sur les trois anciennes communes de Tertre, Hautrage et Villerot. Il est spécialisé en industrie chimique. Le deuxième zoning est situé au sud-est de la commune. Il s'agit du parc industriel de Ghlin-Baudour. Comme son nom l'indique il se situe à la fois sur les communes de Saint-Ghislain et de Mons. Enfin, le troisième zoning, celui de Baudour est divisé en deux parties par le canal Nimy-Blaton. Le zoning nord est équipé d'une darse (bassin destiné à l'accostage des bateaux) alors que le zoning sud est réservé à une centrale électrique. La plupart des activités exercées dans ces zonings sont polluantes: nuisances olfactives, auditives mais aussi stockage de produits dangereux. En effet, huit de ces entreprises utilisent des substances dangereuses jugées à risque (ibid.). C'est pourquoi un périmètre «SEVESO» a été défini autour des établissements. Il s'agit d'un périmètre à l'intérieur duquel les interventions des services de secours sont rigoureusement planifiées pour faire face à d'éventuels accidents. Il faut noter que la quasi-totalité de l'entité est couverte par ce périmètre SEVESO.

Quelques points de l'inventaire du patrimoine naturel et paysager de la commune méritent d'être brièvement présentés. Saint-Ghislain possède de larges zones forestières. On y retrouve le bois de Baudour ainsi qu'une partie de la forêt de Stambruges qui se prolongent sur la commune voisine à l'ouest. Plusieurs zones humides d'intérêt biologique sont également présentes sur le territoire communal (les anciens marais de Douvrain, la réserve « les Marionville », et les étangs de Herbières, etc.). Les zones vertes représentent 22% du territoire communal (Ville de Saint-Ghislain, 2006 A). Nous invitons le lecteur à consulter l'annexe 6 (plan de la ville de Saint-Ghislain) qui permet de situer ces différentes zones vertes au sein de l'entité.

Saint-Ghislain a aussi la particularité de posséder des ressources de nature géothermique. En effet, l'eau jaillit du sol à une température de 72 degrés. L'exploitation des puits géothermiques de la commune revient à l'Intercommunale de développement économique et d'aménagement du territoire de la région Mons-Borinage-Centre (IDEA). D'après l'UVCW (2010 B), l'installation géothermique¹⁸ de Saint-Ghislain permet une économie annuelle de 2 millions de litres de pétrole et le non-rejet de 5.500 tonnes de CO₂.

Au niveau politique, le parti socialiste bénéficie d'une majorité absolue au Conseil communal depuis 1975. Actuellement, le Conseil communal est composé de 27 conseillers y compris le bourgmestre et les 6 échevins (Ville de Saint-Ghislain, 2007). La répartition politique se fait de la manière suivante :

- Le Bourgmestre et les 6 échevins (Parti Socialiste)
- 10 conseillers communaux du Parti Socialiste (PS)
- 5 conseillers communaux du Centre Démocrate Humaniste (CDH)
- 2 conseillers communaux du Mouvement Réformateur(MR)
- 2 conseillers communaux de Saint-Ghislain Autrement (apparenté à Ecolo)
- 1 conseiller communal indépendant (élu sur la liste Front-Nat)

Section 2 : Les principaux outils stratégiques de développement de la ville depuis 1999

Dans cette section, nous présentons les principaux outils stratégiques de développement de la commune. La plupart ont été mis à la disposition de la commune par la Wallonie. Nous verrons dans le chapitre suivant que ces différents plans ont servi de base pour l'élaboration de l'A21L. Certains outils sont liés à une problématique précise (mobilité, nature, cohésion sociale, etc.), d'autres sont transversaux comme le projet de ville.

¹⁸ Il s'agit d'une centrale de chauffe qui transfère la chaleur de l'eau du puits à l'eau du chauffage urbain.

2.1 Le Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN)

En 1995, à l'occasion de l'année Européenne de la Conservation de la Nature, la Région wallonne a décidé de créer des PCDN. Ces plans ont pour objectif de maintenir et développer la diversité naturelle et paysagère à l'échelle de la commune. Pour mener à bien cet objectif, le PCDN s'appuie sur un partenariat entre les autorités communales et les citoyens motivés par les questions environnementales. La ville de Saint-Ghislain a décidé de lancer son PCDN en 2005. La première « réunion PCDN » a réuni une cinquantaine de saint-ghislainois prêts à s'investir activement dans le projet (Ville de Saint-Ghislain, 2006 B). Depuis 2005, des groupes de travail ont été mis en place et s'occupent du PCDN. A la demande de la ville, le groupe de consultance ARIES a réalisé un inventaire du patrimoine naturel. C'est sur la base de cet inventaire que des propositions d'actions ont été faites à la commune : plantation de haies, implication du public via le creusement de mares dans les jardins, etc.

2.2 Le Schéma de structure communal (SSC)

Le SSC est un « *document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal.* » (Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie, 2000). Il poursuit un double objectif. Premièrement, il vise à définir une politique stratégique d'aménagement du territoire. Deuxièmement, il permet de gérer l'aménagement du territoire au quotidien. En effet, il s'agit du document de référence pour délivrer des permis de bâtir et de lotir. La ville de Saint-Ghislain est dotée d'un SSC depuis décembre 2006.

2.3 Le Plan de Cohésion Sociale (PCS)

L'objectif du PCS est de permettre l'accès aux droits fondamentaux pour toute la population. Le principe de cohésion sociale est défini comme « *l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu* » (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, 2012).

Le PCS s'élabore au départ d'un diagnostic local de cohésion sociale. Ce diagnostic est construit par les acteurs locaux en concertation avec les acteurs régionaux (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, Direction générale des Pouvoirs locaux, de

l'Action sociale et de la Santé, etc.). Du diagnostic réalisé par la ville, nous retiendrons l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux¹⁹. Cet indicateur permet de mesurer le niveau de cohésion sociale de chaque commune wallonne. Saint-Ghislain a obtenu le score de « 5,789 ». Il s'agit de la 219^{ème} place (sur les 262 communes wallonnes). Cela signifie que la situation de la commune en termes de cohésion sociale est préoccupante. Sur la base de ces résultats, la ville a donc défini des objectifs opérationnels et des actions à mettre en œuvre.

2.4 Le Plan Communal de Mobilité (PCM)

A Saint-Ghislain, le PCM a débuté en février 2001. Il s'est déroulé en trois phases successives (Ville de Saint-Ghislain, 2002). Premièrement, un diagnostic de mobilité a été établi. Basé sur des données techniques et les résultats d'une enquête menée auprès des citoyens, il a permis de montrer que la voiture était le mode de transport le plus fréquemment utilisé. Par exemple, 50% des élèves qui fréquentent un établissement scolaire dans le centre-ville s'y rendent en voiture. Cela crée des problèmes de congestion automobile aux heures de pointe²⁰. Par ailleurs, le diagnostic a montré que les modes de déplacement alternatif étaient difficilement envisageables : trottoirs ou des traversées piétonnes en mauvais état, etc. Deuxièmement, la ville a défini une série d'objectifs que le PCM doit permettre d'atteindre. Il y a des objectifs généraux tels qu'adopter des comportements responsables dans la gestion de ses déplacements et de son espace ou favoriser le développement durable et la mobilité durable mais également des objectifs précis comme mettre en place des cheminements piétons avec des itinéraires sûrs et conviviaux. Troisièmement, la ville et ses acteurs techniques ainsi que des experts indépendants ont proposé des mesures concrètes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs définis.

¹⁹ Pour plus d'informations, voir *l'annexe 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2008 portant exécution du décret du 6 novembre 2008 relatif au Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française*.

²⁰ En effet, il faut savoir que les établissements scolaires sont nombreux à Saint-Ghislain. Sur l'ensemble du territoire communal, on dénombre 25 écoles maternelles et primaires, cinq établissements secondaires, deux écoles de promotion sociale et une école supérieure. Cela entraîne un passage d'environ 6500 étudiants et 1000 enseignants par jour (Ville de Saint-Ghislain, 2002).

2.5 Le projet de ville

Un projet de ville a vu le jour il y a une quinzaine d'années. Ce projet a été nommé Saint-Ghislain 2020. Comme son nom l'indique, il vise à orienter les choix de la commune afin de la faire évoluer vers l'horizon 2020.

Entre 1999 et 2000, la ville a réalisé un état des lieux de la situation communale. Celui-ci fut complété en 2002 par une enquête générale distribuée à tous les résidents de l'entité et des rencontres citoyennes. Sur la base de ces différents éléments, les mandataires communaux ont élaboré un « Guide de Références pour l'Action ». Il s'agit d'un document fixant des objectifs pour la ville. Par exemple, un des objectifs est de « *passer d'une vision peu positive actuellement à une image valorisante de nos diversités paysagères, sociales, éducatives et culturelles* » (Ville de Saint-Ghislain, 2003). Les différents objectifs ont été discutés avec les citoyens lors de 18 rencontres de quartiers organisées entre mai et octobre 2003. Suite à ces rencontres de quartier, les porteurs du projet de ville ont organisé des soirées de restitution afin de lancer les premières actions et donner le coup de départ pour la mise en œuvre de « Saint-Ghislain 2020 ».

Après les élections communales de 2006 et le changement de bourgmestre, les mandataires ont mis à jour les objectifs du projet de ville dans un document stratégique appelé « Contrat pour Demain ». Le Collège communal a proposé quatre objectifs principaux en tenant compte des avis citoyens exprimés antérieurement. Ces quatre objectifs sont :

- 1/ Être fier de notre image et de notre position dans la région, l'Europe et le monde ;
- 2/ Valoriser nos ressources humaines par la promotion des activités, de l'emploi, de la formation et de l'éducation ;
- 3/ Construire entre acteurs les conditions de la solidarité, du bien-être et de la sérénité ;
- 4/ Fédérer l'Entité dans un juste équilibre.

Ces quatre objectifs sont déclinés en objectifs stratégiques et constituent depuis lors le fil rouge de l'action communale ; toute politique initiée par la ville doit se rapporter à un des objectifs du Contrat pour Demain.

En conclusion, la ville dispose de nombreux outils stratégiques de développement. La plupart sont construits sur une approche par projet. On retrouve donc toujours la même démarche :

construction d'un diagnostic, définition des objectifs, élaboration d'un programme d'actions, évaluation, etc. Ces approches par projet sont très semblables à la démarche d'élaboration de l'A21L préconisée par les guides des bonnes pratiques. Cette brève description des principaux outils stratégiques de développement mis en place par la ville permet de comprendre pourquoi l'UVCW définit l'A21L comme un plan stratégique global destiné à fédérer divers documents stratégiques sectoriels communaux (cf. chapitre 2). En effet, si Saint-Ghislain met en œuvre un PCDN, la ville a obligatoirement réalisé un inventaire du patrimoine naturel de la commune. Dès lors, cet outil existant pourra servir de base à la rédaction de l'A21L. Le même raisonnement peut être tenu pour le PCS, le PCM, etc. Cela explique que l'A21L a pour ambition de fédérer les différents outils stratégiques de développement de la ville présentés dans cette section.

Chapitre 5 : Analyse de la démarche entreprise par la ville.

Ce chapitre est dédié à l'analyse de notre étude de cas. Nous commencerons par analyser la démarche d'élaboration de l'A21L de Saint-Ghislain. Ensuite, nous analyserons cet A21L au regard des principes généraux du développement durable. Cette analyse est rendue possible grâce à la grille de lecture de l'A21L que nous avons construite dans la première partie.

Section 1 : Analyse séquentielle de la démarche A21L

Afin de réaliser une analyse séquentielle de la démarche A21L, nous comparerons la démarche « idéale » proposée par les guides des bonnes pratiques et la démarche suivie par la ville. Etape par étape, nous reviendrons sur l'élaboration et la mise en œuvre de l'A21L de la ville de Saint-Ghislain.

1.1 Etape 1 : Initiative et engagement politique.

Afin de comprendre qui a pris l'initiative de se lancer dans le processus A21L et de quel soutien politique le projet a bénéficié, il est nécessaire de subdiviser cette première étape en trois moments : la prise de conscience qu'un A21L pourrait être élaboré à Saint-Ghislain, l'élément déclencheur et enfin l'engagement politique.

a) Prise de conscience

En 2004, la commune a répondu à un questionnaire portant sur l'A21L et le développement durable. Ce questionnaire a été rempli par la ville et retourné au Centre d'études en aménagement du territoire de l'UCL. Un fonctionnaire de l'ADL a été chargé de répondre à cette enquête. Celle-ci a permis à la ville de comparer ce qui était déjà mis en place (le projet de ville) et le concept d'A21L. Saint-Ghislain a alors pris conscience qu'il serait intéressant de compléter le projet de ville par un A21L. D'après le secrétaire communal, au départ, il s'agissait d'y intégrer des éléments environnementaux (Blanc, 2012). L'apport nouveau de l'A21L était donc de répondre au déficit d'actions environnementales menées par la ville. Cependant, il ne s'agit pas véritablement de l'élément déclencheur de l'A21L puisqu'à l'époque rien n'a été mis en place concrètement.

b) Élément déclencheur

En Wallonie, le décret participation du 31 mai 2007 ainsi que son arrêté d'exécution du 20 décembre 2007 prévoient l'octroi d'une subvention pour l'engagement ou le maintien d'un conseiller en environnement (Parlement wallon, 2007 ; Gouvernement wallon, 2007). Cet octroi est subordonné à plusieurs conditions dont celle de disposer d'un A21L dans les trois ans suivant la décision de l'octroi de la subvention.

Le 6 mai 2008, le Collège communal a demandé à bénéficier de ces subventions liées au Conseiller en environnement. Saint-Ghislain a donc été l'une des premières communes à faire appel à ces subsides régionaux²¹.

En 2009, la Wallonie a accepté d'octroyer ces subsides à la ville. En contrepartie, Saint-Ghislain s'est donc engagée à disposer d'un A21L pour 2011. Cette subvention demandée par le Collège et octroyée par la Wallonie est donc l'élément déclencheur du processus. Cependant, il convient d'apporter quelques nuances. D'une part, il s'agit d'un élément déclencheur indirect puisque réaliser l'A21L n'est qu'une des conditions pour pouvoir bénéficier des subsides. D'autre part, après s'être engagé à élaborer un A21L dans les trois ans, la ville a laissé le projet de côté plusieurs mois. Pour comprendre la raison de cette inactivité, il convient de préciser le rôle joué par l'éco-conseillère de la ville.

Au sein d'une commune, l'éco-conseiller (aussi appelé conseiller en environnement) a pour mission de gérer et coordonner les dossiers environnementaux comme le PCDN. Il est chargé de dialoguer avec la population pour promouvoir des comportements favorables à l'environnement. Par exemple, il peut mener des actions de sensibilisation sur les enjeux environnementaux et de développement durable.

Au départ, l'éco-conseillère de Saint-Ghislain était pressentie pour réaliser l'A21L. Cependant, vu sa charge de travail, elle ne pouvait pas s'occuper d'un tel projet. La ville avait donc proposé à l'éco-conseillère de renforcer son service en recrutant un agent gradué

²¹ En Wallonie, le nombre de subventions octroyées en vue de l'engagement de conseillers en environnement s'élevait fin 2008 à 52, c'est-à-dire 20 % des communes wallonnes (Bureau Fédéral du Plan, 2009). D'après l'Association Belge des Eco-conseillers et Conseillers en Environnement (2010), 65 communes avaient obtenu de tels subsides régionaux en 2010.

pour s'occuper de l'A21L. Cette proposition est mentionnée dans l'extrait du registre aux délibérations du Collège communal datant du 6 mai 2008 (annexe 6). En échange, l'éco-conseillère s'est engagée à suivre les formations sur l'A21L conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 (Gouvernement wallon, 2007). Cependant, la personne qui aurait dû s'occuper de l'A21L n'a jamais été engagée et cela explique que le projet est resté en suspens environ deux ans.

c) Engagement politique.

L'engagement politique est un élément important à prendre en compte. En effet, la manière de porter le projet politiquement est un facteur de réussite ou d'échec de l'A21L.

A chaque début de mandature, le Collège communal est invité à soumettre un programme de politique générale au Conseil communal. Il s'agit d'un document reprenant les principaux projets politiques qui seront menés lors de la mandature. Le 26 février 2007, le Bourgmestre a donc présenté son programme intitulé « Une ville verte, dynamique et conviviale » au Conseil communal. L'analyse de ce document révèle une référence au développement durable. Dans le premier point du programme, on retrouve la phrase suivante : « *Nous continuerons à assainir les sites économiques désaffectés, à aménager des espaces verts accessibles à tous pour inscrire Saint-Ghislain dans le cadre du développement durable et en faire une ville propre et souriante* » (Ville de Saint-Ghislain, 2006 C). Il s'agit donc d'un élément permettant d'évaluer l'engagement des autorités politiques à agir en faveur du développement durable. Cependant, le concept y est surtout présenté dans sa dimension environnementale. Si nous comparons brièvement le programme de politique générale de Saint-Ghislain avec celui de la commune voisine de Mons, nous remarquons que les deux documents font référence au développement durable. Néanmoins, le document montois envisage le développement durable dans ses diverses dimensions (économique, sociale et environnementale) et la volonté de s'engager dans un A21L est sous-entendue : « *conformément aux critères identifiés dans l'Agenda 21, auquel la majorité entend souscrire, elle intensifiera les initiatives tant dans le domaine social, qu'économique et environnemental* » (Ville de Mons, 2006)²². La volonté politique de s'engager en faveur du développement durable n'est donc pas aussi explicite qu'à Mons.

²² VILLE DE MONS, 2006, *Programme de la législature 2007-2012* (page consultée le 29/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.mons.be>

En outre, comme le montre l'UVCW (2005), la décision de s'engager dans un Agenda 21 devrait revenir au Conseil communal. Or, la situation de Saint-Ghislain est tout autre. En effet, lorsque le Collège communal a décidé d'introduire un dossier de subsides pour le maintien de son éco-conseillère, il a engagé la ville à mettre en place un A21L. Cela explique que l'on ne retrouve pas de document officiel qui engage explicitement la ville dans une démarche A21L.

1.2 Etape 2 : Lancement public du processus

A Saint-Ghislain, il n'y a pas eu de journée de lancement du processus puisqu'aucune communication publique n'a été faite sur l'A21L. Cependant, face à l'échéance régionale des trois ans, la ville a dû se lancer activement dans la réalisation de l'A21L. C'est ainsi qu'à partir d'avril 2011, Amina Aijou a commencé à travailler sur le dossier A21L. L'objectif d'une journée de lancement du processus est d'expliquer à la population ce qu'est un A21L et d'officialiser son lancement. Puisque Saint-Ghislain n'a pas organisé un tel lancement public, il en résulte que la population saint-ghislainoise n'était pas au courant de l'engagement de la commune dans une démarche A21L. Cette absence d'informations n'a pas permis à la population de s'investir dans l'élaboration du projet.

1.3 Etape 3 : Création d'un comité de pilotage et d'un comité 21 local

Cette troisième étape n'a pas été réalisée. Ainsi, il n'existe ni comité 21 local ni comité de pilotage²³ à Saint-Ghislain. Néanmoins, une réunion des chefs de services de l'administration a lieu tous les mercredis. L'objectif principal de ces réunions est d'informer les chefs de service des décisions hebdomadaires du Collège. D'après le secrétaire communal, quelques réunions ont été consacrées à l'A21L (Blanc, 2012). Il s'agissait d'informer les différents chefs de service du lancement d'un A21L, et de leur expliquer que certaines actions menées par leur service s'inscrivent désormais dans l'A21L. Au final, le pilotage du projet n'a concerné que deux personnes : Amina Aijou (le porteur technique de l'A21L) et le secrétaire communal. Les élus politiques ne sont pas intervenus directement dans l'élaboration de l'A21L.

²³ Pour rappel, nous avons caractérisé ces deux comités dans le chapitre 2.

1.4 Etape 4 : Réaliser un diagnostic, un état des lieux de la collectivité

La ville de Saint-Ghislain a réalisé le diagnostic du territoire entre avril et juillet 2011. Celui-ci est repris dans le document final A21L. La rédaction de ce diagnostic fut confiée à Amina Aijou. En réalité, le travail a surtout consisté à compiler et à mettre à jour plusieurs diagnostics réalisés auparavant. En effet, la ville avait déjà réalisé de nombreux diagnostics dont un inventaire du réseau écologique et paysager dans le cadre du PCDN, un diagnostic de cohésion sociale dans le cadre du PCS, un diagnostic de territoire dans le cadre du schéma de structure, etc. La réutilisation de ces diagnostics nous semble un élément positif dans la mesure où celle-ci permet d'éviter d'avoir recours à un bureau d'étude et donc d'économiser des ressources (temps, argent, etc.). Par contre, cette compilation d'informations préexistantes n'a pas que des avantages. Ainsi, certaines données du diagnostic sont très anciennes. Par exemple, les chiffres qui concernent le volume d'emploi offert par l'entité datent de 2003. D'après Amina Aijou (2012), la mise à jour des données n'était pas toujours réalisable (chiffres non disponibles, absence d'études récentes, etc.).

En termes de contenu, le diagnostic est assez complet. Les thématiques abordées sont nombreuses : population, économie, habitat, agriculture, environnement, social, enseignement, culture. Toutes ces thématiques donnent une vision globale et générale du territoire. Un autre point positif du diagnostic est l'utilisation de matrices SWOT que les guides des bonnes pratiques recommandent. Les matrices synthétisent sous forme de tableau les spécificités de Saint-Ghislain, elles permettent par exemple d'identifier les points forts et les points faibles de la ville. Par exemple, en matière d'environnement, la ville dispose d'une grande variété de ressources naturelles (point fort) par contre la présence des zonings sur le territoire communal entraîne de multiples nuisances (point faible).

Le diagnostic présente essentiellement des données quantitatives et objectivables. On y retrouve des analyses statistiques comme le taux de demande d'emploi. En outre, plusieurs de ces données sont comparées aux taux régionaux. Par exemple, il est clairement indiqué que le taux de demande d'emploi communal est de 27.96 % alors qu'il est de 24 % pour l'ensemble de la Wallonie. Un inventaire des infrastructures de transport et une liste des politiques publiques locales en cours (PCM, PCDN, projet de ville, etc.) sont deux autres exemples de données quantitatives et objectivables présentes dans le diagnostic A21L.

1.5 Etape 5 : Définition d'une stratégie locale, des objectifs et des priorités

Lorsque nous analysons le document A21L, nous trouvons les choix stratégiques de la ville sous forme d'un tableau de bord. Ce tableau reprend des objectifs généraux, stratégiques, opérationnels et objectifs spécifiques.

Les objectifs généraux de l'A21L sont identiques aux objectifs du Contrat pour demain. Or, comme nous l'avons expliqué, ces derniers sont eux-mêmes issus des objectifs du projet de ville « Saint-Ghislain 2020 ». Il en résulte que les objectifs généraux de l'A21L sont indirectement liés aux rencontres citoyennes de 2003 qui avaient permis de définir les objectifs de la ville à l'horizon 2020. En d'autres termes, l'absence de participation citoyenne dans l'élaboration de l'A21L, n'a pas permis à la ville de mener une réflexion collective autour des buts qu'elle souhaite accomplir grâce à l'A21L. Les objectifs généraux de l'A21L n'ont donc pas été construits dans une optique explicite de développement durable. De plus, ces objectifs généraux censés fédérer les citoyens autour d'une vision commune de l'entité sont très mal connus. En effet, une enquête de satisfaction menée en 2011 a montré qu'à peine un citoyen sur cinq connaissait le Contrat pour demain (Ville de Saint-Ghislain, 2011 A). D'après le bourgmestre de la ville, la présentation du Contrat pour demain par objectifs n'est pas suffisamment explicite pour les citoyens (Olivier, 2012). A côté de ces objectifs généraux, trois objectifs stratégiques sont proposés dans l'A21L : passer d'un cadre de vie gris à un cadre de vie vert, ne laisser personne au bord du chemin, développer et appliquer l'adage « un esprit sain dans un corps sain ». Ceux-ci ont été définis par Amina Aijou en accord avec le Collège communal spécialement pour l'A21L. Ils ne sont pas mesurables par contre ils se déclinent en objectifs spécifiques, projets spécifiques et actions.

1.6 Etape 6 : Elaborer le programme d'actions

Le document A21L contient un programme d'actions sous forme de tableau. Par contre, la liste d'actions A21L n'est pas complète. Par exemple, certaines actions liées à l'éco-conseillère ou au Plan Communal de Mobilité ne sont pas explicitement reprises. L'analyse des actions révèle que l'A21L se base surtout sur les actions que la ville réalise ou compte réaliser indépendamment de l'A21L. Par contre, le programme d'actions ne contient pas de fiches-action. En le lisant, il est donc difficile de savoir ce qui se cache derrière certains intitulés. Les fiches-action ont été réalisées ultérieurement dans d'autres documents : les rapports d'activités annuels de l'éco-conseillère. Ceux-ci contiennent, l'état d'avancement de l'A21L, le nombre de plans existants dans la commune, le nombre de dossiers environnementaux traités et le nombre d'actions de sensibilisation entreprises (Gouvernement wallon, 2007).

Les fiches-action présentes dans ces rapports sont minimalistes par rapport au modèle présentées dans le chapitre 2. Néanmoins, elles sont très utiles car elles permettent de décrire l'action, d'évaluer son état d'avancement et proposent des indicateurs.

La figure 8 présente un exemple de fiche-action présent dans le rapport d'activité 2011. Il s'agit d'une campagne de communication communale visant à réduire la consommation de papier de l'administration et des groupes scolaires. Dans ce cas précis, les indicateurs utilisés permettent de mesurer les résultats de l'action. En effet, l'indicateur choisi est le nombre de rames de papier utilisées annuellement. Depuis 2008, on constate que cette quantité ne cesse de diminuer. Cela semble être un résultat positif pour la campagne de sensibilisation qui est bien entendu une action récurrente.

**Figure 8 : Fiche-action extraite du rapport d'activité 2011 du conseiller en
environnement.**

1.1.1.5. Développement de campagne de communication communale	La « Cocotte Attitude »
	Etat de l'action
	Récurrent
	Descriptif
	Diffusion dans la rubrique « Développement durable » de l'Intranet des gestes à réaliser pour consommer moins de papier. Relayant ainsi la campagne de prévention « Moins de papier », lancée dans le cadre de la semaine européenne de la réduction des déchets par les Intercommunales de gestion des déchets.
	Indicateur(s)
	Consommation papier administration + groupes scolaires En 2008 : 5521 rames de 500 feuilles En 2009 : 5141 rames de 500 feuilles En 2010 : 4696 rames de 500 feuilles En 2011 : 4304 rames de 500 feuilles

Source : Ville de Saint-Ghislain, 2012 B, *Rapport d'activité 2011 du conseiller en environnement*, document interne.

1.7 Etape 7 : Mise en œuvre des actions

Puisque le programme d'actions se base surtout sur les actions que la ville réalise ou compte réaliser indépendamment de l'A21L, la mise en œuvre des actions a débuté avant la rédaction du document final A21L. Lors de l'adoption de l'A21L par le Conseil communal, la plupart des actions étaient déjà en cours.

Cette adoption de l'A21L s'est faite le 28 novembre 2011. Le Conseil communal a décidé d'adopter le programme Agenda 21 Local par 19 voix « POUR » (PS, MR) et 5 « ABSTENTIONS » (CDH, SGA). Les conseillers communaux du CDH et du SGA se sont abstenus pour plusieurs raisons.

D'après Laurent Drousie²⁴ (2012) qui est conseiller communal pour le CDH, si la ville veut s'inscrire dans une démarche « développement durable », elle doit mener un « *ensemble de politiques, d'actes, de gestion dont les conséquences auront des effets sur une période longue*

²⁴ Toutes les citations de ce paragraphe sont à attribuer à Laurent Drousie.

(20 ans) ». Il ajoute que « *les politiques communales menées dans les domaines sociaux, culturels, économiques, de la mobilité, du développement durable, des économies d'énergie ... sont menées à court terme (voir à très court terme)* ». La première raison de l'abstention du groupe CDH est donc « *l'absence de vision à terme de l'autorité communale* ». La deuxième raison est le manque d'exemplarité au sein de l'administration communale. Ainsi, il affirme qu' « *il n'est pas rare que des locaux communaux gardent les fenêtres ouvertes en hiver ou que les lumières restent allumées tout un week-end* ». La troisième raison est liée au document final A21L présenté au Conseil communal. En effet, le CDH regrette l'absence d'indicateurs d'évaluation et n'a pas été convaincu de la réelle volonté politique d'utiliser l'outil A21L.

D'après Guy Leloux (2012) qui est conseiller communal pour le SGA, l'A21L est un catalogue de bonnes intentions dont les objectifs et les lignes directrices sont évasifs et peu réalistes. Le parti SGA s'est abstenu lors de l'adoption de l'A21L car il estime que le Collège met en place des politiques de court terme qui hypothèquent l'avenir des générations futures. Ce parti écologiste considère que les projets proposés par le Collège sont simplistes et peu ambitieux et que la commune ne s'est pas suffisamment engagée à réduire la consommation énergétique des bâtiments communaux via un recours massif aux énergies renouvelables et à la géothermie.

Au final, la plupart des actions présentées dans le document A21L qui a été adopté au Conseil communal sont réellement mises en œuvre. A titre illustratif, les campagnes de sensibilisation sont relayées et le magazine de la Coopération au Développement « dimension 3 » est diffusé. Dans le cadre de l'action « lutte contre les dépôts sauvages », 7 gardiens de la paix ont distribué des tracts et dressé avec la Police plus d'une centaine de procès-verbaux en 2011. La ville a également participé au « Week-end : Wallonie Bienvenue »²⁵ pour soutenir le commerce local. Par contre, certaines actions de l'A21L ne seront pas mises en œuvre faute de moyens humains ou financiers. Il s'agit par exemple d'actions qui visent à obtenir le label « commune équitable » (campagnes de communication sur le commerce équitable, mise en valeur des produits agricoles locaux, etc.). Néanmoins, on peut dire que le programme d'actions de l'A21L se base majoritairement sur des actions récurrentes. Par exemple, des actions de coopération avec les pays du Sud ont lieu de manière régulière depuis de nombreuses années. Ces actions se retrouvent logiquement dans l'A21L cependant ce dernier

²⁵ Il s'agit d'un projet wallon destiné à faire découvrir lors d'un week-end les artisans, conteurs et artistes de chaque commune.

n'influence en rien la réalisation de ces actions. Le programme d'actions A21L est donc réellement mis en œuvre puisqu'il se base en grande partie sur des actions déjà initiées par la ville.

1.8 Etape 8 : Evaluation

L'A21L ayant été adopté en novembre 2011, il n'y a pas encore eu d'évaluation propre au processus A21L. Les rapports d'activités sur l'état d'avancement de l'A21L peuvent être considérés comme des mesures de suivi mais pas d'évaluation ex-post. Plusieurs modalités sont prévues dans le document A21L : par exemple, une évaluation par le pouvoir politique (passage d'un rapport annuel au Conseil communal). Cependant, de telles évaluations n'ont pas encore été menées. En effet, dans le rapport d'activité 2011 de l'éco-conseillère, la ville explique que les outils d'évaluation ne sont pas encore au point et qu'une méthode de collecte régulière des informations doit aussi être affinée (Ville de Saint-Ghislain, 2012).

En conclusion, cette section nous a permis d'analyser l'élaboration et la mise en œuvre de l'A21L de Saint-Ghislain au regard des guides des bonnes pratiques. Etape par étape, nous avons confronté l'élaboration concrète de l'A21L de Saint-Ghislain à la démarche d'élaboration idéale prônée par les guides des bonnes pratiques. Certaines étapes comme la construction du diagnostic ont été réalisées conformément à ce que recommandent les guides des bonnes pratiques. Cependant, les étapes qui consistent à organiser une journée de lancement de l'A21L ou créer un comité de pilotage et un comité 21 local n'ont pas été réalisées. Cela est lié à la courte période de temps accordée pour réaliser l'A21L. Grâce aux guides des bonnes pratiques, il est possible d'évaluer le temps nécessaire pour élaborer un programme d'actions A21L. Ainsi, d'après le RARE (2004, p.33), la phase du diagnostic prend entre 12 et 15 mois. La phase relative à la définition de la stratégie communale prend entre 4 et 6 mois. Enfin, la programmation des actions prend entre 4 et 9 mois. Ces phases peuvent paraître longues. Néanmoins, faire participer des citoyens ou des associations aux différentes phases prend du temps. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle avant ces trois phases, il est conseillé de prévoir une période de 4 à 6 mois destinée à mobiliser les acteurs. Au final, si nous ajoutons toutes ces périodes de temps, il en résulte qu'il faut entre 2 et 3 ans pour rédiger le programme d'actions conformément aux guides des bonnes pratiques. Comme nous l'avons vu, à Saint-Ghislain, l'A21L a été bouclé dans l'urgence en un peu moins de huit

mois. Cela explique que certaines étapes n'ont pas été réalisées. Néanmoins, on peut dire que la plupart des actions A21L sont réellement mises en œuvre même si la ville ne s'est pas encore lancée dans l'évaluation du processus.

Section 2 : Analyse de l'A21L au regard des principes de développement durable.

Dans le chapitre 2, nous avons vu que l'évaluation d'un A21L pouvait prendre plusieurs formes. Une des méthodes consiste à analyser dans quelle mesure l'A21L est conforme aux principes du DD. Dans cette section, nous réaliserons une analyse évaluative de l'A21L au regard des principes du développement durable. Celle-ci nécessitera de répondre aux questions opérationnelles que nous avons formulées dans notre grille de lecture.

2.1 Le principe de transversalité

Afin de savoir si l'A21 est transversal et pluridimensionnel, il est nécessaire d'étudier le programme d'actions de l'A21L et de vérifier si les différents domaines constitutifs du développement durable (domaines sociaux, environnementaux, économiques et culturels) sont bien présents.

a) La dimension sociale.

L'A21L de Saint-Ghislain reprend de nombreuses actions qui doivent permettre d'améliorer le bien-être des citoyens. Par exemple, en matière sanitaire, le service éducation cherche à promouvoir des attitudes saines sur le plan alimentaire et physique²⁶ afin d'améliorer la santé des enfants scolarisés dans les écoles de l'entité. D'autres interventions sont entreprises pour renforcer le sentiment de sécurité (présence de gardiens de la paix). Des actions spécifiques sont également mises en place pour lutter contre les discriminations et l'exclusion sociale. Ainsi, on retrouve dans le programme d'actions des mesures spécifiques destinées aux seniors, aux personnes immigrées, aux personnes en situation de pauvreté, aux personnes souffrant d'un handicap, etc. Toutes ces activités sont portées par le service action sociale de la ville ou le Centre public d'action sociale (CPAS) dont la mission première est de veiller à

²⁶ Promotion du label « manger-bouger »

ce que les personnes qui résident dans la commune puissent vivre conformément à la dignité humaine.

b) La dimension environnementale

La dimension environnementale est également présente dans l'A21L de la ville. Plusieurs actions sont proposées dans le but de limiter la consommation d'énergie ou de papier (mise en œuvre de la Charte « Commune Energ'Ethique »²⁷, Campagne de sensibilisation « La Cocotte Attitude », etc.). D'autres actions visent à mettre en valeur les ressources naturelles existantes (développer des circuits promenade, valoriser des zones naturelles protégées comme les sites Natura 2000²⁸, etc.).

c) La dimension économique

La dimension économique est également présente dans le programme A21L mais dans une moindre mesure. Ainsi, un des objectifs spécifiques du programme d'actions est de « soutenir et développer le tissu économique ». Plusieurs réalisations de l'A21L visent en effet à créer (ou maintenir) des emplois sur le territoire communal. Il s'agit de soutenir le pôle emploi, maintenir et développer des relations avec les entrepreneurs, soutenir le commerce local, etc.

d) La dimension culturelle

Dans le programme d'actions A21L, une place est également accordée à la culture. A titre illustratif, une des actions de l'A21L consiste à valoriser le patrimoine folklorique et architectural de la ville. Par ailleurs, le Foyer culturel et le CPAS portent ensemble des actions destinées à assurer l'accessibilité de tous les citoyens à la culture (en proposant des activités culturelles à faible participation financière). Au vu des actions culturelles présentes dans le programme d'actions de l'A21L, nous avons choisi de prendre en compte la dimension culturelle du développement durable²⁹.

On constate que l'A21L de Saint-Ghislain est plurisectoriel, les différentes dimensions sont relativement équilibrées. On remarque cependant qu'il y a davantage d'actions dans le

²⁷ Nous reviendrons sur cette charte dans la suite du travail.

²⁸ Pour plus d'informations, voir : DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT, 2011, *Natura 2000 en Région wallonne* (page consultée le 17/03/12) [Html en ligne] <http://biodiversite.wallonie.be>

²⁹ Comme nous l'avons vu précédemment, le nombre et la nature des dimensions du développement durable font l'objet de débats entre les auteurs.

domaine social qui est le thème prioritaire de l'A21L. La ville a néanmoins évité un écueil courant des A21L, celui de le résumer à un programme environnemental.

Les différentes dimensions du développement durable sont bien présentes dans le programme d'actions A21L, il reste maintenant à savoir s'il existe une intégration entre ces dimensions. Le programme d'actions A21L, regroupe principalement des mesures sectorielles : une action environnementale portée par le service « environnement », une action sociale portée par le service « action sociale, jeunesse et coopération », etc. Cependant, certaines intègrent plusieurs de ces dimensions du développement durable. En 2012, une des mesures du PCDN consistera à planter des arbres aux abords de logements sociaux. Une telle action permet d'intégrer à la fois le volet social et le volet environnemental. Un autre exemple d'intégration pourrait être le soutien de la ville au projet « Alphabétisation des femmes restauratrices de rue » au Burkina Faso. Une telle action permet d'intégrer la dimension économique et sociale.

Cependant, pour qu'il y ait une réelle intégration entre les dimensions du développement durable, il faut que tous les services de la ville collaborent. La manière de travailler au sein de l'administration communale est donc déterminante. Généralement, chaque service communal est spécialisé (voiries, action sociale, activités culturelles, etc.) et a donc naturellement tendance à travailler de manière autonome par rapport aux autres. Partant de ce constat, Saint-Ghislain a mis en place des outils pour dépasser ces méthodes de travail sectorielles. Dans cette optique, la ville a entamé une démarche Qualité en 2006. Dans les documents internes à la ville, la démarche Qualité est définie comme un « *ensemble de principes et de méthodes organisés en stratégie globale, visant à mobiliser toute l'organisation pour obtenir une meilleure satisfaction des citoyens et des collaborateurs au moindre coût et dans le respect complet de la société qui environne l'entreprise* » (Ville de Saint-Ghislain, 2008). L'administration publique n'étant pas une entreprise, ce terme peut paraître inapproprié dans la définition. En réalité, la démarche qualité peut s'appliquer aussi bien aux organisations publiques que privées. La définition présentée est donc valable tant pour une entreprise que pour la ville de Saint-Ghislain. Cependant, malgré les discours sur la modernisation et l'amélioration de l'administration, il faut reconnaître que très peu d'administrations ou de communes obtiennent une certification ISO c'est-à-dire l'aboutissement d'une démarche qualité.

Pourtant, la démarche qualité est directement liée aux enjeux de développement (gérer une ville, anticiper son développement économique, social, environnemental, répondre aux attentes citoyennes, etc.). Comme le montre Harouchi (2004), la démarche qualité est un instrument qui doit rendre l'administration performante, efficace et transparente. L'administration qui s'engage dans une démarche Qualité peut en retirer des avantages financiers. En effet, la « *non qualité est une réalité quotidienne qui n'épargne aucune administration. C'est l'ensemble des dysfonctionnements liés à l'organisation, au management, au fonctionnement, aux procédures [...]* » (Harouchi, 2004, p.100).

Pour une administration, la « *non qualité peut représenter jusqu'à 50 % du budget de fonctionnement* » (ibid., p.100) Cela s'explique principalement par le poids de la masse salariale dans le budget des collectivités locales. En 2012, la ville de Saint-Ghislain devrait consacrer près de 12 millions d'euros en frais de personnel et 6,5 millions d'euros en dépenses de fonctionnement. Ces deux types de dépenses représentent plus de 60 % des dépenses prévues au budget ordinaire (Ville de Saint-Ghislain, 2011 B).

La première phase du projet « démarche Qualité » consistait à établir un diagnostic global du fonctionnement général de l'administration. Pour réaliser ce diagnostic, un consultant extérieur³⁰ a mené des interviews avec chaque membre du personnel. Sur la base du diagnostic, des plans d'actions ont été mis en œuvre. Il existe un plan commun à tous les services. Celui-ci vise à améliorer le fonctionnement général de l'administration. Par ailleurs, un plan d'actions spécifiques a été réalisé. Chaque service s'est donc vu attribué des objectifs et des actions spécifiques à entreprendre.

Il est à noter que le travail avec le consultant n'a pas totalement satisfait les attentes de la ville qui espérait du consultant la mise au point d'un manuel concret de procédures pour améliorer la transversalité au sein de l'administration. Néanmoins, des mesures ont été prises : la réunion hebdomadaire des chefs de service, la mise en place d'un logiciel pour gérer électroniquement le courrier des services communaux, etc. Aujourd'hui, la démarche qualité a été mise en veille et le manque de transversalité entre les services communaux reste un frein à la mise en place de l'A21L. Cependant, un point positif de l'A21L de Saint-Ghislain a été de confier sa réalisation au service gestion de projets. En effet, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, ce service dépend directement du secrétaire communal. Par essence, il n'est donc

³⁰ Il s'agissait d'un consultant agréé en qualité de conseil dans le cadre de l'aide à la consultance.

pas cloisonné mais au contraire collabore avec tous les autres services. Lors de notre stage, nous avons pu constater le travail en commun réalisé entre le service environnement et le service gestion de projet. Il s'agit donc d'une « liberté » prise par rapport au décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement (Parlement wallon, 2007). Cela permet à l'A21L d'être davantage transversal. Cette initiative est conforme aux recommandations de la fédération Inter-Environnement Wallonie³¹ (IEW) qui, en 2006, recommandait de confier l'A21L à un coordinateur du développement durable et pas à un éco-conseiller : *« les communes doivent pouvoir désigner un coordinateur DD [développement durable], un agent référent au DD identifié par tous qui est chargé du suivi de la démarche Agenda 21 local, de coordonner les actions, de créer un liant entre les différentes parties (services, élus, ...). Ce poste devra idéalement être rattaché au secrétaire communal et/ou au bourgmestre (et non pas au responsable du service environnement) »* (IEW, p.18).

En conclusion, l'A21L de Saint-Ghislain est bien multidimensionnel. Les dimensions environnementales, économiques et culturelles sont bien présentes même si la dimension sociale reste prioritaire. Malgré les actions entreprises par la ville, le manque de transversalité entre les services communaux reste un obstacle à l'intégration des dimensions du développement durable. Cependant, confier la réalisation de l'A21L au service gestion de projet est un élément qui favorise la transversalité. Nous pourrions considérer cet élément comme une bonne pratique qui, dans une optique de développement durable, remet en cause le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement et particulièrement le fait de lier les subventions A21L au conseiller en environnement (Parlement wallon, 2007).

³¹ Il s'agit d'un regroupement d'associations wallonnes qui travaillent à la préservation de l'environnement.

2.2 Le principe de solidarité

Comme nous le mentionnons dans le premier chapitre, le principe de solidarité est double : on parle de solidarité intergénérationnelle et de solidarité intragénérationnelle.

L'A21L de Saint-Ghislain incite bien à la solidarité intergénérationnelle. En effet, dans le programme d'actions A21L, nous retrouvons des actions qui visent à préserver le patrimoine naturel et les écosystèmes pour les générations futures. On peut citer la plantation de prés fleuris « mellifères » pour attirer les abeilles et ainsi préserver la biodiversité, la distribution d'arbres aux particuliers lors de la « semaine de l'arbre », la mise en place de nichoirs à hirondelles, etc.

L'A21L incite également à la solidarité intragénérationnelle. Comme nous l'avons dit, le domaine social est prioritaire dans le programme d'actions A21L. On y retrouve des actions de lutte contre l'exclusion et les discriminations faites aux seniors, aux personnes immigrées, aux personnes en situation de pauvreté, aux personnes souffrant d'un handicap, etc. L'A21L prend également en compte les enjeux de solidarité intragénérationnelle à un niveau plus global. Ainsi, un des projets spécifiques de l'Agenda 21 concerne la solidarité internationale. Il s'agit d'intensifier les coopérations visant à limiter les dualités Nord-Sud. Pour répondre à cet objectif du développement durable, Saint-Ghislain coopère avec l'Association Songiu Manégré/ Aide au Développement Endogène (ASMADE). Cette association de développement est basée au Burkina Faso. Elle intervient dans différents domaines : *« promotion de la santé (par l'assainissement, l'éducation et la promotion des mutuelles de santé), la lutte contre la pauvreté de la femme (par l'appui aux restauratrices de rue), l'insertion socio-professionnelle des jeunes et les échanges interculturels »*³² (ASMADE, 2008). Des actions de coopération entre la ville et ASMADE sont menées depuis 1998. Les liens entre la ville et l'association se sont donc renforcés au cours du temps. L'ancien bourgmestre Freddy Deghilage s'était d'ailleurs rendu au Burkina Faso. Il avait également reçu à Saint-Ghislain l'actuelle directrice de l'organisation d'ASMADE pour lui remettre un chèque de 5.000 euros. Les contributions financières de la ville ont permis de réaliser différents projets. Ainsi, la ville a participé aux campagnes d'assainissement des écoles, des lieux publics et des habitations privées. Saint-Ghislain a également participé à la construction de latrines sèches et du siège social de l'ONG (Demarbaix, 2012). Le secteur associatif de la

³² ASMADE, 2008, *Présentation de l'ONG* (page consultée le 24/01/2012) [Html en ligne] <http://ongasmade.org>

ville aide également l'ONG. Ainsi, ASMADE est en relation avec le Théâtre du Copion, le foyer culturel, les femmes prévoyantes socialistes, etc. Par exemple, en 2011, le Théâtre du Copion de Saint-Ghislain et ASMADE ont collaboré pour présenter le spectacle « Le Fil ». Il s'agissait d'un spectacle sur le commerce mondial et ses implications. Toujours en 2011, la ville de Saint-Ghislain a soutenu financièrement l'ONG dans son projet « Alphabétisation des femmes restauratrices de rue ». La ville a décidé de financer le projet à hauteur de 4933,25 euros (Ville de Saint-Ghislain, 2011 C). Ces différentes actions prouvent que l'A21L intègre bien des projets de coopération Nord-Sud.

2.3 Le principe de subsidiarité

L'A21L se réalise sur le territoire administratif de la commune de Saint-Ghislain. D'après le chapitre 28 de l'Agenda 21 (CNUED, 1992 B), l'échelle locale est pertinente pour réaliser le développement durable puisque ce niveau permet de tenir compte des spécificités économiques, sociales et environnementales du territoire communal et qu'il s'agit du niveau le plus proche des citoyens. Cependant, le niveau local recommandé pour mettre en œuvre les A21L n'est pas synonyme de niveau communal. Il existe par exemple des « Agendas 21 départementaux » en France. Dès lors, il convient de s'interroger sur la pertinence de l'échelle communale pour réaliser un projet A21L. Nous tenterons de comprendre si, au vu de ses compétences et de ses moyens, l'échelle communale permet réellement de mettre en œuvre l'A21L de manière optimale ?

Les communes belges ont des compétences très étendues. En effet, leurs champs de compétence couvrent « *tout ce qui relève de l'intérêt communal c'est-à-dire des besoins collectifs des habitants* » (Service Public Fédéral Belge, 2010). Autrement dit, une commune peut faire tout ce qui ne lui est pas explicitement interdit : enseignement, maintien de l'ordre, construction, logement, mobilité, etc. Par contre, elle est contrôlée par des autorités de tutelle. Ainsi, Saint-Ghislain est contrôlée par l'Etat fédéral, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Wallonie et la Province de Hainaut. La ville doit en outre exécuter certaines missions qui lui sont imposées par ces autorités de tutelle.

Comme nous l'avons expliqué dans la première partie du mémoire, l'A21L est un plan d'action multisectoriel. Il vise par exemple à assurer le développement économique de la commune en favorisant l'emploi. Or, il est difficile de mener une politique économique à l'échelle de la commune. Dans le chapitre 2, nous avons présenté les divers zonings

industriels présents sur la commune. Ceux-ci relèvent de la compétence de l'IDEA et non de la ville. Dès lors, les frontières communales sont relativement artificielles par rapport à la réalité économique. Cela explique que certains Agendas 21 locaux s'organisent autour d'une intercommunalité.

Dans le programme d'actions A21L de Saint-Ghislain, on retrouve certaines actions réalisées en partenariat avec l'IDEA. C'est notamment le cas du projet d'éco-zoning. Il s'agit d'une *« zone d'activité économique gérée de manière proactive notamment par l'association des entreprises en présence, interagissant positivement avec son voisinage, et dans laquelle des mesures [...] concourent à optimiser l'utilisation de l'espace, de la matière et de l'énergie, à soutenir la performance et le dynamisme économique tant des entreprises que de la communauté d'accueil et à diminuer les charges environnementales locales »* (CPDT, 2011, p.17).

Ce projet a vu le jour en septembre 2010 lorsque le Ministre Wallon de l'Economie, Jean-Claude Marcourt a lancé un appel à projets « Eco-zonings » dans le cadre du Plan Marshall 2.Vert. Huit entreprises du zoning Tertre-Hautrage-Villerot ont manifesté l'envie de se lancer dans un projet d'éco-zoning. Concrètement, il s'agit d'une démarche de coopération entre ces entreprises afin d'optimiser l'usage des ressources. Par exemple, certains déchets d'une entreprise peuvent servir de matière première pour une autre entreprise. Dans son guide intitulé « Agenda 21 local : un engagement communal sur la voie du développement durable », Lambert (2005, p.56) considère que *« dans les limites de ses compétences en matière d'aménagement du territoire et d'accueil des entreprises, la Commune peut encourager la création d'éco-zonings, dont les activités sont basées sur le concept d'écologie industrielle »*. Cette initiative en faveur du développement durable trouve donc logiquement sa place dans l'A21L de Saint-Ghislain. Néanmoins, il relève davantage des compétences de l'IDEA.

La ville de Saint-Ghislain, l'IDEA et les entreprises ont conclu un partenariat pour déposer une candidature au projet d'éco-zoning. Suite à une procédure de sélection, le zoning de Tertre-Hautrage-Villerot a été sélectionné. Depuis lors, des études de faisabilité sont en cours notamment sur les possibilités de traitement commun des eaux de rejets ou sur les possibilités

d'améliorer l'aspect paysager du zoning (IDEA, 2011). Nous remarquons donc que l'A21L prévoit, pour certaines actions, la collaboration avec d'autres instances supra-communales.

La question des moyens financiers dont dispose la commune nécessite une étude des finances communales. Celles-ci dépendent de trois types de ressources : les ressources propres, les recettes fiscales et enfin, les fonds et subsides (Jurion, 2008). Les ressources propres peuvent provenir de location de biens immobiliers appartenant à la commune ou des dividendes. Elles représentent environ 10 % des recettes communales. Les recettes fiscales sont principalement des taxes additionnelles au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques. Elles représentent environ 40 % des recettes communales. Enfin, environ la moitié des recettes communales provient des fonds et subsides (enseignement, sport, culture, services d'incendie, etc.) Au niveau des moyens, on constate donc que les communes belges n'ont pas de réelle autonomie fiscale. Elles dépendent principalement des taxes additionnelles aux impôts fédéraux ou régionaux et des subventions versées par les différents niveaux de pouvoir (ibid.)

D'après le receveur communal de la ville, les taux fiscaux appliqués à Saint-Ghislain sont assez bas (Carlens, 2012). En effet, lors de la fusion des communes, Saint-Ghislain a dû composer avec sept communes qui connaissaient des situations fiscales diverses. Dès lors, la décision a été prise de maintenir les taxes additionnelles au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques à des taux relativement faibles. De plus, les autres taxes communales sont peu nombreuses. A titre d'exemple, il n'y a pas de taxe sur l'égouttage à Saint-Ghislain. La politique fiscale à Saint-Ghislain avait pour but d'attirer des gens sur le territoire. Par contre, l'analyse de la fiscalité communale de Saint-Ghislain, montre que la commune dépend fortement des subsides versés par les autres niveaux de pouvoirs. Cela explique que nombre de politiques communales sont subsidiées par la Région wallonne qui, en contrepartie, impose des conditions d'octroi de subsides. Cet effet de « subsidiation » est clairement visible à Saint-Ghislain : le conseiller en énergie, l'éco-conseillère, le PCS, le PCM, le PCDN, etc. sont tous subsidiés par la Wallonie. Concrètement, la ville de Saint-Ghislain n'aurait jamais décidé d'élaborer un A21L sans un soutien financier de la Wallonie.

L'ICLEI a réalisé un bilan des A21L dans le monde. Ce bilan a montré que le soutien et l'encadrement supra-communal favorise la mise en place des A21L : « *in addition to national Local Agenda 21 campaigns, national policies that strengthen local governments' abilities to pursue sustainable development are essential* » (ICLEI, 2002, p.3). En effet, le manque de

soutien financier et l'absence d'organismes supranationaux qui accompagnent les autorités locales dans la réalisation de leur A21L font partie des principaux obstacles auxquels font face les collectivités locales.

Entre 1992 et 2007, la Wallonie n'a pas soutenu financièrement les communes désireuses de se lancer dans un A21L. La Wallonie a donc pris un retard important par rapport aux engagements pris à Rio. En effet, le chapitre 28 de l'Agenda 21 (CNUED, 1992 B) précisait que « *d'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité* ». Les résultats sont clairs : en 2006, seules trois communes wallonnes (sur 262) s'étaient engagées dans un processus d'A21L. Par contre, le subside d'environ 20 000 euros accordé en 2007 aux communes wallonnes a réellement poussé celles-ci à se lancer dans un A21L.

Dans les autres régions du pays, la situation est tout autre. En Flandres, depuis 1992, il existe une *Convention environnementale* entre la Région flamande et les communes. Différents accords de coopération ont été signés entre ces entités politiques. Jusqu'en 2002, ces accords traitaient essentiellement des matières environnementales. Néanmoins, depuis 2002, la région flamande prévoit un accompagnement et un cadre légal de soutien financier aux communes qui s'engagent à mettre en place un Agenda 21 local. En Région bruxelloise, un subside de 50 000 euros est proposé aux communes qui souhaitent élaborer ou améliorer leur A21L. Cet engagement bruxellois en faveur des A21L a été formalisé par la signature d'une charte lors de la première conférence européenne des villes durables qui s'est tenue au Danemark en mai 1994. A cette occasion, de nombreuses villes européennes se sont engagées à mettre en place des A21L, selon les principes définis à Rio. Pour ce faire, elles ont adopté la Charte des villes européennes pour la durabilité (ou charte d'Aalborg) qui est un engagement moral à œuvrer en faveur de la durabilité. On estime à ce jour que plus de 2500 villes ont adhéré à la charte. En Belgique, des villes comme Bruxelles, Anderlecht, Hasselt, Ottignies, Liège ou encore Etterbeek ont signé la charte d'Aalborg. Bien qu'il ne s'agisse que d'un engagement moral, l'adhésion à cette charte montre le souci des collectivités locales à s'engager sur la voie du développement durable en initiant une démarche A21L. Comme la plupart des communes wallonnes, la Ville de Saint-Ghislain n'a pas signé cette charte.

La volonté politique au niveau supra-communal influence la réalisation des A21L par les collectivités locales. Par exemple, le gouvernement suédois est volontariste sur les questions de développement durable. Dès 1992, il a obligé les municipalités à mettre en œuvre des A21L. Sept ans plus tard, la moitié des municipalités avaient adopté un A21L (Lafferty, 2001). Le développement durable est donc une réelle priorité du gouvernement suédois. Cela s'est concrétisée par un soutien financier important aux collectivités locales. De 1994 à 1996, à peine 7 millions de couronnes suédoises (soit environ 835.000 euros) étaient allouées aux A21L. Pour la période 1998-2001, le montant est passé à 6,7 milliards de couronnes (soit environ 800 millions d'euros) (Emelianoff, 2005, para.26-27). Cet important budget montre l'importance accordée aux A21L.

En conclusion, les communes semblent parfaitement aptes à mettre en œuvre les A21L puisqu'elles disposent de compétences très étendues et qu'elles représentent le niveau le plus proche des citoyens. Néanmoins, certains domaines du développement durable (économie, gestion des déchets, etc.) relèvent de la compétence des intercommunales. Par ailleurs, il existe une certaine dépendance financière des communes à l'égard de la Wallonie. En effet, nombre de politiques communales sont subsidiées par la Wallonie qui, en contrepartie, impose des conditions d'octroi de subsides. Ce que nous appelons « l'effet de subsidiation » est clairement visible à Saint-Ghislain puisque sans le soutien financier de la Wallonie, le projet A21L n'aurait jamais existé. En outre, par rapport à d'autres collectivités locales européennes, les communes wallonnes ont donc mis du temps à s'approprier les A21L puisqu'il a fallu attendre le décret participation du 31 mai 2007 pour que les communes s'engagent massivement dans une telle démarche.

2.4 Principe de participation

A aucun moment dans le processus d'élaboration de l'A21L, la commune n'a souhaité informer les habitants sur l'A21L ou les sensibiliser aux enjeux du développement durable. Or, comme nous le mentionnons dans le chapitre 2, les acteurs doivent recueillir suffisamment d'informations sur la démarche A21L afin d'y être pleinement associés. Ce manque de communication s'explique par la volonté de ne pas faire participer directement les citoyens à l'A21L. Concrètement, les citoyens n'avaient aucun moyen de savoir que la ville s'engageait dans une démarche A21L avant son adoption par le Conseil communal en novembre 2011. Néanmoins, l'idée de participation citoyenne est présente à Saint-Ghislain depuis de

nombreuses années. Ainsi, dès 1988, des rencontres citoyennes avaient eu lieu dans le cadre du dossier « rénovation rurale ». Il s'agissait par exemple de projets de rénovation d'anciens moulins. Depuis lors, la ville a mis en place plusieurs espaces de participation. Ces derniers permettent aux citoyens de proposer des actions et donc de participer à la prise de décision publique (conseil communal des enfants, conseils consultatifs, groupe PCDN, etc.). On retrouve donc dans le programme d'actions de l'A21L, des actions initiées ou portées par des citoyens via ces organes participatifs. On peut donc affirmer que l'A21L est « indirectement participatif ».

Comme nous l'avons vu dans la première partie du mémoire, la participation peut prendre diverses formes avec des degrés divers d'implications (information, consultation, concertation ou codécision). Dans le cadre de l'A21L, des formes d'information, de consultation et de concertation peuvent être identifiées.

a) Information

La ville fait régulièrement état des politiques menées via des articles de presse ou le bulletin communal. Ainsi, en 2012, la ville a consacré un bulletin communal au PCDN. Or, les actions du PCDN s'inscrivent dans le programme d'actions de l'A21L. Les citoyens sont donc informés des actions menées dans le cadre de l'A21L. Par contre, ils n'ont pas conscience que ces actions s'inscrivent dans un A21L. S'il n'y a pas de sensibilisation directe au développement durable, cela n'empêche pas la ville de sensibiliser les citoyens. Par exemple, la ville édite ou relaye de multiples brochures qui traitent d'économies d'énergies, de coopération Nord-Sud ou de compostage,

b) La consultation

La consultation consiste à recueillir l'avis de la population ou de groupes d'acteurs organisés sans pour autant les associer à la prise de décision. A Saint-Ghislain, une enquête de satisfaction a été menée en 2011, les résultats de cette enquête ont été utilisés pour élaborer l'A21L ainsi que comme indicateurs permettant d'évaluer les actions de l'A21L. Par ailleurs, il est également prévu de réaliser une nouvelle enquête dans quelques années. La ville envisage d'ailleurs d'utiliser ces enquêtes de satisfaction comme une méthode d'évaluation de l'A21L.

c) La concertation

La concertation implique un travail en commun entre les agents administratifs, les élus, la population et les associations. Une concertation prend souvent la forme de réunion rassemblant ces acteurs dans le but de se mettre d'accord sur des objectifs communs ou de prendre une décision collective. A Saint-Ghislain, des organes participatifs comme le conseil communal des enfants, les conseils consultatifs ou les groupes PCDN sont à l'origine de plusieurs mesures du programme d'actions A21L.

1) Le conseil communal des enfants

Au sein de chaque école Saint-Ghislainoise, deux élèves de 5^{ème} ou 6^{ème} primaire sont élus pour siéger au conseil communal des enfants. Ces élèves siègent dans l'une des deux commissions : soit la commission H « Actions humanitaires », soit la commission E « Environnement-Sécurité ». L'objectif de ce conseil est d'impliquer les jeunes élus dans la vie communale et de les préparer à une citoyenneté responsable. Pour ce faire, ils peuvent proposer des projets qui visent à améliorer les conditions de vie des enfants, des plus démunis, des personnes handicapées ou âgées. Le conseil communal des enfants propose aussi des projets environnementaux ou d'embellissement de la ville. Dans le programme d'actions A21L, une des actions consiste à participer au concours ener'jeune. Cette action est portée par le conseil communal des enfants puisque l'objectif du concours est de « *sensibiliser les jeunes au développement durable et les inviter à mettre sur pied des projets sur la thématique* » (Portail de l'énergie en Wallonie, 2012). A Saint-Ghislain, le conseil communal des enfants avait pour projet 2011-2012 de favoriser l'utilisation de gourdes et boîtes réutilisables dans les écoles de l'entité.

2) Les conseils consultatifs

En 1996, la ville de Saint-Ghislain a créé quatre conseils consultatifs (les conseils consultatifs de la Jeunesse, des Séniors, de la Personne immigrée et de la Personne handicapée) afin que ces personnes puissent « *informer les mandataires des difficultés particulières liées à leur situation et [...] formuler des propositions d'amélioration concrètes* » (Ville de Saint-Ghislain, 2012 A). Il s'agit d'un espace ouvert aux citoyens et aux associations concernées par ces différentes thématiques. C'est donc un lieu d'échange entre les élus et les citoyens. Le

rôle des conseils consultatifs consiste principalement à améliorer la qualité de vie des personnes concernées en tenant compte de leurs besoins spécifiques. L'objectif est de promouvoir toute activité qui peut favoriser l'épanouissement et l'intégration des citoyens (ibid.).

3) Les groupes PCDN

Dans le cadre du PCDN, des groupes de travail composés de citoyens se réunissent régulièrement autour de l'éco-conseillère pour proposer à la ville des actions environnementales. Ces propositions d'actions sont reprises sur des fiches PCDN et soumises au Collège communal. Chaque année, ce dernier donne son accord pour réaliser un certain nombre d'actions. A titre illustratif, neuf fiches PCDN ont été réalisées en 2011. La décision de réaliser les actions PCDN (qui font partie intégrante du programme d'actions A21L) est donc prise en concertation avec la population.

Depuis de nombreuses années, la concertation est une réalité à Saint-Ghislain. L'A21L n'a pas renforcé cette dynamique participative. Par contre, on peut dire qu'il est venu se « greffer » sur ces dispositifs participatifs existants. Analyser l'A21L de Saint-Ghislain au regard du principe de participation n'est donc pas aisé. D'un côté, l'A21L n'est pas du tout participatif dans la mesure où les citoyens n'ont pas participé à l'élaboration du projet. D'ailleurs, la ville n'a toujours pas informé³³ la population qu'un A21L est en cours dans la commune. D'un autre côté, l'A21L s'est construit autour de dispositifs participatifs existants. Dès lors, certaines actions du programme d'actions A21L ont été initiées par des citoyens. Dans certains cas, les citoyens sont même les porteurs de l'action. Nous concluons donc en affirmant que l'A21L de Saint-Ghislain est « indirectement participatif ».

2.5 Le principe de responsabilité

Les collectivités locales doivent être exemplaires en matière de développement durable. En effet, c'est un préalable indispensable avant de demander aux citoyens ou à d'autres partenaires institutionnels de s'impliquer dans l'A21L.

³³ Cette information devra être faite lorsque la Wallonie aura validé l'A21L. En effet, la publication de l'A21L dans le bulletin de liaison communal ou sur le site Internet de la commune est une des conditions imposée par la Wallonie.

En termes énergétiques, depuis le 28 août 2008, la ville de Saint-Ghislain dispose d'un conseiller en énergie. D'après la charte « commune énerg'étique » (Ville de Saint-Ghislain, 2008) signée par la ville, différentes missions peuvent être confiées au conseiller en énergie : réaliser un audit énergétique des bâtiments communaux, sensibiliser les agents communaux aux économies d'énergie, sensibiliser les citoyens à l'utilisation rationnelle de l'énergie, faire respecter les normes actuelles d'urbanisme en matière d'énergie, préparer à la transposition de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, etc.

D'après le conseiller en énergie Sébastien Pottiez (2012), la ville dispose d'un important patrimoine immobilier puisqu'on recense plus de 53 bâtiments communaux dans l'entité. Différents travaux destinés à faire des économies d'énergie ont été entrepris : le remplacement des ampoules par des ampoules basse consommation, l'isolation des radiateurs, le placement de vannes thermostatiques, etc. Au niveau des investissements, de nombreuses écoles ont remplacé leurs châssis existants par du double vitrage (école de Villerot, de Neufmaison, école du parc de Baudour, etc.). Des chaudières à haut rendement ont également été aménagées et des panneaux photovoltaïques ont été placés sur certains bâtiments comme le foyer culturel.

Afin de réduire la consommation énergétique de ses bâtiments, la ville a bénéficié du programme wallon UREBA. Celui-ci est « *destiné à soutenir les communes, les provinces, les CPAS et les organismes non commerciaux qui veulent réduire la consommation énergétique des bâtiments dont ils sont propriétaire* » (Gouvernement wallon, 2003). Grâce à des subventions UREBA, la ville a pu financer les investissements en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le conseiller en énergie assure également des permanences d'information générale pour les citoyens de l'entité. Au 31 décembre 2011, le conseiller en énergie avait été sollicité 396 fois (Pottiez, 2012). La plupart du temps, il explique aux citoyens comment bénéficier des primes communales en matière d'énergie. En effet, la ville encourage les citoyens à utiliser les énergies renouvelables. Ainsi, l'administration communale octroie une prime forfaitaire de 200 euros pour l'installation d'un système photovoltaïque. De la même manière, 500 euros sont accordés aux citoyens pour la construction d'une maison passive. Des primes sont également prévues pour la réhabilitation d'une maison ou pour l'installation d'un chauffe-eau solaire.

Il existe également un groupe de travail « développement durable » au sein de l'administration. Ce groupe rassemble différents membres du personnel. Des actions concrètes ont été lancées à partir de ce groupe de travail notamment l'idée d'utiliser du papier recyclé au sein de l'administration communale³⁴. Des campagnes de sensibilisation ont également été lancées à partir de ce groupe. Par exemple, la Campagne d'information « Cocotte Attitude »³⁵ qui est relayée au sein de la ville via intranet et un affichage dans les bureaux.

En conclusion, la ville de Saint-Ghislain adopte bien des comportements éco-responsables. En termes énergétiques, de nombreux travaux d'économie d'énergie ont été réalisés sur les bâtiments communaux depuis l'engagement du conseiller en énergie. Par ailleurs, la présence d'un groupe de travail « développement durable » au sein de l'administration montre le souci des fonctionnaires à promouvoir des comportements éco-responsables notamment dans l'utilisation du papier. Saint-Ghislain encourage également les citoyens à utiliser des énergies renouvelables en octroyant divers primes communales.

Conclusion de la seconde partie

Après avoir étudié la démarche d'élaboration de l'A21L de Saint-Ghislain, nous avons tenté de l'analyser au regard des principes du développement durable. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette analyse. Premièrement, l'A21L de Saint-Ghislain est multidimensionnel. Bien qu'il y ait davantage d'actions dans le domaine social, les différentes dimensions (économiques, sociales, environnementales, culturelles) sont relativement équilibrées. Par contre l'intégration de ces dimensions est difficilement réalisée notamment à cause du manque de transversalité entre les services communaux. Deuxièmement, l'A21L de Saint-Ghislain incite à la solidarité intergénérationnelle notamment en proposant des actions qui visent à préserver la biodiversité au bénéfice des générations futures. Il incite également à la solidarité intragénérationnelle (lutte contre l'exclusion et les discriminations faites aux seniors, aux personnes immigrées, aux personnes en situation de pauvreté, projets qui visent à intensifier les coopérations pour limiter les dualités Nord-Sud, etc). Troisièmement, les communes semblent parfaitement aptes à mettre en œuvre les A21L puisqu'elles disposent de

³⁴ Actuellement, tous les fonctionnaires communaux utilisent du papier recyclé dans les imprimantes, les photocopieuses, etc.

³⁵ Campagne des Intercommunales de gestion des déchets pour éviter le gaspillage de papier.

compétences très étendues et qu'elles représentent le niveau le plus proche des citoyens. Néanmoins, en analysant la situation plus en détails, il apparaît que l'échelle communale n'est pas adaptée pour mener certaines politiques. Par exemple, les zonings industriels présents sur la commune de Saint-Ghislain relèvent de la compétence de l'IDEA et non de la ville. Cela explique que certaines actions de l'A21L comme le projet d'éco-zoning s'ouvrent à l'intercommunalité. Par ailleurs, il existe une certaine dépendance financière des communes à l'égard de la Wallonie. Cela explique que les actions communales dont l'A21L sont régulièrement initiées grâce à des soutiens financiers wallons. Quatrièmement, nous avons constaté qu'analyser l'A21L de Saint-Ghislain au regard du principe de participation n'était pas facile. D'un côté, les citoyens n'ont pas participé à l'élaboration du projet. D'un autre côté, l'A21L s'est greffé sur des dispositifs participatifs existants comme les conseils consultatifs, le conseil communal des enfants ou les groupes PCDN. L'A21L n'est donc qu'« indirectement participatif ». Cinquièmement, la ville de Saint-Ghislain adopte des comportements éco-responsables dans le cadre de son A21L particulièrement dans le domaine énergétique (travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments communaux) et encourage les citoyens à faire de même en octroyant diverses primes communales. La figure 9 synthétise ces principaux enseignements. Il s'agit de notre grille de lecture d'un A21L au regard des principes du développement durable appliquée au cas de Saint-Ghislain.

Figure 9 : Grille de lecture d'un A21L au regard des principes du développement durable. Application au cas de Saint-Ghislain.

Principe de transversalité :

- L'A21L est-il pluridimensionnel ? **Oui**
- Existe-t-il un équilibre entre ces différentes dimensions ? **Oui**
- Y'a-t-il une intégration entre ces dimensions ? **Non**
- L'administration travaille-t-elle de manière transversale ? **Non** Quelle mesures sont prises pour favoriser cette transversalité? **Démarche Qualité**

Principe de solidarité :

- L'A21L incite-t-il à la solidarité intergénérationnelle ? **Oui** Permet-il de préserver le patrimoine naturel et les écosystèmes pour les générations futures ? **Oui**
- L'A21L favorise-t-il la réduction de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion sociale ? **Oui**
- L'A21L prend-il en compte les enjeux de solidarité planétaire ? **Oui**

Principe de responsabilité :

- L'administration adopte-t-elle des comportements exemplaires ou éco-responsables? **Oui**
- L'A21L favorise-t-il l'adoption par les citoyens de comportements éco-responsables ? **Oui**

Principe de subsidiarité

- Au vu de ses compétences et de ses moyens, l'échelle communale permet-elle de mettre en œuvre l'A21L de manière optimale ? **Non**
- Dans le cadre de l'A21L, y a-t-il des interactions avec des territoires supra-communaux ? **Oui**

Principe de participation :

- L'A21L est-il un processus participatif ? **Non (indirectement participatif)**
- Comment les citoyens sont-ils associés à l'A21L ? **Conseil communal des enfants, groupe PCDN, conseils consultatifs** Quel est leur degré d'implication ? **Information, consultation et concertation**

Conclusion générale et perspectives.

La conclusion de ce mémoire est l'occasion de récapituler brièvement la démarche poursuivie et le contenu du mémoire.

Notre intention première était de réaliser une revue de la littérature portant sur le concept de développement durable et sur l'outil A21L. Celle-ci nous a permis de construire un modèle d'analyse de la démarche d'élaboration d'un A21L et une grille de lecture de cet A21L au regard des principes du développement durable. La construction de ces deux outils d'analyse s'est faite sur la base d'une interprétation et d'une synthèse de la littérature. Cette appropriation personnelle de la littérature était nécessaire au regard des positions antagonistes défendues par les auteurs à propos du développement durable et de l'absence de consensus autour du concept.

Ensuite, la démarche empirique a consisté en une étude approfondie de l'A21L saint-ghislainois. Dans un premier temps, nous avons présenté le matériau de notre recherche c'est-à-dire les informations que nous avons collectées sur notre étude de cas grâce à l'analyse documentaire, l'observation et les interviews. Dans un deuxième temps, nous avons appliqué nos outils d'analyse à un cas particulier : l'A21L de Saint-Ghislain.

Enfin, dans les dernières lignes de ce mémoire, nous présenterons les limites de notre recherche, quelques recommandations tirées de notre étude qui peuvent être faites à la ville de Saint-Ghislain ainsi que les perspectives du mémoire.

Afin de porter un regard critique sur notre travail, nous aborderons ses principales limites. Premièrement, la portée de ce mémoire est limitée puisqu'il ne s'intéresse qu'à un A21L particulier. Il apparaît donc difficile de généraliser nos enseignements à tous les A21L. A la suite de ce travail, il pourrait être intéressant de comparer les logiques de fonctionnement de Saint-Ghislain avec celles d'autres communes ayant développé un A21L récemment. Néanmoins, le choix de se concentrer sur un seul A21L a permis de réaliser une analyse approfondie du processus ce qui n'aurait pas été possible si nous avions choisi de réaliser une analyse comparative de plusieurs A21L. Deuxièmement, malgré les précautions d'usage prises, l'utilisation de l'observation participante introduit dans le travail un risque de subjectivité.

L'objectif de ce mémoire était de questionner la pertinence de l'outil A21L à mettre en œuvre les principes du développement durable grâce à une analyse approfondie de l'A21L de la commune de Saint-Ghislain. Il s'agissait donc de discuter de l'A21L dans le cadre plus général du développement durable. Au terme du mémoire, il apparaît que l'A21L de Saint-Ghislain ne permet pas de mettre en œuvre tous les principes du développement durable. Nous nous sommes notamment aperçus que la mise en œuvre des principes de transversalité et de participation pose problème. Le développement durable apparaît comme un objectif « idéal » que les pouvoirs communaux s'approprient à travers les A21L. La fracture entre les concepts théoriques et la réalité est d'autant plus intéressante. A Saint-Ghislain, l'A21L a surtout servi à donner une cohérence à une série d'initiatives déjà existantes. Ainsi, les actions de mobilité, de cohésion sociale, d'économies d'énergie, etc. ont été regroupées dans un document stratégique dont l'objectif est le développement durable. Les deux principales lacunes qui empêchent l'A21L de Saint-Ghislain de s'inscrire réellement dans la philosophie du développement durable sont, d'une part, la méconnaissance de l'A21L (en effet, actuellement, la plupart des citoyens, des fonctionnaires et des responsables communaux ne savent toujours pas ce qu'est un A21L) et, d'autre part, le manque de transversalité au sein de l'administration communale (toujours caractérisée par un profil bureaucratique) qui empêche la mise en œuvre d'actions qui intègrent simultanément les différentes dimensions du développement durable.

Grace à notre analyse de l'A21L par rapport au modèle idéal d'élaboration proposé par les guides des bonnes pratiques, quelques recommandations ou pistes de réflexion destinées à la ville de Saint-Ghislain peuvent être formulées. Celles-ci ont été présentées aux responsables de la ville.

Premièrement, le diagnostic de l'A21L de Saint-Ghislain est une analyse objective de la situation locale. Cependant, le diagnostic doit également permettre de recueillir les avis, les perceptions et les opinions des citoyens. Il serait donc opportun lors de la prochaine mise à jour du diagnostic d'incorporer ces éléments qualitatifs ou subjectifs. Concrètement, cela peut se faire via des sondages, des réunions avec les citoyens ou en exploitant certaines données des enquêtes de satisfaction réalisées par la ville. Compléter l'analyse objective de la situation locale par cette approche « subjective » permettrait d'enrichir le diagnostic. De plus, en récoltant l'avis des citoyens, le diagnostic serait davantage participatif. En d'autres termes, il s'agirait de passer d'un diagnostic technique à un diagnostic partagé.

Au niveau de la forme, un outil n'a pas été utilisé dans le diagnostic : il s'agit de la cartographie. Celle-ci permet de mieux connaître le territoire et de s'en faire une représentation exacte. Ainsi, une carte montrant les zones vertes de l'entité sera beaucoup plus parlante que d'exprimer leur superficie en hectares. La cartographie sera d'autant plus utile lorsque l'A21L sera présenté à la population.

Comme nous l'avons montré, l'utilisation des matrices SWOT est un des points forts du diagnostic. Néanmoins, il est encore possible d'améliorer ces matrices en les rendant plus lisibles. En effet, tous les éléments des matrices ne sont pas d'égale importance, il pourrait donc être bénéfique d'attribuer une note (entre 1 et 3) en fonction de l'importance à accorder à chaque élément. Une autre possibilité serait de mettre en gras les éléments les plus importants. Un tel système accorderait plus de valeur à « l'impact paysager des zonings » qu'à d'autres éléments de moindre importance comme « l'absence de panneaux routiers à l'entrée des villages ». Cela permettrait de répondre aux critiques formulées à ce sujet par les conseillers communaux qui se sont abstenus lors de l'adoption de l'A21L.

Deuxièmement, il serait intéressant d'utiliser les indicateurs du développement durable tels que présentés dans le premier chapitre pour évaluer l'A21L. Par exemple, un des indicateurs proposé par Ayong le Kama, Lagarenne et Le lourd (2004) pour évaluer la biodiversité est l'évolution des populations d'oiseaux communs. Dans le cadre de l'A21L, des actions sont entreprises pour protéger les hirondelles (recensement des hirondelles, sensibilisation, article dans la presse en vue de placer des nichoirs à hirondelle, etc.). Il serait donc intéressant d'utiliser ce recensement ou plus généralement, l'inventaire du patrimoine naturel réalisé dans le cadre de l'élaboration du PCDN pour évaluer l'A21L au regard du développement durable. D'autres indicateurs généraux du développement durable comme le taux d'emplois de la commune, le taux d'endettement public ou la production d'énergie à partir de ressources renouvelables (géothermie, énergie solaire, etc.) peuvent aussi être utilisés. A l'instar de la ville de Bruxelles (2008), il est également possible d'utiliser des indicateurs synthétiques comme l'empreinte écologique.

En plus d'analyser l'élaboration et la mise en œuvre de l'A21L par la ville de Saint-Ghislain, la conclusion de ce mémoire nous permet d'ouvrir des perspectives de recherche. Par exemple, en questionnant les principes du développement durable et particulièrement le principe participatif qui est considéré comme un élément indispensable du développement

durable. Dans cette optique, la question de l'opportunité d'une démocratie participative se pose et pourrait faire l'objet d'une recherche complémentaire. Nous proposons dans les quelques lignes qui suivent quelques éléments de réflexions à ce propos.

A partir du 19^{ème} siècle, nos états modernes ont opté pour des dynamiques représentatives (les électeurs délèguent leur pouvoir à des représentants). Pourtant, dès la fin du 20^{ème} siècle, on assiste à la création de dispositifs participatifs³⁶ pour répondre à la crise de légitimité à laquelle fait face la démocratie représentative. Depuis lors, la notion de participation est largement répandue et semble faire l'objet d'un consensus général. Pourtant il existe « *des divergences fondamentales quant à la portée et au sens accordés aux démarches participatives* » (Bacqué et al, 2005, p.12). Par exemple, il s'agit de savoir si les démarches participatives accompagnent la démocratie représentative ou si elles la remettent en cause. Plus fondamentalement, certains auteurs s'interrogent sur le bien fondé de telles démarches. Ainsi, les défenseurs d'une vision élitiste de la démocratie opposent clairement efficacité et démocratie, savoirs experts et savoirs profanes. A l'inverse, les défenseurs de la démocratie directe redoutent une instrumentalisation technocratique de ces démarches participatives. Les démarches participatives prônées par le développement durable, malgré le consensus apparent qui semble les entourer, posent donc une multitude de questions relatives à la démocratie, à la conception de la société et à la légitimité des décisions prises.

Le mémoire a également permis de mettre en lumière le rôle joué par la Wallonie dans l'élaboration de l'A21L. Sans incitations financières, la ville de Saint-Ghislain ne se serait pas engagée dans un processus A21L. Dès lors, les niveaux supra-communaux ont une influence déterminante sur la réalisation des A21L. Par exemple, en Wallonie, la majeure partie des pouvoirs communaux réalisent les A21L de manière à répondre aux exigences régionales. Cela ouvre une autre perspective de recherche. Il serait intéressant d'analyser la manière dont les pouvoirs régionaux abordent le concept de développement durable et d'A21L. Les éléments qui suivent fournissent quelques pistes de réflexions à ce propos.

Au niveau wallon, la notion de développement durable fut utilisée dans plusieurs plans stratégiques de développement régional. Ainsi, dans la version actualisée du contrat d'avenir pour la Wallonie (CAWA), l'A21L est présenté comme un outil de politique environnementale : « *le Gouvernement s'engage à favoriser, par la mise en place de*

³⁶ Particulièrement au niveau local.

mécanismes incitatifs, une participation plus large du citoyen dans différents domaines de l'action communale et notamment en matière budgétaire (budgets participatifs), environnementale (Agenda 21), de mobilité et d'aménagement » (Gouvernement wallon, 2002, p.25). Cette perception de l'A21L comme un outil de politique environnementale se retrouve dans le décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement qui est l'élément déclencheur de l'A21L saint-ghislainois. En effet, celui-ci donne pour mission aux conseillers en environnement (qui s'occupent exclusivement de politiques environnementales) d'élaborer et de porter les A21L. Comme nous l'avons montré dans le mémoire, cela est contraire à la philosophie transversale et pluridimensionnelle de l'A21L. Néanmoins, dans la déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, le gouvernement wallon a affiché la volonté d'engager une politique de développement durable : *« le développement durable de la Wallonie, qui allie les enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels de manière intégrée, doit se déployer de façon transversale dans toutes les politiques régionales »* (Parlement wallon, 2009, p. 41). Au niveau régional, on remarque donc une évolution dans la manière d'envisager le développement durable. Il ne s'agit plus d'un objectif parmi d'autres mais d'un principe structurant que l'on retrouve dans toutes les actions. Il reste à savoir si cette évolution aura un impact sur l'action publique locale.

Enfin, nous terminerons ce mémoire avec la question de la pérennité de l'A21L. Il est bien sûr impossible de prédire ce que deviendra l'A21L dans les années à venir. Néanmoins, depuis 2012, la Wallonie propose aux communes de mettre en place un programme stratégique transversal communal (PST). Il s'agit d'un programme à vocation stratégique basé sur une culture de la planification et de l'évaluation. Conscient que ce nouveau programme risque de faire double emploi par rapport à l'A21L, la Wallonie propose que les communes fassent de l'A21L une des actions phares du PST ou qu'elles combinent, d'une manière ou d'une autre, leur PST avec leur A21L. Comme la ville de Saint-Ghislain semble vouloir élaborer un PST, l'avenir de l'A21L dépendra donc probablement de ce nouveau programme. Au final, l'A21L aurait constitué *« une entrée en matière, un prélude, permettant d'apprivoiser la problématique du développement durable, d'en prendre connaissance et de s'en saisir au niveau local »* (Emilianoff, 2005, para.3). La question sera de savoir si la philosophie propre à l'A21L et l'objectif de développement durable qu'il sous-tend perdureront avec le PST.

Bibliographie

Livres et articles académiques

ALBARELLO L., 1999, *Apprendre à chercher, l'acteur social et la recherche scientifique*, Bruxelles, De Boeck Université.

ALCOUFFE A., FERRARI S., GRIMAL L., 2002, « Les enjeux du développement durable », in ALCOUFFE A., FERRARI S., GRIMAL L. (coord.), *Autour du développement durable*, Toulouse, Presse universitaire du Mirail, n° 57, p. 3-13.

ALLEMAND S., 2007, *Les paradoxes du développement durable*, Paris, Le Cavalier Bleu.

BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique », in BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 9-46.

BECK U., 1986, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier (traduit de l'allemand, 2001).

BLANCHET D., 2009, « Rapport Stiglitz et indicateurs de développement durable : les principaux messages », *Regards croisés sur l'économie*, n° 6, p. 87-96

BRODHAG C., 1999, « Le développement durable et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France », in SEDJARI A. (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable, Quelles intermédiations*, Paris, L'Harmattan, p. 31-56.

BRUNEL S., 2004, *Le développement durable*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».

CANDELA CASTILLO J., 2006, « 11. Vers une notion intégrée de bonne gouvernance publique européenne », in BONNAFOUS-BOUCHER M., PESQUEUX Y. (dir.), *Décider avec les parties prenantes*, Paris, La Découverte, p. 189-211.

CHEVALLIER J., 2003, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, p. 203-217.

CHHOTRAY V., STOKER G., 2009, *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, London, Palgrave Macmillan.

DE BRUYNE P., HERMAN J., DE SCHOUTHEETE M., 1974, *Dynamique de la recherche en sciences sociales*, Paris, Presses Universitaires de France.

DECAMPS M., VICARD F., 2010, « Mesurer le développement durable : jeux d'indicateurs et enjeux locaux », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, n° 4, p. 749-771.

DUBOIS G., CERON J.-P., 2004, « Construire les indicateurs de développement durable. Retour sur quelques expériences dans le domaine du tourisme », in OFFREDI C. (dir.), *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, L'Harmattan, p. 43-58.

ELIAS N., 1983, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Fayard (traduit de l'allemand, 1993).

EMILIANOFF C., 2005, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires*, mis en ligne le 31 mai 2005 (page consultée le 17/05/12) [Pdf en ligne] <http://developpementdurable.revues.org>

FRIEDRICH E., 1904, « Wessen und Geographische Verbreitung der "Raubwirtschafft" », *Petermanns Mitteilungen*, Vol. 50.

GODE-SANCHEZ C., 2004, « La démocratie participative, outil d'aide à la décision publique ? », in SEDJARI A. (dir.), *Administration, Gouvernance et décision publique*, Paris, L'Harmattan, p. 75-85.

GRIFFON M., HOURCADE J.-C., 2002, « Le développement durable à l'épreuve des rapports Nord-Sud », *Projet*, n° 270, p. 39-46.

HATEM F., 1990, « Le concept de "développement soutenable" », *Economie Prospective Internationale*, n°44, p. 101-117.

HAROUCHE A., 2004, « Gouvernance administrative et démarche qualité », in SEDJARI A. (dir.) *Administration, Gouvernance et décision publique*, Paris, L'Harmattan, p. 99-104.

HAUGHTON G., 1999, « Environmental Justice and the Sustainable City », *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 18, No. 3, p. 233-243.

HERTIG P., 2011, « Le développement durable : un projet multidimensionnel, un concept discuté », *Formation et pratiques d'enseignement en questions*, n° 13, p. 19-38.

JACQUOT S., 2007, « Pour une définition relationnelle des termes Nord et Sud : Gênes et Valparaíso », *Autrepart*, n° 41, p. 181-194.

JEGOU A., 2007, « Les origines du développement durable », *L'Information géographique*, vol. 71, p. 19-28.

JONAS H., 1979, *Le Principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Flammarion (traduit de l'allemand, 1999).

JONES R.A., 1996, *Méthodes de recherche en sciences humaines*, Bruxelles, De Boeck Université (traduit de l'anglais, 2000).

JURION B., 2008, « Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes : de la théorie à la pratique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XLVII, p. 5-14.

LAFFERTY W.L. (ed.), 2011, *Sustainable communities in Europe*, London, Earthscan.

LATOUCHE S., 1994, « Développement durable : un concept alibi. Main invisible et mainmise sur la nature », *Revue Tiers Monde*, tome XXXV, n° 137, p. 77-94.

LEFEBVRE F., 2004, *Aménagement du territoire : Emergence d'un droit ?*, Paris, L'Harmattan.

LESSARD-HERBERT M., GOYETTE G., BOUTIN G., 1997, *La recherche qualitative, Fondements et pratiques*, Bruxelles, De Boeck Université.

LEVESQUE B., 2007, « Économie plurielle et développement territorial dans la perspective du développement durable : quelques éléments théoriques de sociologie économique et de socio-économie », *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales*, coll. Études théoriques, n° ET0705.

LORACH J.-M., DE QUATREBARBES E., 2002, *Guide du territoire durable*, Paris, Pearson Education France.

LOUBET DEL BAYLE J.-L., 1978, *Introduction aux méthodes des sciences sociales*, Toulouse, Editions Privat.

MADAULE S., 2008, *L'aide publique au développement : l'abécédaire de la réforme*, Paris, L'Harmattan.

MALTHUS T.R., 1798, *Essai sur le principe de population*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 2^e éd. (traduit de l'Allemand, 1852).

MANCIBO F., 2006, *Le développement durable*, Paris, A. Colin.

MUCCHIELLI A., PAILLE P., 2003, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2^e éd.

MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

PIGOU A.C., 1920, *The economics of Welfare*, London, Macmillan Porter.

PYCKE J., 2000, *La critique historique : un long chemin à parcourir entre le témoignage et la synthèse*, Madison, Editions Bruylant, 3^e éd.

QUIVY R., VAN CAMPENHOUDT L., 1988, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Editions Dunod.

RATZEL F., 1891, *Antrpogeographie*, Stuttgart, Engelhorn.

RAWLS J., 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.

RAYMOND R., 2009, « La "société civile", ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires », *L'Information géographique*, vol. 73, p. 10-28.

RICHARD D., DUPARD D., NGHIEM T., 2004, « WWF, entre action militante, partenariat et action institutionnelle », *Le journal de l'école de Paris du management*, n° 47, p. 7-14.

ROCHE V., 2004, « Eléments d'argumentation en faveur de l'introduction des Agendas 21 locaux au Québec », *Les cahiers de recherche de l'alliance de recherche universités-communautés en économie sociale*, vol. 5.

RUMPALA Y., 2009, « Mesurer le "développement durable" pour aider à le réaliser ? », *Histoire & mesure*, XXIV-1, p. 211-246.

SACHS I., 1980, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Editions ouvrières.

SIMONNEAUX J., 2007, « Les enjeux didactiques des dimensions économiques et politiques du développement durable », *Ecologie & politique*, n° 34, p. 129-140.

TOUZARD H., 2006, « Consultation, concertation, négociation : Une courte note théorique », *Négociations*, n° 5, p. 67-74.

VINCENT J., 2008, « Industrialisation et libéralisme au XIX^e siècle : nouvelles approches de l'histoire économique britannique », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n°37.

Articles et rapports professionnels

AYONG LE KAMA A., LAGARENNE C., LE LOURD P., 2004, *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?*, Rapport d'un groupe de travail interministériel, Paris, Ministère français de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

BRUNDTLAND G.H., 1987, *Report of the World Commission on Environment and Development : Our Common Future*, United Nations (page consultée le 24/01/2012) [Pdf en ligne] <http://www.un-documents.net>

COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J.-P., 2001, *Repères pour l'Agenda 21 local. Approche territoriale du développement durable*, Association 4D

CPDT, 2003, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, rapport final de subvention (page consultée le 17/07/12) [Pdf en ligne] <http://cpdt.wallonie.be>

CPDT, 2011, *Notes de Recherche : le concept d'éco-zoning en Région wallonne de Belgique* (page consultée le 17/04/12) [Pdf en ligne] <http://cpdt.wallonie.be>

EUROSTAT, 2006, *Les indicateurs de développement durable de l'Union européenne, Objectifs, moyens déployés. Logiques de bilan et « indicateurs 21 »*, Paris.

HEWITT N., 2005, *European Local Agenda 21 Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability?*, Freiburg, ICLEI.

ICLEI, 1997, *A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21* (page consultée le 14/02/12) [Html en ligne] <http://www.un.org>

ICLEI, 2002, *Second Local Agenda 21 Survey*, Background Paper, No. 5 (page consultée le 17/03/12) [Pdf en ligne] <http://www.iclei.org>

IEW, 2006, *Synthèse des freins au développement des Agenda 21 locaux en Wallonie et propositions pour y remédier* (page consultée le 18/03/12) [Pdf en ligne] <http://www.iew.be>

LAMBERT L., 2005, *Agenda 21 local : un engagement communal sur la voie du développement durable*, Centre d'animation et de recherche en écologie politique.

MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., JÖRGEN R., BEHRENS W., 1972, *Halte à la croissance ?*, Paris, Fayard (traduit de l'anglais, 1972).

OFFNER J.M., 1999, *La gouvernance urbaine*, document de travail publié dans un recueil de textes par l'équipe « Réseaux, Institutions et territoires du LATTS », Paris, ENPC.

PEZZEY J., 1989, *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*, Environment Department Working Paper, No. 15, World Bank.

POROT V., 2005, *Mettre en œuvre un Agenda 21 local dans sa commune – Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie*, Namur, Institut Eco-Conseil.

RARE, 2000, *Le développement durable : une autre politique pour les territoires?*, Lyon, Rhônealppénénergie-Environnement.

UNITED NATIONS COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 1996, *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*, New York (page consultée en ligne le 24/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.un.org>

WACKERNAGEL M., LOH J., 2001, *Indicators for sustainable development : the ecological footprint*, Paris, OECE.

Documents officiels

CNUED, 1992 A, Déclaration de Rio sur l'environnement et le Développement, Rio de Janeiro (page consultée le 24/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.un.org>

CNUED, 1992 B, *Agenda 21*, Rio de Janeiro (page consultée le 24/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.un.org>

COMMISSION EUROPEENNE, 1999, *Evaluer les programmes socio-économiques. Conception et conduite d'une évaluation*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, Coll. MEANS.

COMMISSION EUROPEENNE, 2001, *Livre blanc : Gouvernance européenne*, Bruxelles (page consultée le 18/04/12) [Pdf en ligne] <http://eur-lex.europa.eu>

COMMISSION EUROPEENNE, 2011, *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, Bruxelles (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://ec.europa.eu>

GOUVERNEMENT WALLON, 2002, *Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé*, Namur.

GOUVERNEMENT WALLON, 2003, *Arrêté relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments*, 10 avril, (M.B. 28.05.2003).

GOUVERNEMENT WALLON, 2007, *Arrêté portant exécution du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement*, 20 décembre, (M.B. 27.02.2008)

IDEA, 2011, *Le projet d'éco-zoning de Tertre-Hautrage-Villerot sélectionné par le Gouvernement wallon !*, communiqué de presse, Mons (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://www.idea.be>

PARLEMENT WALLON, 2007, *Décret relatif à la participation du public en matière d'environnement*, 31 mai, (M.B. 10.07.2007)

PARLEMENT WALLON, 2009, *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014* (page consultée le 24/01/12) [Pdf en ligne] <http://parlement.wallonie.be>

VILLE DE MONS, 2006, *Programme de la législature 2007-2012* (page consultée le 29/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.mons.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2006 C, *Programme de politique générale 2006-2012 : Une ville verte, dynamique et conviviale* (page consultée le 29/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.saint-ghislain.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2008, *Charte de la Commune énerg-éthique* (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://www.saint-ghislain.be/document>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2011 C, *Extrait du registre aux délibérations du Collège communal*, Séance du 11 janvier, document interne.

Sites internet

ASMADE, 2008, *Présentation de l'ONG* (page consultée le 24/01/2012) [Html en ligne] <http://ongasmade.org>

ASSOCIATION 4D, 2008, *Les agendas 21 locaux* (page consultée le 24/01/2012) [Pdf en ligne] <http://www.association4d.org>

ASSOCIATION BELGE DES ECO-CONSEILLERS ET CONSEILLERS EN ENVIRONNEMENT, 2010, *Subvention aux communes pour l'engagement ou le maintien d'un conseiller en environnement en Région wallonne* (Page consultée le 17/03/12) [Html en ligne] <http://www.abece.be>

BUREAU FEDERAL DU PLAN, 2009, *Engagement des communautés locales pour un développement durable* (page consultée le 19/05/12) [Html en ligne] <http://www.plan.be>

CGLU, 2010, *La culture est le quatrième pilier du développement durable* (page consultée le 24/01/2012) [Pdf en ligne] <http://www.uncsd2012.org>

COMMISSION EUROPEENNE, 2005, *L'analyse SWOT* (page consultée le 17/03/12) [Pdf en ligne] <http://ec.europa.eu>

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT, 2011, *Natura 2000 en Région wallonne* (page consultée le 17/03/12) [Html en ligne] <http://biodiversite.wallonie.be>

DIRECTION GENERALE INSTITUTIONS ET POPULATION, 2012, *Chiffre global de la population par commune* (page consultée le 10 février 2012) [Pdf en ligne] <http://www.ibz.rrn.fgov.be>

DIRECTION GENERALE OPERATIONNELLE- AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, LOGEMENT, PATRIMOINE ET ENERGIE, 2000, *Aménagement du territoire et urbanisme au niveau local : Les schémas de structure communaux* (page consultée le 14/04/12) [Html en ligne] <http://dgo4.spw.wallonie.be>

DIRECTION GENERALE STATISTIQUE ET INFORMATION ECONOMIQUE, 2009, *Typologie des communes selon 2 concepts différents : OCDE et EUROSTAT* (page consultée le 10 février 2012) [Html en ligne] <http://statbel.fgov.be>

DIRECTION GENERALE STATISTIQUE ET INFORMATION ECONOMIQUE, 2009, *Typologie des communes selon 2 concepts différents : OCDE et EUROSTAT* (page consultée le 10 février 2012) [Html en ligne] <http://statbel.fgov.be>

DIRECTION INTERDEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE, 2012, *Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie* (page consultée le 17/05/12) [Html en ligne] <http://cohesionsociale.wallonie.be>

FONDS INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE, 1999, *La bonne gouvernance : une mise au point*, Rome (page consultée le 24/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.ifad.org>

FOREM, 2011, *Etat des lieux socio-économique 2011 de la région de Mons et du Borinage* (page consultée le 10 février 2012) [Pdf en ligne] <http://www.leforem.be>

PORTAIL DE L'ENERGIE EN WALLONIE, 2012, *Ener'jeunes* (page consultée le 17/03/12) [Pdf en ligne] <http://energie.wallonie.be>

SERVICE PUBLIC FEDERAL BELGE, 2010, *Les compétences des communes* (page consultée le 17/03/12) [Html en ligne] <http://www.belgium.be>

UVCW, 2005, *Définition d'un Agenda local 21 par les communes wallonnes* (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://www.uvcw.be>

UVCW, 2009, *Mémoire sectoriel environnement* (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://www.uvcw.be>

UVCW, 2010 A, *La démarche de programmation stratégique* (page consultée le 17/02/12) [Html en ligne] <http://www.uvcw.be>

UVCW, 2010 B, *Voyage au centre de la terre - La géothermie et l'IDEA: une vieille histoire qui a de l'avenir* (page consultée le 17/02/12) [Pdf en ligne] <http://www.uvcw.be>

VILLE DE BRUXELLES, 2008, *Agenda 21 local de la Ville de Bruxelles* (page consultée le 26/03/12) [Pdf en ligne] <http://www.bruxelles.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2003, *Guide pour l'action* (page consultée le 29/01/12) [Pdf en ligne] <http://www.saint-ghislain2020.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2006 A, *Règlement communal d'urbanisme* (page consultée le 17/03/12) [Pdf en ligne] <http://www.saint-ghislain.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2006 B, *PCDN* (page consultée le 29/01/12) [Html en ligne] <http://www.saint-ghislain2020.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2007, *Le Collège communal* (page consultée le 13/09/11) [Html en ligne] <http://www.saint-ghislain.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2009, *Démarche qualité* (page consultée le 24/03/12) [Pdf sur l'intranet de la ville].

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2011 B, *Budget 2012* (page consultée le 24/03/12) [Html en ligne] <http://www.saint-ghislain.be>

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2012 A, *Conseils consultatifs* (page consultée le 13/09/11) <http://www.saint-ghislain.be>

Mémoires et thèses

MONLOUIS Y., 2011, *La territorialisation des plans climats*, Rapport de thèse professionnelle, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement, Clermont-Ferrand.

RISSE N., 2004, *Évaluation environnementale stratégique et processus de décision publics : contributions méthodologiques*, Thèse de doctorat, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire.

THUILLIER E., 2005, *L'évaluation dans les Agendas 21 locaux de la région Nord-Pas-de-Calais (France) : quels enseignements pour l'évaluation du développement durable au niveau local ?*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal

Autres types de sources

AIJOU A., 2012, Entretien réalisé avec la rédactrice de l'A21L, 2 mars, Saint-Ghislain.

BLANC B., 2012, Entretien réalisé avec le secrétaire communal de Saint-Ghislain, 12 mars, Saint-Ghislain.

CARLENS J., 2012, Entretien réalisé avec le receveur communal de Saint-Ghislain, 11 avril, Saint-Ghislain.

DEMARBAIX P., 2012, Entretien réalisé avec un agent du service gestion de projets, 17 avril, Saint-Ghislain

DROUSIE L., 2012, Correspondance électronique réalisée avec un conseiller communal du CDH, du 3 au 6 avril, Saint-Ghislain.

LELOUX G., 2012, Entretien réalisé avec un conseiller communal du SGA, 15 avril, Saint-Ghislain.

OLIVIER D., 2012, Entretien réalisé avec le Bourgmestre de Saint-Ghislain, 2 avril, Saint-Ghislain.

POTTIEZ S., 2012, Entretien réalisé avec le conseiller en énergie de Saint-Ghislain, 16 avril, Saint-Ghislain.

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2002, *Plan Communal de Mobilité*, document interne.

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2011 A, *Enquête effectuée dans le cadre du Contrat pour Demain*, document interne.

VILLE DE SAINT-GHISLAIN, 2012 B, *Rapport d'activité 2011 du conseiller en environnement*, document interne.

