



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Viviane Keller

**Développement durable:  
institutionnalisation du concept  
de durabilité dans quatre cantons**

Working paper de l'IDHEAP 10/2014  
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles



**Mastère en administration publique (MPA)**

**Développement durable : institutionnalisation du concept  
de durabilité dans quatre cantons**

Working paper de l'IDHEAP 10/2014  
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Viviane Keller

Rapporteur : Andreas Ladner  
Co-Rapporteur : Stéphane Boisseaux  
Expert extérieur : Anne DuPasquier

Décembre 2013

[Tapez une citation prise dans le document ou la synthèse d'un passage intéressant. Vous pouvez placer la zone de texte n'importe où dans le document. Utilisez l'onglet Outils de zone de texte pour modifier la mise en forme de la zone de texte de la citation.]

## Résumé

Aujourd'hui, 20 ans après le premier Sommet de la Terre, de nombreuses démarches de développement durable ont été entreprises et les gouvernements ont confirmé leur engagement et leur volonté de poursuivre la concrétisation du développement durable lors du Sommet de la Terre « Rio+20 » de juin 2012.

Depuis 1992 en Suisse, 16 cantons sur 26 et 213 communes sur 2408 ont initié une démarche Agenda 21. Ces Agendas 21 – ou programmes de développement durable – sont tous différents, tant en termes d'objectifs et de contenus que de processus de mise en œuvre et de suivi. Nous pouvons constater que ces Agendas 21 ont beaucoup de mal à venir réinterroger les politiques publiques et à y introduire en profondeur les enjeux du développement durable. Ce fait questionne la lisibilité de l'action des collectivités en termes de durabilité, ainsi que leur engagement à intégrer de manière cohérente le développement durable dans les politiques publiques.

Aussi, nous nous proposons d'étudier dans ce mémoire, quels sont les types d'institutionnalisation du concept de durabilité dans le cadre de l'élaboration des démarches Agenda 21 de quatre cantons (Genève, Berne, Vaud, Fribourg). Le but est de déceler leurs différences ainsi que les facteurs favorisant la mise sur pied de processus permettant une meilleure prise en compte du développement durable par le biais de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques.

Nous avons postulé que lorsque des évaluations de la durabilité de politiques publiques sont institutionnalisées et réalisées, cela est synonyme d'une bonne prise en compte du développement durable. Dans le cas contraire, la prise en compte du développement durable échoue.

Afin de vérifier la solidité de ce postulat, nous avons étudié l'origine des ancrages politico-administratifs des Agendas 21 des cantons de Genève, Berne, Vaud et Fribourg. Cette analyse, débouchant sur une typologie de ces Agendas 21, nous permet de les comparer et de déceler les facteurs favorisant une institutionnalisation de la mise sur pied de processus d'évaluation de la durabilité.

Ainsi, les aspects touchant aux objectifs des instances législatives, aux réponses données par les exécutifs et au rôle de l'administration nous fournissent des informations sur les forces et faiblesses institutionnelles des Agendas 21 en regard de l'évaluation de la durabilité.

Cette recherche propose également quelques pistes de réflexion pour une meilleure prise en compte du développement durable par le biais des évaluations des politiques publiques à l'avenir. Nous espérons, par le biais des résultats obtenus, contribuer au débat sur le devenir de ces démarches Agenda 21.

## Table des matières

1	Introduction.....	7
2	Problématique .....	9
2.1	Ancrage de l'Agenda 21 au niveau international.....	10
2.2	Mise en œuvre des démarches Agenda 21 en Suisse.....	11
2.3	Démarches cantonales de développement durable .....	13
2.4	L'évaluation de projets – Eléments clefs de l'Agenda 21 .....	20
2.5	L'Agenda 21 à la croisée des chemins.....	23
2.6	Les évaluations de la durabilité pour renforcer l'Agenda 21 .....	26
3	Concept et dessin de la recherche .....	27
3.1	Origine et objectifs de la recherche .....	27
3.2	Questions de recherche et hypothèses .....	28
4	Méthodes de recherche .....	30
4.1	Reconstitution de l'historique des Agendas 21 .....	30
4.2	La lecture des documents.....	31
4.3	Présentation des critères de lecture pour chaque étape.....	31
4.4	Construction des dimensions d'analyse.....	32
4.5	Interviews semi-directifs.....	37
4.6	Synthèse d'analyse.....	37
5	Analyse descriptive.....	38
5.1	Canton de Genève – Pionnier suisse en matière d'Agenda 21 .....	38
5.2	Canton de Berne – Précurseur des évaluations de la durabilité.....	42
5.3	Canton de Vaud – Une mise en route qui prend son temps .....	46
5.4	Canton de Fribourg – Une stratégie cantonale exhaustive .....	50
6	Présentation des résultats .....	54
6.1	Dimension 1 – Implication du Parlement .....	57
6.2	Dimension 2 – Intérêt du gouvernement.....	60
6.3	Dimension 3 – Richesse du processus .....	61
6.4	Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable ...	64
7	Analyse et discussion.....	65
7.1	Des Agendas 21 aux portées différentes.....	65
7.2	Une implication différente des acteurs concernés par les Agendas 21.....	66
7.3	L'évaluation de la durabilité intégrée dans l'Agenda 21 le plus récent .....	67
7.4	L'évaluation de la durabilité : Quelles perspectives d'implémentation ?.....	69
7.5	Quelle-est l'influence d'une démarche Agenda 21 sur une autre ? .....	72
7.6	Une nécessaire institutionnalisation des évaluations de la durabilité.....	72
8	Conclusion .....	73
9	Bibliographie .....	77
10	Annexes .....	81
10.1	Annexe A1 : Deuxième volet : Critères pour chaque étape institutionnelle.....	81
10.2	Annexe A2 : Liste des personnes interviewées .....	81
10.3	Annexe A3 : Questionnaire-type pour les entretiens semi-directifs.....	82
10.4	Engagement de l'auteure du mémoire .....	84

[Tapez une citation prise dans le document ou la synthèse d'un passage intéressant. Vous pouvez placer la zone de texte n'importe où dans le document. Utilisez l'onglet Outils de zone de texte pour modifier la mise en forme de la zone de texte de la citation.]

## Liste des abréviations

AUE	Bureau de la coordination environnementale et de l'énergie (Berne)
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement durable
ODT	Office fédéral du développement territorial
OFS	Office fédéral des statistiques
ONU	Organisation des Nations unies
UDD	Unité de développement durable du Canton de Vaud
SCDD	Service cantonal du développement durable (Genève)

## Liste des tableaux

Tab. 1	Lignes directrices de mise en œuvre du développement durable	p. 10
Tab. 2	Introduction à la politique communale orientée vers le développement durable	p. 11
Tab. 3	Schéma des démarches cantonales – Origine et effets	p. 18
Tab. 4	Récapitulatif des dimensions et qualification des critères	p. 36
Tab. 5	Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Genève	p. 41
Tab. 6	Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Berne	p. 45
Tab. 7	Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Vaud	p. 48
Tab. 8	Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Fribourg	p. 54
Tab. 9	Récapitulatif des dimensions pour les quatre cantons	p. 56
Tab. 10	Institutionnalisation des processus d'évaluation de la durabilité	p. 69



## 1 Introduction

Lors du Sommet de la Terre organisé sous l'égide de l'ONU en 1992 [Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement]<sup>1</sup>, le plan d'action pour le développement durable nommé « Action 21 »<sup>2</sup> a été défini puis ratifié par 181 gouvernements. Action 21 est un appel mondial destiné aux dirigeants nationaux, régionaux et locaux pour qu'ils définissent leurs priorités et leurs actions en termes de durabilité pour aller dans le sens du développement durable au XXI<sup>e</sup> siècle.<sup>3</sup> Ils sont incités à prendre en compte le développement durable dans leurs stratégies, politiques publiques, programmes et lois.

Le chapitre 28 de ce plan « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 » indique que ces dernières devraient toutes adopter un Agenda 21 – ou programme d'action de développement durable – à leur échelon. Il précise, dans sa troisième section, que « les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 sont évalués et modifiés en fonction des programmes d'Action 21 adoptés à l'échelon local. » (Nations Unies, 1992 : Chapitre 28, section 3)

Aujourd'hui, 20 ans après le premier Sommet de la Terre, de nombreuses démarches de développement durable ont été entreprises et les gouvernements ont confirmé leur engagement et leur volonté de poursuivre la concrétisation du développement durable lors du Sommet de la Terre « Rio+20 » de juin 2012. Action 21 reste le programme à mettre en œuvre au niveau mondial.

En Suisse, le Conseil fédéral s'est engagé lors du Sommet de la Terre de 1992 à agir pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Depuis 2002 il a publié une Stratégie quadriennale pour le développement durable. Un des principes de mise en œuvre retenu est que « Le développement durable n'est pas une tâche exclusive des instances de l'Etat ou de la Confédération. Les défis actuels font du développement durable une tâche de toutes les institutions et de tous les individus. Non seulement la Confédération, mais aussi les cantons, les communes et les villes sont concernés. » (Conseil fédéral, 2002 : 12)

La volonté du Conseil fédéral d'intégrer le développement durable dans tous les domaines politiques, d'accroître la coordination entre eux, et d'améliorer la cohérence, est inscrite dans les lignes directrices 3 et 4 de la Stratégie pour le développement durable 2012-2015. Dans le cadre des mesures transversales il rappelle que « dans l'optique d'une prise en compte équilibrée des critères du développement durable et de l'amélioration de la cohérence de la politique, il est important que l'optimisation et la pesée des intérêts soient précoces, et que la présentation et la justification des décisions prises soient transparentes. » (Conseil fédéral, 2012 : 53)

---

<sup>1</sup> <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action0.htm> [consulté le 14 janvier 2013]

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> La définition du développement durable a été utilisée pour la première fois dans le rapport de 1987 « Notre avenir à tous (Our Common Future) » : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »

Depuis 1992, des cantons et des communes ont mis sur pied des démarches Agenda 21 qui « sont des processus dynamiques qui visent à prendre en compte les aspects environnementaux, sociaux et économiques dans les lois, les plans d'action et les projets de politiques publiques, au niveau tant national que local » (ODT, 2004 : 5). Selon les informations de l'Office du développement territorial (ODT), ces Agendas 21 – ou programmes de développement durable – sont tous différents, tant en termes d'objectifs, de contenus que de processus de mise en œuvre et de suivi.<sup>4</sup>

Après 20 ans d'actions en faveur du développement durable au travers des Agendas 21, il s'agit de prendre du recul car « malgré ces avancées, les démarches menées depuis ces dernières années par les acteurs locaux demeurent trop souvent timides. Terrains d'innovation et d'expérimentation de solutions nouvelles, les Agendas 21 ont eu, en effet, beaucoup plus de mal à venir réinterroger les politiques publiques des collectivités publiques et à y introduire en profondeur les enjeux du développement durable » (Budet, 2012 : 1). Ce fait questionne la lisibilité de l'action de l'Etat (cantons, communes) ainsi que son engagement à concrétiser de manière cohérente le développement durable.

De ce constat, nous pouvons estimer que les Agendas 21 manquent un de leurs objectifs qui est « d'organiser la convergence des politiques publiques » (Carlier, 2012 : 48). Ceci nécessite de conduire une réflexion afin de comprendre les raisons qui sont à l'origine de cette situation et de trouver des éléments qui puissent nourrir le débat sur le futur des démarches de développement durable.

Aussi, nous nous proposons d'étudier, dans le cadre de ce mémoire, quels sont les types d'institutionnalisation du concept de durabilité dans le cadre de l'élaboration des démarches Agenda 21 de quatre cantons (Genève, Berne, Vaud, Fribourg). Le but est de déceler leurs différences ainsi que les facteurs favorisant la mise sur pied de processus permettant une meilleure prise en compte du développement durable par le biais de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques.

Notre étude se limitera principalement à trois champs. Le premier consiste en une analyse descriptive des processus au niveau politico-administratif qui sont à l'origine de l'ancrage institutionnel du développement durable. Le deuxième est une analyse explicative qui apportera un éclairage sur les démarches et les cadres institutionnels qui sont les plus propices à initier des processus d'évaluation de la durabilité. Le troisième et dernier champ explore ce qu'il s'agirait d'entreprendre à un niveau cantonal pour assurer une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques publiques.

A ce stade, nous nous permettons de poser comme postulat que lorsque des évaluations de la durabilité de politiques publiques sont institutionnalisées et réalisées, cela est synonyme d'une bonne prise en compte du développement durable. Dans le cas contraire, la prise en compte du développement durable échoue.

Les différences de l'ancrage politique de ces Agendas 21 cantonaux sont déjà partiellement illustrées ici. Dans le Canton de Genève, premier canton en Suisse à s'être engagé dans une démarche de développement durable, l'Agenda 21 est ancré dans une base légale.<sup>5</sup> Le Canton de Berne est le premier canton en Suisse à avoir

<sup>4</sup> [http://www.ave.admin.ch/themen/nachhaltig/agenda21\\_kantone/index.html?lang=fr](http://www.ave.admin.ch/themen/nachhaltig/agenda21_kantone/index.html?lang=fr) [consulté le 19 février 2013]

<sup>5</sup> [http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_a2\\_60.html](http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_60.html) [consulté le 19 février 2013]

institutionnalisés les évaluations de la durabilité et selon le programme de législature 2011-2014 du Conseil d'Etat, le développement durable est une ligne directrice à suivre dans tous les domaines.<sup>6</sup> Dans le Canton de Vaud, l'Agenda 21 est inscrit dans le programme de législature du gouvernement depuis 2007 et ses objectifs concernent l'ensemble de la société vaudoise.<sup>7</sup> Dans le Canton de Fribourg, dernier canton étudié à s'être engagé dans une telle démarche, le développement durable est concrétisé par le biais d'une stratégie exhaustive qui a été diffusée en 2011.<sup>8</sup>

De manière générale, il faut rester attentif au fait que la mise en œuvre du développement durable est partagée par de nombreux autres acteurs que les cantons, dont notamment la Confédération, les communes, l'économie privée, les organisations non gouvernementales et les citoyens. Dans le cadre de notre étude, nous nous concentrerons sur l'action des quatre cantons au niveau politico-administratif.

Nous sommes conscients de la limite de notre démarche due au fait que la pratique professionnelle de l'auteur de cette étude est fortement liée à ce sujet. Il en découle que certains aspects subjectifs de l'analyse ne peuvent être totalement évités.

Cette recherche s'articulera en huit sections principales. La présente section 1 constitue la partie introductive de notre travail suivie par la section 2 relative à la problématique. Elle est constituée des parties suivantes : d'un bref rappel de l'ancrage international de la notion d'Agenda 21, d'une présentation des lignes directrices de mise en œuvre d'un Agenda 21 en Suisse, de la présentation succincte de la situation de l'engagement des cantons pour le développement durable, puis de la description des démarches Agenda 21 et des actions entreprises dans les quatre cantons étudiés. Cette section se poursuit avec un éclairage sur les outils d'évaluation de la durabilité et la question plus large du devenir de ces démarches Agenda 21. Elle se termine par la question du lien entre les évaluations de la durabilité et les Agendas 21.

La section 3 concerne le concept et le dessin de la présente recherche. La section 4 est consacrée à la présentation de la méthode de recherche. La section 5 est une analyse descriptive qui nous conduit au cœur des démarches cantonales étudiées. La section 6 est dédiée à la présentation des résultats. A la section 7 nous faisons une analyse des éléments collectés dans les étapes précédentes et les mettons en discussion avant d'émettre à la section 8 quelques réflexions en guise de conclusion.

## 2 Problématique

Dans cette section seront présentés les différents éléments qui permettent de comprendre quels sont les processus liés à l'ancrage du développement durable et à sa mise en œuvre au niveau international, national puis cantonal. Un regard particulier sera porté sur les aspects ayant trait aux évaluations de la durabilité et aux outils de suivi du développement durable. L'objectif est de comprendre globalement, d'une part, en quoi les Agendas 21 ont apportés des réponses à la concrétisation du développement durable depuis 1992 et, d'autre part, de montrer les aspects qui

---

<sup>6</sup> [http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige\\_entwicklung/ne\\_im\\_kanton\\_bern.html](http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklung/ne_im_kanton_bern.html) [consulté le 19 février 2013]

<sup>7</sup> <http://www.vd.ch/autorites/conseil-detat/programme-de-legislature-2012-2017/> [consulté le 19 février 2013]

<sup>8</sup> [http://www.fr.ch/daec-dd/fr/pub/fribourg/strategie\\_developpement\\_durabl.htm](http://www.fr.ch/daec-dd/fr/pub/fribourg/strategie_developpement_durabl.htm) [consulté le 19 février 2013]

peuvent être considérés comme les plus problématiques, dont notamment la prise en compte limitée du développement durable dans les politiques publiques cantonales. Ensuite, seront présentés les défis de la concrétisation du développement durable au travers des Agenda 21 qui, à notre sens, devraient partiellement trouver des réponses dans l'institutionnalisation de l'utilisation des outils d'évaluation de la durabilité.

## 2.1 Ancrage de l'Agenda 21 au niveau international

Le programme Action 21 diffusé par l'ONU en 1992 comprend 40 chapitres répartis dans quatre sections.<sup>9</sup> Ce programme d'action « est devenu l'outil privilégié de la mise en œuvre du développement durable dans les territoires » (Carlier, 2012 : 17). Il est basé sur la nécessité acceptée d'une approche équilibrée et intégrée aux problèmes de l'environnement et du développement. Son application est considérée par l'ONU comme la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements. La validité de ce plan d'action est aujourd'hui renforcée par la confirmation de l'engagement des pays signataires de poursuivre leurs efforts lors du Sommet de la Terre « Rio+20 » de juin 2012.<sup>10</sup>

Action 21 se conjugue à tous les échelons institutionnels et comprend des principes d'action, des objectifs, des activités et des moyens d'exécution. Pour l'échelon local, nous pouvons nous référer au chapitre 28 de ce plan « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 ». Il stipule qu'elles devraient toutes s'engager à élaborer un Agenda 21 – ou programme d'action de développement durable – couvrant les domaines qui sont de leur compétence.

Le développement durable n'étant pas normatif, une marge de manœuvre large en termes de contenu, d'objectifs et de mise en œuvre est donnée. Ceci se justifie par le fait que de nombreux problèmes doivent être résolus à l'échelle locale. Ainsi, Action 21 offre un cadre de référence cohérent qui « a été conçu pour être mis en œuvre au niveau des Etats nationaux, mais tous les autres échelons politico-institutionnels sont également appelés à œuvrer dans le sens de ces objectifs. » (ODT, 2012 : 19)

Le programme Action 21 indique également les moyens qui permettront de le mettre en œuvre et de vérifier l'atteinte des objectifs. Le chapitre de la section IV qui clôt le programme concerne « L'information pour la prise de décision ». Il fait notamment référence aux outils d'évaluation du développement durable dont les indicateurs de développement durable qui « constituent une base utile pour la prise de décisions » (40.4) et « aux moyens permettant, à l'échelon local, provincial, national et mondial, d'assurer que la planification du développement durable soit fondée, dans tous les secteurs, sur des informations opportunes, fiables et utilisables » (40.5 C). Ainsi, Action 21 offre à toutes collectivités les clefs pour concrétiser le développement durable par le biais d'un Agenda 21 local.

---

<sup>9</sup> Section I : Dimensions sociales et économiques. Section II : Conservation et gestion des ressources aux fins de développement. Section III : Renforcement du rôle des principaux groupes. Section IV : Moyens d'exécution.

<sup>10</sup> <http://www.uncsd2012.org/> [consulté le 19 février 2013]

## 2.2 Mise en œuvre des démarches Agenda 21 en Suisse

### 2.2.1 Le développement durable – mandat constitutionnel

En Suisse, le développement durable est inscrit dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999, notamment dans les parties suivantes :

#### Préambule

«... Conscients de leur responsabilité envers la Création, Résolus à renouveler leur alliance pour renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance et la paix dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde, Déterminés à vivre ensemble leurs diversité dans le respect de l'autre et l'équité, Conscients des acquis communs et de leur devoir d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures...»

#### But (art. 2)

al. 2: «La Confédération suisse favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays..»

#### Développement durable (art. 73)

«La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain..»

Le développement durable est donc un mandat constitutionnel qui a souvent été intégré aux constitutions cantonales dans le cadre de révision à l'instar de celle du Canton de Fribourg, de Vaud de Berne et de Genève.

### 2.2.2 Démarche de développement durable – lignes directrices

Tel que présenté dans le tableau ci-dessous, le développement durable profite de lignes directrices générales pour sa mise en œuvre qui nécessitent d'être affinées et institutionnalisées dans le cadre d'une démarche Agenda 21.

	Questions	Objectifs	Moyens
1	Où en est-on ?	Monitoring pour un territoire/ une région Chemin effectif parcouru mesuré	Indicateurs de développement durable
2	Où veut-on aller ?	Avoir un cadre de référence commun Définir des objectifs	Vision sur le long terme Agenda 21
3	Quel chemin prenons-nous ?	Projets favorisant le développement durable ou non	Outils d'évaluation de projets
4	Dispose-t-on des moyens adéquats pour atteindre notre but ?	Analyser si les méthodes sont adéquates Préparer l'amélioration	Outils d'évaluation de processus

Tableau 1 : Lignes directrices de mise en œuvre du développement durable

Source : Dessin de l'auteur d'après le schéma du Guide des outils d'évaluation de projets selon le développement durable (ODT, 2004 : 11)

L'objectif global de la démarche Agenda 21 est que « les expériences faites et les outils et processus développés au sein de la démarche doivent être intégrés au mieux à la gestion administrative et politique quotidienne. C'est ainsi que l'impact est le

plus grand et que le processus peut être assuré à long terme, indépendamment des modes et des personnes. Les objectifs du développement durable sont intégrés aux politiques publiques, ainsi qu'aux outils de l'administration tels que les plans directeurs, les lois, les règlements, le programme de législature. » (ODT, 2005 : 15)

Parmi les facteurs de succès retenus pour la mise en œuvre d'un Agenda 21 nous pouvons retenir la nécessité d'institutionnaliser la démarche (ODT, 2005). Il s'agit de rendre opérationnel les quatre étapes présentées dans le tableau ci-dessus :

- de faire un état de la situation du développement durable de la collectivité concernée (indicateurs) ;
- de poser des objectifs politiques à atteindre (décisions de la direction à prendre en termes de durabilité et choix des priorités) ;
- d'élaborer un programme d'action permettant d'atteindre les objectifs politiques, d'évaluer les projets à l'aide d'outils spécifiques ;
- d'allouer des ressources pour implémenter le programme d'action et de prendre du recul en analysant, dans un esprit d'amélioration continue, si l'ensemble permet d'atteindre les buts retenus.

L'ensemble de la mise en œuvre de ces étapes nécessite des prises de décisions politiques, la désignation des responsables de mise en œuvre et l'octroi de moyens financiers et humains. Selon le schéma d'explication que le Canton de Berne propose dans son « Introduction à la politique communale orientée développement durable » de mars 2009, différents échelons de décisions et de responsabilités de mises en œuvre sont prévus pour concrétiser une démarche de développement durable au niveau local. Ce schéma peut être transposé au niveau cantonal.

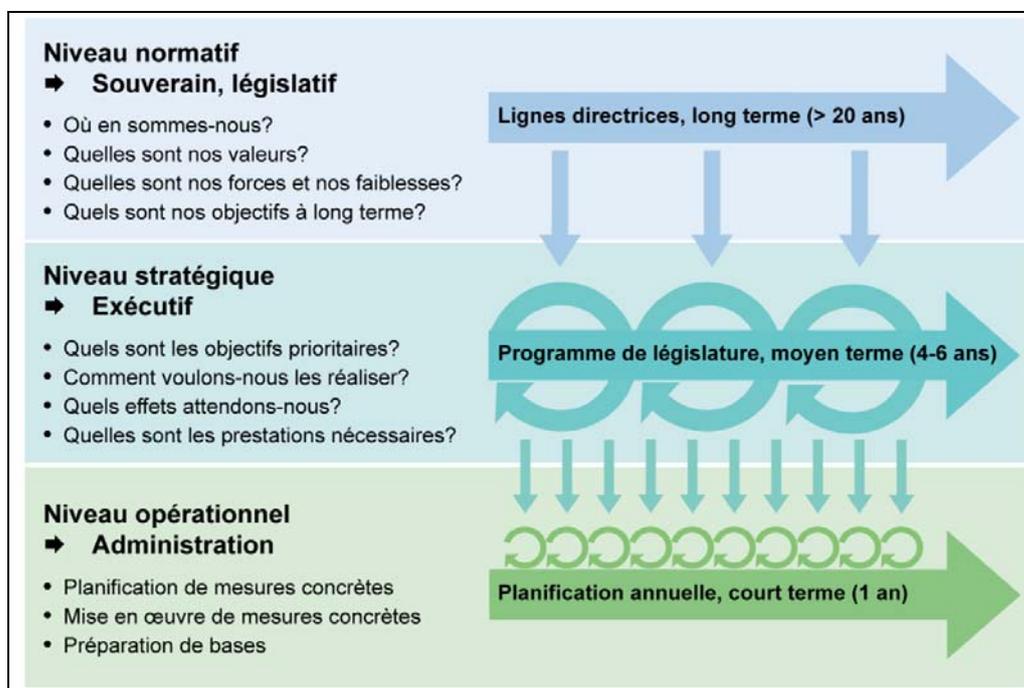


Tableau 2 : Introduction à la politique communale orientée vers le développement durable

Source : Office de la coordination environnementale et de l'énergie, Canton de Berne, p.35

Ce schéma illustre les différentes questions qu'une collectivité devrait se poser en amont du processus. Ces questions sont adressées en partie au législatif qui se doit de poser une vision à long terme, de réfléchir aux valeurs de la collectivité et de déceler les forces et les faiblesses sur la base d'un diagnostic. Ainsi, le législatif donne des

orientations à long terme. L'exécutif décide des priorités et des moyens d'atteindre les objectifs qu'il choisit. Il décide aussi des effets attendus. Ensuite, l'administration se charge de l'opérationnel, c'est-à-dire de la concrétisation des mesures adéquates pour atteindre les objectifs de l'exécutif.

Ce modèle de gestion permet à la collectivité de s'assurer d'une certaine cohérence de la démarche de développement durable. Les responsabilités du législatif, de l'exécutif et de l'administration sont claires. Comme nous le verrons plus loin, le fait que ce modèle de gestion n'est pas suivi systématiquement a pour conséquence que des démarches Agenda 21 peuvent présenter certaines faiblesses institutionnelles.

Suite à cette partie théorique concernant la concrétisation du développement durable par le biais d'une démarche idoine, nous allons dans ce travail illustrer les différentes responsabilités de mise en œuvre du développement durable en Suisse avant de faire le point sur les démarches conduites par les collectivités. Cette section se terminera par la présentation succincte des démarches Agenda 21 des cantons étudiés.

### 2.2.3 Développement durable – Responsabilités et mise en œuvre

Au niveau national, le Conseil fédéral est l'organe politique responsable du développement durable. Au sein de l'administration fédérale, l'ODT a la responsabilité de coordonner la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable tant au niveau fédéral qu'au travers de la collaboration avec les cantons, les communes et les autres acteurs intéressés dont notamment l'économie privée.

Au sein de l'administration fédérale, l'ODT dirige le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD) qui a pour mission de conduire la démarche transversale. Il assure le rôle de plate-forme d'échange pour coordonner les actions de la Confédération relatives au développement durable. Au sein du CIDD sont représentées une trentaine d'unités administratives responsables de la concrétisation du développement durable.

La coopération avec les cantons et les communes est rendue possible notamment par le Forum du développement durable organisé deux fois par année par l'ODT. C'est l'occasion de réunir des acteurs issus de secteurs très variés pour échanger sur des sujets ayant trait à la durabilité. L'ODT encourage les cantons et les communes à favoriser des processus de développement durable au niveau local, cantonal et régional. A cette fin, un programme d'encouragement financier permet de soutenir des projets locaux.

## 2.3 Démarches cantonales de développement durable

Selon l'ODT, la définition d'une démarche de développement durable « donne les structures, les compétences, les procédures et les moyens à une collectivité publique pour s'orienter vers un développement durable, de manière à lui permettre d'agir en prenant en compte le niveau local autant que le global, le court terme autant que le long terme, et de considérer à la fois l'efficacité économique, l'équité sociale et la préservation de l'environnement, dans l'optique d'une amélioration continue. » (ODT, 2005 : 10)

En Suisse, selon le bilan de l'ODT diffusé au mois de juin 2013, 16 cantons sur 26 sont engagés dans une démarche de développement durable et 213 communes sur 2408 ont mis sur pied un processus du type Agenda 21.<sup>11</sup> Ainsi, 32% de la population helvétique vit au sein d'une collectivité engagée. Nous pouvons constater que lorsqu'un canton a une démarche Agenda 21, les communes sont directement stimulées à faire de même. 85% d'entre elles se situent dans un canton engagé.<sup>12</sup>

A ce jour, les cantons suivants ont mis sur pied une démarche de développement durable : Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Soleure, St-Gall, Thurgovie, Tessin, Valais, Vaud, Zurich.

Les principaux thèmes abordés par les collectivités sont : aménagement du territoire, sensibilisation et communication. Au niveau communal nous pouvons relever les actions touchant l'énergie, la nature et le paysage. Les thèmes sociaux et économiques tels que l'égalité entre les hommes et les femmes, l'intégration, la consommation et les finances sont les parents pauvres des démarches. Le thème « transport et mobilité » est le plus important.

Les collectivités sont libres de s'engager dans une démarche complète ou d'initier des projets de durabilité spécifiques. Toutefois, la mise sur pied d'un processus complet est une meilleure garantie que les engagements pris soient suivis d'effets, et ce sur le long terme (voir point 2.2.2). La présentation au point suivant des démarches de développement durable des quatre cantons étudiés permettra d'illustrer que même si parfois les processus de mise en œuvre de la durabilité sont appliqués de manière partielle, cela ne constitue pas un frein à la réalisation de projets innovateurs et fortement utiles pour concrétiser le développement durable, dont notamment des évaluations de la durabilité.

### 2.3.1 Origines des démarches de développement durable des quatre cantons étudiés.

Bien que les effets de ces démarches sur le développement durable ne puissent être étudiés dans le cadre de cette recherche, nous tenons à présenter de manière succincte ci-dessous l'organisation de la mise en œuvre du développement durable en termes de ressources humaines et financières, ainsi que les principaux processus et projets réalisés. Ces brefs portraits tentent de démontrer que chaque canton peut présenter des projets novateurs contribuant chacun à favoriser le développement durable quelque soit le mode d'institutionnalisation retenu par l'exécutif. Chacune des démarches cantonales sera analysée de manière exhaustive à la section 5 de ce travail.

---

<sup>11</sup> Chiffres au 01.01.2013

<sup>12</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00264/00538/index.html?lang=fr> [consulté le 19 février 2013]

### 2.3.1.1 Ressources et projets de développement durable du Canton de Genève

Genève est le premier canton en Suisse à initier une démarche d'élaboration d'un Agenda 21 dès le dépôt en 1996 de la motion concernant « l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable ». Il ouvre la voie en initiant une démarche prospective très complète et d'importants moyens financiers sont directement engagés pour conduire la réflexion qui fera l'objet d'une large consultation avant d'aboutir sur le projet de loi sur l'action publique en vue d'un développement durable de mars 2001. Toujours en vigueur aujourd'hui, cette loi est la colonne vertébrale de l'action cantonale pour la durabilité. Votée par le Grand Conseil au début de chaque législature, cette loi est « dégradable » dans le sens que le législatif a la possibilité de ne pas la voter et d'abandonner ainsi la politique de développement durable du canton. De la sorte, le développement durable est régulièrement remis à l'agenda politique. Ceci permet un débat tous les quatre ans entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil et les commissions relatives au processus législatif.

Le Canton de Genève comprend trois acteurs pour l'Agenda 21 : le Service du développement durable (SCDD), acteur clef et moteur du véhicule, il a le rôle d'impulsion et doit être le garant de la mise en œuvre de cette politique. Le SCDD, rattaché actuellement au Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé, est pourvu de 5,4 postes et profite d'un budget pour des mandats (environ CHF 80'000.-). Le SCDD est soutenu par deux entités en vue de construire la transversalité. Le Comité interdépartemental Agenda 21 et une entité externe, le Conseil du développement durable. Le Comité Agenda 21 doit assurer la transversalité interne et motiver les autres départements à initier des actions transversales qui vont dans le sens du développement durable. La commission extraparlamentaire est composée de 12 à 15 membres désignés par le Conseil d'Etat qui représentent les trois pôles : économique, social et environnemental. Sa mission est d'assurer une concertation avec la société civile. L'objectif est d'avoir le regard des différents milieux sur les actions menées au sein de l'Etat et celles qui s'adressent à la collectivité locale.

Cadrées par la loi sur l'action publique pour le développement durable, les actions mises en œuvre dans le Canton de Genève sont inscrites dans la loi. Au niveau opérationnel ce sont des groupes de travail, présidés par des membres du Comité, qui assurent l'exécution des actions exposées dans le calendrier de législature.

Orientés sur la sensibilisation des acteurs externes à l'administration et sur la mise en œuvre d'actions ayant trait à l'administration, ces groupes de travail ont ainsi participé notamment à l'élaboration du « Guide pratique de l'Agenda 21 communal » publié en 2002. Elaboré avec l'Association des communes genevoises, c'est le premier guide romand à l'intention des communes. Il a été suivi de l'engagement d'un certain nombre de collectivités genevoises à élaborer un Agenda 21 et aujourd'hui, 15 communes sur 45 ont une démarche officielle de développement durable. Des rencontres communales pour un développement durable ont également lieu deux fois par année.

Afin de sensibiliser l'économie privée, le SCDD a publié en 2003 le « Guide pratique PME et développement durable ». Cette diffusion est actuellement accompagnée des Rencontres du management durable qui visent à promouvoir le développement durable au sein des entreprises et à favoriser l'échange d'expériences.

Toujours orienté sur la sensibilisation des citoyens, un « Guide de la consommation responsable » ainsi qu'un Festival annuel du développement durable permettent à tout un chacun d'avoir des informations concrètes sur ce qui peut être fait à titre individuel.

Un Guide pour les Agendas d'établissement scolaire est promu par le Département de l'instruction publique et la concrétisation de ces Agendas 21 scolaires est inscrite dans la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable. Afin de récompenser les auteurs d'une réalisation exemplaire, un concours annuel permet de décerner le Prix du développement durable (CHF 10'000.-). Une bourse annuelle (CHF 30'000.-) est destinée à soutenir la réalisation d'un projet exemplaire.

Au niveau de l'administration, des informations sur le développement durable sont fournies aux collaborateurs et un Système de Management Environnemental de l'Etat (SME) a pour objectif de diminuer les impacts négatifs des activités de l'administration cantonale. Dans ce cadre, les achats responsables sont un des axes prioritaires en lien avec la publication en 2010 du « Guide des achats professionnels responsables » élaboré en collaboration avec l'Association des communes genevoises, l'Unité de développement durable du Canton de Vaud et la Confédération. Le Canton de Genève participe également au Cercle indicateurs et prévoit de faire un Plan climat.

#### 2.3.1.2 Ressources et projets de développement durable du Canton de Berne

Dans la foulée du Canton de Genève, la motion « Sommet planète Terre: mise en œuvre d'Action 21 dans les communes bernoises » est déposée dans le Canton de Berne le 4 décembre 1997. Il en découle un ancrage du soutien aux communes dans le Plan directeur cantonal dès 2002. Le 9 février 2000, la motion demandant « l'élaboration d'un Agenda 21 pour le Canton de Berne » aura pour effet l'institutionnalisation du développement durable au sein de l'administration cantonale par le biais de décrets du Conseil d'Etat. Ces décrets concernent particulièrement la réalisation d'évaluations de la durabilité de stratégies et de planifications directrices. Dans les faits, le Canton de Berne n'a pas à proprement parler d'Agenda 21 mais se soucie de la prise en compte du développement durable par l'administration tout en soutenant les communes bernoises, échelon propice pour agir localement.

Au sein de l'administration, c'est le Bureau de la coordination environnementale et de l'énergie (AUE) au sein de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie qui est responsable du développement durable. Fort de 3 emplois à temps plein consacré au développement durable, Berne consacre environ deux postes pour le soutien aux communes avec un budget spécifique (environ CHF 80'000.-).

Au niveau de l'administration, des évaluations de la durabilité de projets stratégiques sont conduites. Aujourd'hui, suite à la réalisation de 25 évaluations, un deuxième bilan est en cours. Il apportera des éléments concrets pour assurer la poursuite de la démarche et pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins des personnes responsables d'effectuer ces évaluations. En effet, les évaluations sont en mains de chefs de projets qui peuvent de manière volontaire demander un soutien aux responsables du développement durable. Le Canton de Berne est pionnier en matière d'évaluations de la durabilité des projets effectuées par une administration.

Les communes profitent d'un appui ciblé de la part du canton par le biais du « Réseau de compétences pour le développement durable », plate-forme d'échange d'informations et d'expériences, et d'un appui financier. Des outils sont mis à disposition et un soutien formel de la part du canton permet aux communes intéressées d'initier une démarche et de leur assurer un accompagnement. La collaboration avec les communes est croissante et aujourd'hui, 36 communes sur 390 sont engagées dans une démarche Agenda 21.

### 2.3.1.3 Ressources et projets de développement durable du Canton de Vaud

C'est en 1998 que le Canton de Vaud s'attèle à une démarche de développement durable suite au dépôt du postulat concernant « l'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21 ». Soucieux de ne pas empiéter sur les compétences communales, le canton entame une démarche qui aboutira à la volonté de mettre en œuvre un « Agenda 21 cantonal simplifié », objectif inscrit comme action dans le programme de législature du Conseil d'Etat 2003-2007. Suite à un changement de département et d'orientation politique, le dossier sur le développement durable sera réactivé et obtiendra finalement le soutien du gouvernement.

Cette démarche aboutira à l'intégration du développement durable sous la forme d'un Agenda 21 dans le programme de législature du Conseil d'Etat 2007-2012 offrant une voie à suivre pour toute la société vaudoise. Dans le programme de législature 2012 -2017, les objectifs prioritaires pour le développement durable ont été enrichis, notamment par le renforcement du pôle social et du pôle économique. Ces objectifs sont illustrés par des indicateurs assortis de cibles, à plus ou moins long terme, qui viennent adapter et compléter ceux d'ores et déjà identifiés en 2007.

Guidé par les principes du développement durable, le Conseil d'Etat s'engage à tendre vers les cibles choisies par la mise en œuvre des politiques publiques – stratégies, programmes et projets. La concrétisation du développement durable passe à la fois par le cadre légal et réglementaire et par l'organisation des prestations dont l'Etat a la responsabilité. Cette concrétisation passe également par sa promotion auprès des collectivités et des milieux économiques.

Au sein de l'administration cantonale, la mise en œuvre du développement durable est sous la responsabilité des départements et services. Ils sont libres de s'engager dans une meilleure prise en compte du développement durable et des initiatives sont prises sans insertion particulière dans un programme global formalisé de mise en œuvre. Les services peuvent être soutenus par l'Unité de développement durable (UDD) qui agit comme centre de compétences, de ressources et d'appui.

Depuis 2004, l'UDD, au sein de laquelle travaillent quatre personnes (3,3 emplois temps plein), collabore avec les services sur une base volontaire. L'UDD s'est chargée de développer des outils à l'intention des services de l'administration et d'acteurs externes, telles que les communes et les entités parapubliques. Active en tant que service transversal, l'UDD est régulièrement consultée sur des projets de lois et des stratégies. Elle travaille particulièrement sur des projets liés aux activités de l'administration tels que la politique d'achats, les marchés publics et la conduite de bilan (CO<sub>2</sub>). Elle promeut également l'utilisation de l'outil d'évaluation de projet Boussole21 auprès des services de l'Etat et des communes intéressées.

Les projets et outils conduits par l'UDD sont publiés dans la collection Jalons parmi lesquels nous pouvons citer « Les indicateurs de développement durable », « Boussole21, outil d'évaluation des projets de durabilité », « Actions pour la durabilité dans les communes », « Bilan CO<sub>2</sub> et de développement durable des activités de l'administration » et « Sméo : fil rouge pour la construction durable ». Le Canton de Vaud participe également au Cercle Indicateurs.

#### 2.3.1.4 Ressources et projets de développement durable du Canton de Fribourg

Dernier canton étudié dans le cadre de ce travail, le Canton de Fribourg a initié sa démarche Agenda 21 sous l'impulsion du postulat « Développement durable » déposé en 2007, suivi rapidement par le dépôt la même année de l'initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois ». Le Conseil d'Etat a été favorable à ces deux interventions parlementaires et s'est rapidement engagé à élaborer une Stratégie de développement durable. Entretemps, la préoccupation du Grand Conseil liée au développement durable l'a conduit à accepter en 2009 le postulat « engagement cantonal en faveur d'achats publics équitables ». C'est en juin 2011 que le Canton de Fribourg a diffusé sa Stratégie de développement durable. Elle consiste en un plan d'action exhaustif muni d'un budget et s'adresse tant à l'administration qu'à des acteurs de l'économie privée et des communes.

La mise en œuvre de la Stratégie est assurée par les directions départementales en collaboration avec la responsable développement durable, qui coordonne cette démarche dans le cadre d'un poste à 90%. Un groupe de travail et un groupe stratégique accompagnent l'élaboration du portefeuille d'actions. L'objectif était d'initier toutes les actions au plus tard deux ans après la validation de la Stratégie et aujourd'hui les  $\frac{3}{4}$  sont en cours.

La Stratégie est constituée d'un état des lieux, de six objectifs à atteindre, de 25 actions, d'un processus d'évaluation de la durabilité des projets de lois et décrets et d'un monitoring annuel du développement durable. Les actions concernent tant les politiques publiques que la gestion propre de l'administration. Les 25 actions ne peuvent être toutes présentées ici et nous n'en avons retenu que quelques-unes.

Concernant l'administration, un Plan de mobilité pour l'Etat a pour but d'optimiser la mobilité professionnelle des collaborateurs afin de promouvoir l'utilisation des transports publics et l'auto partagé. Une formation sur les achats publics durables permet aux acheteurs d'intégrer des critères de durabilité dans leurs processus d'achats.

Concernant les outils d'évaluation de la durabilité, une formation de deux demi-jours sur l'outil d'évaluation de la durabilité Boussole21 a été organisée à l'intention des collaborateurs concernés en vue de concrétiser l'évaluation de la majorité des projets de lois et de décrets. Les résultats de l'évaluation sont publiés sur le site du Grand Conseil, à côté des messages. Le Canton de Fribourg a également effectué une évaluation d'impact sur la santé (EIS) qui concerne le domaine de l'asile. Il participe également au Cercle Indicateurs.

## 2.3.1.5 Démarches cantonales – origine et ancrage institutionnel

Le tableau suivant illustre de manière succincte les interventions parlementaires qui sont à l'origine des Agendas 21 ou démarches cantonales étudiées. Les cantons sont présentés selon l'ancienneté de leur démarche.

	<b>ORIGINE</b>	<b>EFFETS</b>
GENEVE	23 mai 1996 – Motion concernant l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable  21 septembre 200 – Motion « Développement durable, Genève doit montrer l'exemple »	Mars 2001 – Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable
BERNE	4 décembre 1997 – Motion « Sommet planète Terre : mise en œuvre d'Action 21 dans les communes bernoises »  9 février 2000 – Motion demandant « l'élaboration d'un Agenda 21 pour le Canton de Berne »	Dès 2002 – Soutien aux communes dans le Plan directeur cantonal  Dès 2007 – Décrets du Conseil d'Etat concernant l'administration et l'évaluation
VAUD	26 octobre 1998 – Postulat concernant « L'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21. »  6 février 2007 – Postulat « Pour des mesures cantonales contre le réchauffement du climat, nouveau tour de roue pour un développement durable. »	Action 35 « Programme de développement durable » dans le Programme de législature du Conseil d'Etat 2003-2007  Agenda 21 dans le Programme de législature du Conseil d'Etat 2007-2012  Agenda 21 dans le Programme de législature du Conseil d'Etat 2012-2017
FRIBOURG	21 août 2007 – Postulat « Développement durable »  14 décembre 2007 – Initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois. »  8 octobre 2009 – Postulat « engagement cantonal en faveur d'achats publics équitables »	8 septembre 2009 - Adoption de la modification de la loi sur le Grand Conseil (message avec évaluation de la durabilité de projets de lois et de décrets)  Juin 2011 – Stratégie de développement durable

Tableau 3 : Schéma des démarches cantonales – origine et ancrage institutionnel

Sur la base des ces informations, nous pouvons estimer à première vue que les cantons de Genève et Fribourg ont une institutionnalisation du développement durable plus forte que les cantons de Vaud et de Berne, ce dernier n'ayant pas d'Agenda 21 à proprement parler. La démarche vaudoise consiste en un Agenda 21

intégré au programme de législature du Conseil d'Etat. Elle a pour but d'influer sur la prise en compte de la durabilité au niveau de la société vaudoise, l'administration étant appelée à agir sur une base volontaire. Par contre, le Canton de Berne est pionnier en termes de processus liés à l'évaluation de la durabilité, suivi par Fribourg qui a aussi formalisé l'utilisation d'outils de durabilité, mais quelques années plus tard. Du côté de Genève et Vaud, aucun processus d'évaluation de la durabilité n'est formalisé.

#### 2.4 L'évaluation de projets – Eléments clefs de l'Agenda 21

Conformément aux lignes directrices de mise en œuvre du développement durable du tableau 1 et « parallèlement à l'élaboration d'Agendas 21, majoritairement déclinés sous la forme de plans d'action touchant un certain nombre de thématiques accompagnées de la description précise de projets, des outils de suivi ou de management de développement durable ont été développés » (Boutaud, 2006).

Cette recherche de moyens concrets pour pouvoir recourir aux évaluations répond à un besoin. Il s'agit pour les porteurs de projet ou de politique publique de savoir s'ils favorisent ou non le développement durable. Tel que le déclarait Action 21 en 1992 déjà, l'évaluation est devenue inséparable de la problématique du développement durable. (Villaba et al., 2005)

Les évaluations de la durabilité sont en constante évolution. Destinées à être appliquées à des projets concrets, elles sont testées sur des domaines plus larges tels que des politiques publiques ou des volets de politiques publiques. Dans ce contexte, elles sont destinées, petit-à-petit, à qualifier les démarches relevant du développement durable et à passer de cette notion vague à un référentiel plus lisible par l'ensemble de la société. L'évaluation se base sur des mesures qui ont pour but de constituer des informations à des fins de suivi, de comparaison et de pilotage des politiques, mais également de conduite d'une réflexion globale sur les politiques liées au développement durable. (Société française de l'évaluation, 2004)

##### 2.4.1 Deux types d'outils : les indicateurs et l'évaluation de projet

Tels que présentés dans le tableau 1 « Lignes directrices de mise en œuvre du développement durable », les outils concernant le développement durable permettent d'accompagner une démarche Agenda 21. Les informations qu'ils fournissent sont utiles pour la prise de décision. On peut distinguer deux types d'outils. Le premier permet de répondre à la question « Où en est-on ? ». Il s'agit des indicateurs de développement durable. Le deuxième, orienté sur les projets, permet de répondre à la question « Quel chemin prenons-nous ? ». Il s'agit des outils d'évaluation de la durabilité de projet ou de politique publique.

###### 2.4.1.1 Indicateurs de développement durable : Evaluation de la situation

Les indicateurs de développement durable sont « destinés à analyser sous l'angle du développement durable la situation d'une unité territoriale (commune, canton, etc.) ou d'un secteur politique particulier (agriculture, aménagement du territoire, etc.). Mis à jour de façon régulière (monitoring), ils permettent de mettre en évidence les variations dans le temps et fournissent ainsi les bases nécessaires pour détecter en temps utile toute évolution problématique et identifier les mesures à prendre pour favoriser le développement durable. Il s'agit par conséquent d'un outil qui peut être

utilisé à la fois pour planifier une politique axée sur le développement durable et pour contrôler les résultats de cette politique sur le long terme. » (Direction bernoise des travaux publics, des transports et de l'énergie, 2010 : 5)

Au niveau Suisse, les Indicateurs de développement durable pour la Suisse (ou projet MONET<sup>13</sup>) diffusés dès 2003 permettent de savoir si le pays est sur la voie du développement durable ou non. Ils assurent la mesure du niveau de durabilité dans le temps et permettent de déceler les actions nécessaires pour favoriser le développement durable. Ces indicateurs ont également pour but de lancer une discussion concernant les objectifs et l'orientation d'un développement durable et d'informer la population et les décideurs politiques.

Ayant des connaissances approfondies en développement durable, l'ODT assure la coordination de différents groupes de travail à l'échelon national, dont le Cercle Indicateurs pour les cantons et les communes. Vingt cantons et dix-huit villes y participent. L'objectif est de calculer des indicateurs (au nombre de 30) selon des méthodologies communes afin de mesurer l'avancement du développement durable à un niveau cantonal et communal. Ce sont les cantons et les communes qui sont responsables de l'analyse des résultats diffusés sur le site de l'administration fédérale. La participation des collectivités au Cercle indicateurs est une preuve de leur engagement en faveur du développement durable.

Certains cantons, à l'instar du Canton de Vaud ont élaboré des systèmes d'indicateurs de développement durable qui complètent ceux proposés dans le cadre du Cercle indicateurs.<sup>14</sup> Ainsi, l'état d'avancement du développement durable de la société vaudoise est suivi à l'aide de 90 indicateurs choisis, si possible, selon l'approche méthodologique du système d'indicateurs de la Confédération (projet MONET).

#### 2.4.1.2 Foisonnement d'outils d'évaluation de la durabilité (2000-2010)

En Suisse, les responsables d'Agenda 21, souvent en lien avec les milieux académiques, se sont attelés à développer des outils d'évaluation de la durabilité qui puissent les appuyer dans leur pratique quotidienne de gestion de projet. Les évaluations de la durabilité ayant pour but « de renforcer la prise en compte des principes du développement durable lors de l'élaboration de projets et de décisions politiques. Cela implique de vérifier la compatibilité d'un projet avec les trois dimensions du développement durable, en mettant en évidence ses effets positifs et négatifs sur l'économie, la société et l'environnement d'un territoire ou d'une collectivité donnés, à court et à long terme, et dans une perspective tant locale que globale. » (DuPasquier, 2013)

En Suisse, selon l'Etat des lieux de 2003 des démarches de développement durable dans les communes, « vingt-cinq démarches disent utiliser un outil d'évaluation qualitatif pour leurs projets, les données recueillies ne permettent cependant pas de cerner la qualité effective de ces outils, et il est probable qu'un travail important doit encore être fait dans ce domaine. » (ODT, 2003 : 31)

<sup>13</sup> Indicateurs MONET – Monitoring der Nachhaltigkeit Entwicklung –

<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00268/00551/index.html?lang=fr> [consulté le 19 février 2013]

<sup>14</sup> <http://www.vd.ch/themes/environnement/developpement-durable/indicateurs/indicateurs-pour-le-canton-de-vaud/> [consulté le 19 février 2013]

Le développement d'outils d'évaluation de la durabilité évolue lentement et c'est en avril 2004 que l'ODT publie le rapport « Evaluation de la durabilité - Conception générale et bases méthodologiques » à l'intention des offices de l'administration fédérale pour l'évaluation de leurs stratégies, plans et programmes. Dans ce rapport, l'ODT indique qu'environ 21 outils étaient développés sans réelle coordination et il ne pouvait que confirmer que « le développement durable étant une notion relativement récente, l'on ne dispose pour l'heure que de peu de recul et d'expérience en ce qui concerne les instruments à disposition pour effectuer ces évaluations. » (ODT, 2004 : 5)

L'étude conduite par Peter Knoepfel en 2006 révèle « qu'un nombre important d'outils d'évaluation et de sets d'indicateurs sont développés de par le monde et que les approches existantes consistent souvent en une juxtaposition d'éléments sans considération systématique des trois pôles du développement durable. » Dans ce contexte, il « propose de pallier ce manque en définissant un outil simple et utilisable au niveau communal, qui permette de déterminer les impacts de projets particuliers et de déterminer des priorités d'actions sur la base d'un travail participatif avec des communes pilotes » (Knoepfel et al., 2006 : 2). Cette recherche confirme l'intérêt très récent pour l'évaluation de la durabilité de projets.

#### 2.4.2 Une pratique de l'évaluation de la durabilité en nette augmentation

Dans la Stratégie de développement durable 2012-2015 du Conseil fédéral, l'évaluation de la durabilité est inscrite dans les mesures transversales. « Dans l'optique d'une prise en compte équilibrée des critères du développement durable et de l'amélioration de la cohérence de la politique, il est important pour le Conseil fédéral que l'optimisation et la pesée des intérêts soient précoces, et que la présentation et la justification des décisions prises soient transparentes. » (Conseil fédéral, 2012 : 53)

Aujourd'hui, l'analyse sommaire des démarches de développement durable des cantons,<sup>15</sup> sans considérer le niveau institutionnel communal, révèle qu'une généralisation de l'évaluation de la durabilité n'a pas encore eu lieu et que le nombre d'outils d'évaluation mis à jour et utilisés, en regard de la situation qui prévalait en 2004, a fortement diminué. Le guide pratique<sup>16</sup> « Evaluer la durabilité des projets dans les cantons et les communes » publié par l'ODT en 2007 en recense onze. Cette stabilisation peut être due à une mise à jour et une utilisation des outils plus ancrée au sein des collectivités.

Un aspect positif à relever est la nette augmentation de l'utilisation des outils d'évaluation de la durabilité entre 2006 et 2007 observée par l'ODT. Le dernier état des lieux de l'ODT de juin 2012 sur le même sujet indique que « onze cantons sur les quatorze qui pratiquent des évaluations de développement durable mènent également une démarche de développement durable officielle, l'évaluation faisant partie de leur programme d'action. De même, trente villes et communes d'agglomération, sur les trente-six réalisant des évaluations, ont aussi une démarche de développement durable officielle » (ODT, 2012 : 9). La principale raison évoquée à propos de ces évaluations est la volonté d'être plus performant du point de vue du développement durable. Il est à noter que l'évaluation de la durabilité est majoritairement intégrée à une démarche Agenda 21.

<sup>15</sup> [http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/agenda21\\_kantone/index.html?lang=fr](http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/agenda21_kantone/index.html?lang=fr) [consulté le 19 février 2013]

<sup>16</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/02519/03697/index.html?lang=fr> [consulté le 19 février 2013]

## 2.5 L'Agenda 21 à la croisée des chemins

Tel que nous l'avons vu dans les parties précédentes de ce travail, les démarches Agenda 21 sont des processus conduits sur des bases politiques volontaires conformément à l'Action 21 de 1992 qui stipule, en préambule du chapitre 1, « qu'aucun pays ne saurait réaliser tout cela à lui seul, mais la tâche est possible si nous œuvrons tous ensemble dans le cadre d'un partenariat mondial pour le développement durable. »

Au Sommet de la Terre de « Rio+20 » en 2012, les pays signataires ont confirmé leur engagement en faveur du développement durable. Ils ont réaffirmé la validité d'Action 21 diffusé en 1992 et nous pouvons estimer que l'Agenda 21 est considéré comme « un document stratégique et opérationnel pour le long terme. Il fixe un projet de territoire à long terme décliné en programmes d'action soumis à une évaluation régulière. » (Carlier, 2012 : 47)

La vision du Conseil fédéral pour mettre en œuvre le développement durable indique qu'il souhaite « atteindre le développement durable par le partenariat » (Conseil fédéral, 2012 : 5), notamment avec les cantons. Cette mise en œuvre laisse à tout gouvernement local la liberté de choisir ses priorités, d'entreprendre des actions ainsi qu'une institutionnalisation qui est propre aux sensibilités politiques locales du moment et aux ressources disponibles. Ceci a pour corollaire que les pays, les régions et les collectivités locales se sont engagés à des rythmes différents dans des démarches Agenda 21 qui ont pour but de « dépasser la mise en place d'actions réalisées au coup par coup, pour s'engager dans une démarche de structuration globale de la politique de la collectivité orientée vers une logique de développement durable. » (Carlier, 2012 : 48)

Aujourd'hui, un certain nombre de questions émerge quant à l'efficacité de ces démarches Agenda 21 en termes d'effets sur la durabilité et nous pouvons constater que « la prise en compte du développement durable dans la gestion des services publics locaux en Europe laisse entrevoir un bilan mitigé. » (Fialaire, 2008 : 20)

Ceci est en partie dû au fait que les textes relatifs au développement durable au niveau international sont assez évasifs et que l'appropriation du concept par les pays est très variable. Une autre difficulté qui n'a pas été vraiment surmontée « est de traduire en termes de projet de développement concret, de disposition réglementaire ou d'organisation spatiale, l'abstraction de ce que représente aujourd'hui le concept de "développement durable". » (Theys et al., 2010 : 51)

Il en résulte une certaine confusion car « chacun s'étant approprié le concept en privilégiant largement le recyclage des ressources ou approches existantes, il n'est pas étonnant que l'on parvienne à une galaxie de mondes qui s'ignorent : celui de la précaution ou de la notation boursière n'est pas celui de la "mobilité durable", lui même différent de ceux de la "décroissance soutenable", du "commerce équitable", de la "gouvernance globale" ou de "l'écologie industrielle"... Et l'on voit mal où tous ces mondes pourraient dialoguer de manière productive ensemble » (Theys, 2010 : 50). Cette difficulté à saisir ce qu'est le développement durable est un réel obstacle pour se mettre d'accord sur les moyens d'action nécessaires pour le favoriser, ceci tant à l'échelon international que local.

En Suisse, le Conseil fédéral souscrit à la définition du développement durable la plus largement acceptée sur le plan international, à savoir la « définition Brundtland »<sup>17</sup> qui est complétée dans sa stratégie par sa propre « vision du développement durable » et d'explications sur « comment il entend intégrer cette vision dans les différentes politiques sectorielles de la Confédération » (Conseil fédéral, 2012 : 4). Le fait que le développement durable soit identifié comme une « vision » par le Conseil fédéral confirme que « la notion d'Agenda 21 local renvoie à des réalités, des formes et des définitions qui peuvent être très différentes d'un pays à l'autre, voire même au sein d'un même pays. » (Boutaud, 2009 : 14)

Ce manque de compréhension commune de ce qu'est le développement durable rend d'autant plus difficile la prise de décision sur quelles actions devraient être entreprises pour le favoriser. Il faut reconnaître que « les modalités concrètes de mise en œuvre du développement durable sont largement tributaires de l'interprétation et de l'attentisme des acteurs, mais aussi des limites inhérentes à ce concept encore « mou » et à l'intervention des pouvoirs publics, quel que soit l'échelon considéré. » (Soldo et al., 2010 : 77)

L'ensemble des actions proposées dans le cadre de démarches Agendas 21 semble souvent à première vue ne pas avoir de lien avec les enjeux supérieurs du développement durable. Cette multitude de moyens de mise en œuvre fait craindre « que cette logique "d'auberge espagnole" faite de beaucoup de bonnes volontés et de projets symboliques, souvent très déconnectée des réalités sectorielles ou opérationnelles existantes, n'ait aussi conduit, finalement, qu'à renforcer les techniques déjà éprouvées et plébiscitées, les préoccupations déjà prioritaires, les entreprises ou les régions déjà les plus performantes, en contournant les situations véritablement non durables ou les inégalités écologiques les plus insupportables. » (Theys, 2010 : 52)

Les Agendas 21 se conjuguent aussi à des échelles diverses et « peuvent viser des publics cibles très différents : certains se limitent aux membres de l'administration, alors que d'autres cherchent plus largement à associer les acteurs du territoire, parfois jusqu'aux citoyens » (Boutaud, 2006 : 17). La concrétisation d'actions dans le cadre d'Agendas 21 se fait dans des contextes administratifs où les niveaux de compétence des collectivités locales ne sont jamais identiques (Boutaud, 2009). Ainsi, pour le néophyte, ces démarches « peuvent être considérées comme une catégorie fourretout et souvent un simple label promotionnel. » (Lascoumes, 2012 : 33)

Un autre élément en lien avec cette difficulté de concrétiser le développement durable est que « nous sommes dans une très grande ambiguïté sur les formes d'actions publiques les mieux adaptées au développement durable avec, d'un côté, un discours insistant sur le pragmatisme procédural, les modes de faire, la responsabilité individuelle, la participation, la gouvernance... de l'autre, la justification inverse d'interventions plus centralisées, plus autoritaires et normatives au nom de l'urgence, du risque majeur, des limites planétaires... » (Theys, 2010 : 56-57)

A cela, peut être ajouté l'insuffisance du cadre institutionnel à chaque échelon de chaque Etat qui fait que « les services et organisations responsables du développement durable sont souvent faibles » (ODT, 2012 : 44). En effet, le

---

<sup>17</sup> Source : *Ibid.*, p. 6

développement durable doit souvent être pris en considération par les collectivités sans ressources supplémentaires avec les moyens internes. Ceci est paradoxal car « l'ancrage du développement durable dans les structures, d'une part, et dans les procédures, d'autre part, sont les deux faces d'une même médaille » (Knoepfel, 2012 : 12) et que dans le fond, il « existe un déséquilibre manifeste entre le discours sur le développement durable et le développement durable pratique. » (Theys et al., 2010 : 12)

En contraste des éléments présentés ci-dessus, certains spécialistes de développement durable sont plus positifs et constatent que « la montée de ce souci commence à faire sentir plus nettement un ensemble d'effets dans les activités de gouvernement, du simple rapport administratif aux propositions législatives. Dans les sphères institutionnelles, la manière de penser et d'organiser le travail gouvernemental est supposée évoluer. Les traductions de cet objectif de "durabilité" paraissent en effet contribuer à constituer et à mettre en avant des objets de gouvernement nouveaux (climat planétaire, biodiversité, etc.) ou à transformer l'appréhension d'autres plus anciens (croissance économique, progrès technique, etc.). Ces traductions se diffusent dans des discours multiples (politiques, administratifs, académiques,...) et participent à la réorganisation des cadres programmatiques à partir desquels s'élaborent les interventions institutionnelles. Elles semblent trouver des prolongements dans une gamme de dispositifs à vocation opérationnelle » (Rumpala, 2010 : 1). D'autres sont plus volontaristes en affirmant que « le développement durable, n'est pas un concept abstrait, une utopie inaccessible, ni un slogan, mais une philosophie de la vie et du progrès fondée sur une méthode opérationnelle » (Carlier, 2012 : 10). Toutefois, il est indéniable que « même si les démarches de développement durable n'offrent-elles pas de lisibilité immédiate parce qu'il n'y a pas de passerelle rationnelle - loin s'en faut - et que l'articulation des ces dimensions renvoie fondamentalement à la question plus philosophique de la finalité des activités humaines. » (Société française de l'évaluation, 2004 : 12)

Dans ce contexte, le verre peut aujourd'hui sembler à moitié plein ou à moitié vide et la question que se pose Emelianoff « l'Agenda 21 serait-il par définition un dispositif transitoire, contrairement à l'ambition affichée de définir un programme d'actions sur le long terme, "pour" le XXI<sup>e</sup> siècle ? » (Emelianoff, 2005 : 2) est d'une très grande pertinence et mérite d'être prise au sérieux.

Au fond, les collectivités publiques ont toujours œuvré pour le développement durable par le biais des politiques publiques sans y faire référence de manière explicite, et ce bien avant le Sommet de la Terre de Rio en 1992. Qu'il s'agisse de principes généraux tels que la défense de l'intérêt général, la protection de l'environnement, le développement des assurances sociales ou le soutien du plus démuné, l'action de l'Etat est fondamentalement liée aux principes de développement durable. Cette action est souvent illustrée par analogie avec Monsieur Jourdain qui fait de la prose depuis longtemps, sans le savoir.

Aujourd'hui, le développement durable ne faisant pas l'objet d'une politique publique propre mais étant potentiellement inscrit dans l'ensemble des actions de l'Etat, un des enjeux est de le prendre en compte dans les politiques publiques conduites par la collectivité dans une approche « multidimensionnelle, trans-sectorielle et interdisciplinaire » (Société française de l'évaluation, 2004 : 21).

Le chemin semble encore très long car « cela suppose d'agir sur les causes des problèmes et invite à une mise à plat, parfois à une remise en question, des politiques menées. En ce sens, le développement durable n'est pas une nouvelle politique, mais consiste plutôt en une relecture transversale des politiques publiques [...]. » (Carlier, 2012 : 55)

Nous sommes enclins à penser que l'objectif du Conseil fédéral, d'une prise en compte équilibrée des critères du développement durable et de l'amélioration de la cohérence de la politique n'est encore largement pas atteint. « Cette "cohérence" espérée et recherchée pour la concrétisation du développement durable reste encore à ce jour un idéal à atteindre, une vision de l'avenir, qui se doit d'être portée et défendue par les acteurs pour garantir sa pérennité. » (Soldo et al., 2010 : 82)

Dans ce contexte, les responsables des démarches Agenda 21, au niveau politique et au sein des administrations, sont tenus de conduire une réflexion pour renforcer la prise en compte de la durabilité en tant que politique publique.<sup>18</sup> Cette réflexion pourrait considérer l'utilisation de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques comme un moyen de renforcer les démarches Agenda 21. Sachant que les politiques publiques sont très sectorielles et que la vision des impacts sur l'un ou l'autre des pôles de la durabilité n'est pas aisée, le défi de devoir élaborer des outils de mesure du développement durable, d'en assurer la mise en place et la pérennité, reste entier. (Société française de l'évaluation, 2004)

## 2.6 Les évaluations de la durabilité pour renforcer l'Agenda 21

Les méthodes d'institutionnalisation du développement durable dans les politiques publiques existantes ou à venir nécessitent un renforcement certain, tant au niveau politique en termes du choix de la direction à prendre, que d'adhésion et de compréhension de ce que signifie un développement durable. Ensuite, de manière idéale, il s'agirait d'œuvrer à ce que toute politique publique soit mise en perspective avec le développement durable en termes d'objectifs ainsi qu'en termes d'effets. Ceci permettrait de « confronter » la politique publique à la durabilité de manière cohérente dans le sens « qu'une fois les politiques définies, il convient d'en faire une lecture générale, à l'aune des grands principes du développement durable » (Carlier, 2011 : 77).

Dans un contexte où « l'Agenda 21 est considéré comme un catalogue d'actions et de projets relativement exemplaires qui ne suffisent pas à remettre fondamentalement en cause l'ensemble des politiques publiques » (Wisner, 2011 : 10), la pratique de l'évaluation à l'aune du développement durable fait face à la difficulté d'être intégrée dans les processus décisionnels et de parvenir à faire émerger une représentation concrète des conséquences en termes de durabilité dans un contexte où les facteurs d'incertitudes existent. (Rumpala, 210).

L'évaluation de la durabilité comme axe central de la mise en œuvre du développement durable est confrontée à « l'impossibilité de produire un cadre de référence "universel", utilisable pour évaluer la contribution à un développement

---

<sup>18</sup> Nous nous référons à la définition donnée par Peter Knoepfel : « une politique publique se définit comme un ensemble de décisions de différents niveaux juridiques et d'actions, cohérentes et ciblées vers des objectifs, que les acteurs compétents, privés, corporatistes ou étatiques, prennent ou appliquent dans le but de résoudre un problème social » (Knoepfel et al., 2006 : 56). (cette note en bas de page apparaît divisée en deux, ce n'est pas très confortable/lisible, mais peut-être c'est juste sur mon ordi comme ça..... )

durable des politiques ou actions évaluées. » (Société française de l'évaluation, 2004 : 11)

Une utilisation plus systématique d'outils d'évaluation de la durabilité nécessite un renforcement institutionnel du développement durable car l'introduction de ces instruments d'évaluation dans les procédures administratives permet d'assurer que les politiques sectorielles tiennent mieux compte de la durabilité. (Knoepfel, 2011)

Tels que présentés dans les chapitres précédents, les outils utilisés pour le développement durable sont les indicateurs et les outils d'évaluation de la durabilité des projets. Comme constaté par l'ODT, les outils d'évaluation de la durabilité sont globalement adéquats pour l'évaluation de projet, mais ne le sont à première vue pas pour évaluer une politique publique ou un volet de politique publique.

Les obstacles et réticences sont nombreux et ceci est notamment dû au fait que certains des acteurs concernés par la mise en œuvre du développement durable « ont le sentiment, quand ils agissent pour l'environnement, d'agir pour le développement durable, alors que les personnes qui travaillent dans le secteur social ou économique ne se sentent pas concernées. Le développement durable est encore très connoté "environnement" » (Interview de Michel Rubattel). Ceci tend à confirmer que les enjeux de la durabilité et les moyens de concrétiser le développement durable ne sont pas encore bien connus ou pris en compte.

Le potentiel offert par l'élaboration et l'utilisation des outils d'évaluation de politique publique à l'aune du développement durable est entier. « On fera ici le pari que l'évaluation, la diversité de ses postures en même temps que son exigence, introduit à une lecture et une qualification des démarches relevant du développement durable. » (Société française de l'évaluation, 2004 : 16)

### **3 Concept et dessin de la recherche**

#### **3.1 Origine et objectifs de la recherche**

Le choix du sujet de cette recherche provient d'une pratique professionnelle en cours liée à la mise en œuvre de l'Agenda 21 du Canton de Vaud.<sup>19</sup> L'auteure étant responsable dès l'origine en 2004 des propositions stratégiques du processus d'élaboration de cet Agenda 21 et des propositions de contenu au gouvernement, il lui semble utile aujourd'hui de prendre du recul pour imaginer la poursuite de ce programme de développement durable au niveau politico-administratif. Selon son programme de législature 2012-2017, le Conseil d'Etat vaudois est « guidé par les principes du développement durable, il s'engage à tendre vers les cibles choisies par la mise en œuvre des politiques publiques – stratégies, programmes et projets – dont il évalue les effets. » (Conseil d'Etat vaudois, 2012 : 22)

L'expérience conduite depuis bientôt dix ans nous fait constater que les objectifs de durabilité du Conseil d'Etat sont une couche « ajoutée » aux missions des départements et des services de l'administration cantonale. Il en résulte que le développement durable n'est pas intégré dans l'ensemble des politiques publiques et que lorsqu'il l'est, pour une politique ou une stratégie donnée, ce processus révèle un

---

<sup>19</sup> <http://www.vd.ch/themes/environnement/developpement-durable/agenda-21-cantonal/> [consulté le 19 février 2013]

manque de moyens méthodologiques d'une part et de lacunes institutionnelles d'autre part.

Dès lors, constatant que cette situation ne permet de répondre ni à l'objectif gouvernemental ni à l'un des objectifs du développement durable qui est de rendre cohérent les politiques publiques, nous avons opté pour l'étude, à travers cette recherche, des processus politico-administratifs ayant conduit à l'élaboration des Agendas 21 de quatre cantons. L'objectif étant de déceler les différences institutionnelles de ces Agendas 21 pour comprendre quels sont les facteurs favorisant la mise sur pied de processus d'évaluation des politiques publiques à l'aune du développement durable et, le cas échéant, de voir quelles meilleures pratiques pourraient être valorisées.

Ainsi, l'objectif général de notre étude est de connaître les différents types d'institutionnalisation du concept de durabilité dans quatre cantons et de savoir s'il y a, ou non, des aspects politico-institutionnels qui favorisent les processus d'évaluation du développement durable des politiques publiques.

Nos objectifs spécifiques sont :

- Descriptif: Décrire les processus politico-administratifs à l'origine des démarches Agenda 21 et de leur mise en œuvre. Seront ainsi dégagées les différences institutionnelles entre les Agendas 21 étudiés.
- Explicatif ; Expliquer, sur la base des différences politico-institutionnelles entre les démarches de développement durable étudiées, quels semblent être les aspects les plus déterminants pour la mise en place de processus ayant trait à l'évaluation de la durabilité.
- Prospectif : Conduire une réflexion pour rendre possible à l'avenir une meilleure prise en compte du développement durable dans les politiques publiques dans le cadre des Agendas 21 par le biais d'évaluation de la durabilité. Obtenir des informations utiles pour enrichir le débat et renforcer l'action des cantons en termes de durabilité.

Le périmètre de notre étude concerne le processus ayant conduit à l'élaboration de ces Agendas 21 ainsi que leurs spécificités du point de vue institutionnel. L'analyse de leur contenu mériterait un approfondissement dans le cadre d'une autre recherche.

### 3.2 Questions de recherche et hypothèses

Notre travail de recherche est subdivisé en trois paliers successifs : descriptif, explicatif et prospectif avec, pour chacun d'entre eux, une question de recherche. La première question de recherche descriptive sera étudiée par le biais de l'analyse des processus politico-administratifs à l'origine des Agendas 21. La deuxième question de recherche, explicative, permettra d'illustrer les différents types d'institutionnalisation du développement durable. Enfin, c'est par une analyse des réponses données aux deux premières questions que nous répondrons à la troisième question de recherche, prospective.

La principale question de recherche de ce travail est posée comme suit :

- Quel type d'Agenda 21 permet la mise en place de processus d'évaluation de la durabilité des politiques publiques ?

Sous-questions :

- Descriptive : Quels processus politico-administratifs conduisent à l'institutionnalisation d'une démarche Agenda 21 à un niveau cantonal ?
- Explicative : Quel type d'institutionnalisation du développement durable permet de concrétiser des processus d'évaluation de la durabilité de politiques publiques ?
- Prospective : Dans quelle mesure les processus d'évaluation de la durabilité des politiques publiques pourraient légitimer l'action publique et quels seraient les moyens de les renforcer ?

Hypothèses :

Afin de pouvoir répondre aux différentes questions de recherche, un certain nombre d'hypothèses de travail a été posé. L'hypothèse principale peut être formulée de la manière suivante :

- Si l'institutionnalisation du développement durable est forte, nous pouvons nous attendre à un processus plus solide de concrétisation de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques.

Trois sous-hypothèses visent à opérationnaliser l'hypothèse principale pour les quatre cantons analysés :

- Sous-hypothèse 1 : Si les acteurs politico-administratifs souhaitent concrétiser le développement durable, alors ils élaborent un Agenda 21 et formalisent un pilotage du processus au niveau institutionnel.
- Sous-hypothèse 2 : Si les acteurs politico-administratifs conduisent une démarche Agenda 21, alors ils s'approprient le concept d'évaluation de la durabilité des politiques publiques et s'assurent du développement d'une pratique de l'évaluation de la durabilité au niveau institutionnel.
- Sous-hypothèse 3 : Si les acteurs politico-administratifs souhaitent renforcer la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques, alors ils mettent en place des processus favorisant l'utilisation des outils d'évaluation de la durabilité.

Aux côtés de ces différentes hypothèses sera également posée la question de savoir dans quelle mesure les démarches cantonales poursuivies ont été influencées par les démarches qui les précèdent.

## 4 Méthode de recherche

La démarche de ce travail comprend cinq principaux volets de collecte et d'analyse d'information qui permettront d'esquisser des réponses aux hypothèses retenues. Les deux premiers volets sont descriptifs. Le premier concerne la reconstitution de l'historique des Agendas 21 cantonaux étudiés. Cet historique chronologique a permis de recenser tous les documents importants pour chaque canton concernant la démarche Agenda 21.

Le deuxième volet a été l'entrée dans le vif du sujet par la lecture des documents retenus pour chaque canton étudié, c'est-à-dire des interventions parlementaires et de leur suivi politico-administratif. Chaque document a été lu puis analysé selon son déroulement chronologique. Cette lecture active a permis de collecter des informations précises en se basant sur une grille de lecture commune permettant de ne retenir que les éléments pertinents pour notre recherche.

Le troisième volet de ce travail a permis d'organiser les éléments retenus et d'obtenir des informations nourrissant l'analyse. L'organisation a consisté en premier lieu à définir des dimensions permettant d'affiner les éléments en lien avec notre variable dépendante « Quels sont les facteurs politico-institutionnels qui permettent la mise en place de processus d'évaluation de la durabilité des politiques publiques ? ». Ensuite, pour chacune des dimensions, des critères ont été définis ainsi que les éléments qui permettent de les qualifier.

Le quatrième volet de cette recherche a un caractère évaluatif. Cette étape du travail nous a permis de renseigner l'ensemble des critères retenus et de mettre en perspective des éléments de comparaison entre les processus politico-administratifs à l'origine des Agendas 21 étudiés.

Afin de compléter les informations obtenues dans les étapes précédentes, nous avons procédé au cinquième volet de cette partie de la recherche consacré à l'analyse des interviews qui enrichissent les étapes précédentes.

Au final, l'ensemble des informations obtenues permet de différencier et de qualifier les processus politico-administratifs de chacun de ces Agendas 21. Une typologie de ces Agendas 21 pour les quatre dimensions retenues permet d'expliquer concrètement quels sont les éléments qui permettent la mise en place de processus favorables aux évaluations de la durabilité des politiques publiques et d'esquisser, grâce aux interviews, des pistes possibles pour renforcer ou initier de tels processus à l'avenir.

### 4.1 Reconstitution de l'historique des Agendas 21

La période analysée débute en 1996 avec la démarche genevoise et se termine en 2011 lorsque le Canton de Fribourg diffuse sa Stratégie pour le développement durable. Presque l'ensemble des documents permettant de construire la chronologie de chaque canton est disponible sur internet. L'historique utile pour notre recherche comprend les interventions parlementaires ayant trait à l'élaboration des Agendas 21, ainsi que tous les éléments émanant des exécutifs.

Ont également été mis en perspective d'autres documents propres à fournir des informations importantes, tels que des rapports intermédiaires, des rapports de

gestion, etc. Ont également été étudiées les informations concernant les actions de l'Etat pour institutionnaliser le développement durable, telles que la création d'un service administratif, l'engagement de personnel ou la mise sur pied de groupes de travail transversaux.

Ces quatre historiques analysés dans leur globalité fournissent d'importants éléments permettant de déceler ce qui différencie ces démarches cantonales.<sup>20</sup>

#### 4.2 La lecture des documents

Cette lecture active a permis de renseigner un certain nombre de critères en lien avec des aspects qui se sont révélés être propres à chaque démarche cantonale. Ces critères mettent en lumière des informations très détaillées qui seront ensuite organisées précisément au troisième volet de notre recherche.

Sur la base de l'historique de chaque Agenda 21 cantonal, nous avons procédé à la lecture de l'ensemble des documents ayant trait à leur origine, c'est-à-dire des interventions parlementaires et de leur suivi politico-administratif. Précisément, pour chacun des cantons, une lecture approfondie des documents suivants a été réalisée :

1. Dépôts d'interventions parlementaires
2. Prises en considération de l'intervention parlementaire
3. Débats du Grand Conseil
4. Réponses du gouvernement par le biais d'un rapport
5. Discussions de la réponse gouvernementale par une commission parlementaire
6. Discussions de la réponse gouvernementale par le Grand Conseil
7. Actions concrètes du Conseil d'Etat pour élaborer l'Agenda 21
8. Processus de mise en œuvre et de suivi de l'Agenda 21
9. Autres documents tels que décisions intermédiaires, rapports, etc.

Cette lecture, structurée selon les critères spécifiques présentés au point suivant, a non seulement permis de « prendre la température » de chaque démarche, mais également de recueillir des informations quant au processus, à sa durée, à son inscription dans le temps ainsi qu'à la teneur de chacun des rapports faits (commission parlementaire, Conseil d'Etat, etc.).

#### 4.3 Présentation des critères de lecture pour chaque étape

Sachant que « les politiques publiques disposent de programmes politico-administratifs plus ou moins détaillés, plus ou moins centralisés et plus ou moins cohérents » (Knoepfel et al., 2001 : 66), il nous semble important, concernant les démarches cantonales retenues, de pouvoir analyser les intentions du législatif à l'origine de ces démarches, ainsi que les réponses données par l'exécutif et par l'administration. En effet, une fois que l'ancrage politique d'une loi, d'une stratégie ou d'une procédure administrative est concrétisé, des modifications de fond – ou même plus légères – qui pourraient constituer une meilleure réponse au problème reconnu, sont plus difficiles à concrétiser et à mettre en place. Revenir aux premiers débats et éléments de réponse de l'exécutif et de l'administration informe donc potentiellement sur la situation actuelle de la concrétisation du développement durable dans les cantons étudiés.

<sup>20</sup> Un schéma de l'historique de chaque canton est en Annexe A4

Ainsi, l'élaboration des critères de lecture<sup>21</sup> a été faite dans le but de collecter et structurer des informations qui portent notamment sur : les attentes du député (ou des députés) ayant déposé l'intervention parlementaire, le degré d'adhésion des autres députés ou des commissions parlementaires concernées, la position de l'exécutif quant à ce qui lui est demandé et ce que l'exécutif et l'administration mettent en place pour concrétiser le développement durable. La recherche d'éléments sur le degré de précision formulé par le législatif sur « comment l'Etat doit s'y prendre » et par l'exécutif sur « comment il souhaite s'y prendre » informe sur le degré d'institutionnalisation du développement durable. La longueur et la richesse des débats ainsi que la qualité des différents rapports sont également des sources d'information utiles.

Dans les faits, cette lecture active avec ces critères a permis de déceler des différences importantes entre les quatre cantons dont notamment l'adhésion de l'exécutif aux objectifs du législatif, la mise à l'agenda politique, la teneur des engagements de l'exécutif et l'institutionnalisation retenue pour élaborer et mettre en œuvre les Agendas 21 étudiés.

#### 4.4 Construction des dimensions d'analyse

Ayant la confirmation à ce stade de notre recherche que les quatre démarches cantonales sont différentes, il s'agit pour cette étape de prendre du recul et d'organiser les informations permettant de renseigner quelques dimensions précises en lien avec notre recherche. Par exemple, un fort soutien du législatif ne débouche pas automatiquement sur une action précise de l'exécutif ou une certaine retenue de ce dernier face à la volonté du législatif ne l'empêche pas d'agir dans son cadre de compétence.

Ainsi, des dimensions ont été retenues pour organiser l'information et la mettre en perspective. Elles permettent de déceler des faits pour lesquels des réponses diverses sont données et d'initier la comparaison des différentes démarches cantonales.

Les quatre dimensions retenues sont:

1. Implication du Parlement
2. Intérêt du gouvernement
3. Richesse du processus
4. Jalons institutionnels et ancrage du développement durable

Chacune des dimensions est munie d'indicateurs qui peuvent potentiellement être renseignés pour chaque démarche cantonale (voir tableau 1). Sur cette base, chacun des processus Agenda 21 cantonal a été analysé de manière individuelle. Cette lecture guidée par les critères retenus nous a permis de construire une grille propre à chaque démarche, mais dont les faits permettent de révéler leurs différences.

Les deux premières dimensions retenues sont évaluatives dans le sens que nous pouvons les qualifier en vue de comparer les différents processus cantonaux. Les dimensions 3 et 4 sont descriptives dans le sens qu'elles fournissent des renseignements sur la teneur de l'institutionnalisation de ces Agendas 21 et sur le processus de chaque démarche.

---

<sup>21</sup> La liste des critères est en Annexe A1

#### 4.4.1 Dimension 1 – Implication du Parlement

Cette dimension a été choisie car elle permet de comprendre l'émergence de la demande politique qui est à l'origine des Agendas 21. Dans ce contexte, il s'agit de comprendre dans quelle mesure une situation est perçue comme insatisfaisante et si la vision qu'on en a peut conduire à demander une action politique (Mény et al., 1989). Cette dimension permet d'obtenir des renseignements sur différents aspects liés à l'objet « Agenda 21 » par rapport au législatif. Sont spécifiquement analysés son importance pour le Parlement, décelée par le biais de la mise à l'agenda d'une session et à l'ordre du jour de l'assemblée. Nous avons ensuite cherché à mettre en évidence quelles étaient les attentes du député ou des députés porteurs de l'intervention et des autres députés du plénum. La question est de savoir si des attentes très précises débouchent automatiquement sur des processus Agenda 21 très complet ou, au contraire, si des attentes floues ne permettent pas une institutionnalisation forte des démarches Agenda 21.

Au niveau des débats, les éléments liés aux aspects conflictuels ou consensuels sont relevés, ainsi que leur qualité générale en regard du développement durable et de sa compréhension. Il s'agit de savoir si nous pouvons nous attendre à des démarches Agenda 21 qualitativement meilleures si le plénum connaît parfaitement le sujet. Au final, nous avons analysé si une seule ou plusieurs interventions parlementaires ayant trait à l'Agenda 21 ou au développement durable ont été déposées. Cet aspect pourrait potentiellement nous informer de la perspicacité du législatif à faire en sorte que l'exécutif apporte une réponse satisfaisante à sa demande ou, dans le cas contraire, à réitérer sa demande si elle n'est pas suivie d'effets ou si les réponses apportées sont considérées comme insatisfaisantes.

Les critères d'analyse de cette dimension sont:

1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session
2. Attente du ou des porteurs de l'intervention : Degré de précision donnée sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable

#### 4.4.2 Dimension 2 – Intérêt du gouvernement

Les quatre démarches Agenda 21 étudiées ont pour origine une intervention parlementaire du type « postulat » ou « motion » qui n'exigent pas du gouvernement qu'il légifère en la matière. De ce fait, la marge d'action du gouvernement est très grande. Ainsi, cette dimension a été retenue car elle fournit des renseignements sur l'attitude du gouvernement face à l'intervention parlementaire, et par ce biais sur son intérêt pour l'objet « Agenda 21 ». Les différentes positions gouvernementales décelées fournissent des indices sur le devenir potentiel des démarches Agenda 21 ainsi que sur les différents moyens d'élaboration et de mise en œuvre esquissés. Cette dimension renseigne aussi sur la richesse des moyens choisis par les gouvernements et leur degré d'adhésion aux objectifs du législatif.

Les critères retenus pour analyser cette dimension sont :

1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour élaborer l'Agenda 21
3. Degré d'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour mettre en œuvre le développement durable

#### 4.4.3 Dimension 3 – Richesse du processus

Le chapitre 8 de l'Agenda 21 de l'ONU « Intégration du processus de prise de décision pour l'environnement et le développement » précise qu'il faut « mettre en place des mécanismes, ou renforcer ceux qui existent, pour faciliter la participation des particuliers, groupes et organismes intéressés au processus décisionnel à tous les niveaux ». La participation est un des impératifs incontournables dans une démarche Agenda 21. Elle doit permettre de « casser les murs, visibles et invisibles, qui font de la collectivité un assemblage de chapelles, de bastions, avec des pratiques, des langages, des valeurs, des intérêts propres ; ouvrir en grand portes et fenêtres ; forcer les gens à se parler, à s'écouter, à échanger leur savoir-faire qui fonde l'essence de leur pouvoir » (Carlier, 2012 :73). Ainsi, la dimension « richesse du processus » a été retenue pour déceler les aspects institutionnels ayant trait au degré de partage du dossier « Agenda 21 » lors de son élaboration et de son suivi. L'objectif est de comprendre quel type d'acteurs (Conseil d'Etat, Grand Conseil, administration, etc.) est concerné et si la participation permet une meilleure institutionnalisation du développement durable.

Ainsi, l'ensemble du processus, les parties prenantes, la qualité des documents discutés ou mis en consultation, ainsi que le degré de précision sur les intentions du gouvernement sont étudiés afin de différencier chacune des démarches.

Les critères retenus pour l'analyse de la richesse du processus sont liés aux éléments suivants:

1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21
3. Participation du Grand Conseil au suivi de l'Agenda 21
4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21
5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21
6. Participation de l'administration à l'élaboration de l'Agenda 21
7. Participation de l'administration au suivi de l'Agenda 21
8. Qualité du contenu des rapports du Conseil d'Etat

#### 4.4.4 Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable

Michel Rubattel, secrétaire général du Département des infrastructures et des ressources humaines du Canton de Vaud explique, à propos de l'ancrage institutionnel du développement durable, « que ce n'est pas sûr qu'une loi soit le plus propice. Le développement durable est lié à des personnes (chefs de services, collaborateurs, etc.) qui peuvent faire en sorte que cette dimension soit prise en compte, ainsi que les chefs de départements. » Ce témoignage peut être complété par celui d'Irène Roth, collaboratrice à l'Unité du développement durable du Canton de

Berne, qui explique « qu'il s'agit d'intégrer le développement durable dans les structures existantes. »

Au-delà du fait que la concrétisation du développement durable dépend souvent de la volonté personnelle d'un acteur politique ou d'un collaborateur d'une administration, son ancrage à un niveau légal, règlementaire ou en termes de procédure d'implantation a son importance. Cet aspect renseigne sur les engagements pris par le législatif et l'exécutif pour assurer la prise en compte du développement durable au-delà de la marge d'action liée à la présence de personnes en charge du dossier pour une durée donnée.

L'ancrage institutionnel du développement durable dans le cadre des démarches Agenda 21 est variable d'un canton à l'autre. Cette dimension a été retenue pour déceler les éléments concernant les décisions émanant de l'exécutif, ainsi que le type d'ancrage du développement durable dans des bases légales ou règlementaires.

Critères :

1. Ancrage du développement durable dans la Constitution
2. Type de décisions tant en termes de temporalité, de responsabilités que de programmes

#### 4.4.5 Qualification des critères

Les quatre dimensions d'analyse ci-dessus sont dotées de critères qui sont qualifiés. Il est important de noter que la qualification de ces critères est faite sur un degré d'information différent pour chaque canton. Ainsi par exemple, pour la démarche cantonale vaudoise, l'accès à des procès-verbaux de commissions parlementaires ainsi qu'à des documents internes de l'administration fait que l'information est en quelque sorte « plus fournie » que pour l'analyse des autres cantons. Cette qualification se distingue également entre les cantons par le fait que les procédures administratives peuvent être différentes. Dans le Canton de Berne par exemple, le Conseil d'Etat n'est pas tenu de faire un rapport lorsqu'un postulat est accepté par le Grand Conseil, contrairement à la procédure vaudoise. Un autre élément qui diffère est le passage devant une commission parlementaire en vue d'analyser les éléments d'un postulat avant de le soumettre au législatif en vue de son renvoi, ou non, au Conseil d'Etat. Ceci n'est pas prévu de manière identique dans chaque canton. Ceci a pour effet qu'il ne faut pas considérer une procédure comme étant plus ou moins riche si certaines étapes spécifiques ne sont pas prévues par les lois sur le Grand Conseil propres à chaque canton. C'est également le cas pour le nombre de signatures nécessaires à l'inscription d'une intervention parlementaire à l'ordre du jour du Grand Conseil. Par exemple, avant l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise de 2003, la seule signature d'un député suffisait pour déposer un postulat alors qu'aujourd'hui il en faut vingt.

<b>Dimension 1 – Implication du Parlement</b>	
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE
1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session	> Début de législature, parmi les premières sessions et parmi les premiers points à traiter de l'ordre du jour > Appui fort à la mise à l'agenda politique - AF > Milieu de législature, parmi les dernières sessions et parmi les derniers points à traiter de l'ordre du jour > Appui moyen à la mise à l'agenda politique - AM
2. Degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention	> Très précis - TP > Précis - P > Moyennement précis - MP > Peu précis - PP > Sans précisions - SP
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir	> Favorable avec quelques sceptiques - FS > Favorable - F > Majoritairement favorable - MF
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable	> Mobilisation relative (une intervention sur l'Agenda 21) - MR > Bonne mobilisation (une intervention principale sur l'Agenda 21 et une autre en lien) - BM > Forte mobilisation (une intervention principale sur l'Agenda 21 et des autres en lien) - FM
<b>Dimension 2 – Intérêt du gouvernement</b>	
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE
1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil	> Pas d'adhésion - PA > Relatif - R > Fort - F
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour élaborer l'Agenda 21	> Faible - FA > Moyen - M > Fort - F
3. Degré d'institutionnalisation choisi par le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre le développement durable	> Faible - FA > Moyen - M > Fort - F
<b>Dimension 3 – Richesse du processus</b>	
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE
1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable	> Mauvaise compréhension - MP > Bonne compréhension - BC
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA
3. Participation du Grand Conseil au suivi de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA
4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA

5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA
6. Implication de l'administration dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21	> Oui > Non
7. Implication de l'administration dans le processus de suivi de l'Agenda 21	> Oui > Non
8. Qualité du contenu des rapports du Conseil d'Etat	> Aucun rapport ou rapport court et incomplet - C > Rapport lacunaire sans précisions - B > Rapport complet avec précisions - A
<b>Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable</b>	
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE
1. Ancrage du développement durable dans la Constitution	> Oui > Non
2. Décisions ayant trait à la temporalité, aux responsabilités et aux programmes	> Décisions fortes - DF > Décisions partielles (ne touchant qu'une partie de l'Agenda 21) - DP > Décisions inexistantes - DI

Tableau 4 : Récapitulatif des dimensions et qualification des critères

#### 4.5 Interviews semi-directifs

Suite à l'analyse des démarches cantonales selon les quatre dimensions présentées au point précédent, nous avons défini quelles seraient les personnes propices à être interviewées.<sup>22</sup> Une personne par canton a été retenue dans le but d'avoir une vision provenant de l'interne de l'administration. Ensuite, nous avons élaboré les questionnaires d'interview qui sont conjugués selon la situation propre au canton étudié.<sup>23</sup>

L'objectif global des entretiens a été d'obtenir des informations précises sur les mesures et moyens institutionnels mis en place pour concrétiser la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques par le biais de l'évaluation et de cerner les pistes d'amélioration qui seraient favorables à une telle institutionnalisation. Les interviews réalisées entre le 2 et le 15 septembre 2013 ont fait l'objet de notes résumées d'entretien, validées par les personnes interviewées.<sup>24</sup>

#### 4.6 Synthèse d'analyse

Sur la base des cinq étapes précédentes, nous avons procédé à la synthèse des informations relatives aux quatre dimensions et aux résultats des interviews. Ceci nous a permis de constituer une typologie des démarches cantonales et de déceler leurs forces et leurs faiblesses en vue de les mettre en perspective avec notre question de recherche « Quels sont les facteurs politico-institutionnels qui permettent la mise en place de processus d'évaluation de la durabilité des politiques publiques ? »

<sup>22</sup> Liste des personnes interviewées en Annexe A2

<sup>23</sup> Questionnaire-type en Annexe A3

<sup>24</sup> Les notes résumées de quatre entretiens réalisés sont, le cas échéant, consultables auprès de l'auteur.

Enfin, dans un sixième temps, sur la base des étapes précédentes, nous proposons quelques-unes des pistes qui permettraient de mieux prendre en compte le développement durable dans les politiques publiques et de rendre ce processus plus cohérent.

## 5 Analyse descriptive

Dans cette analyse descriptive sont illustrées les démarches Agenda 21 cantonales étudiées selon un ordre chronologique. Les éléments relatés sont ceux qui semblent les plus importants pour procéder à l'analyse selon les quatre dimensions et critères retenus.

### 5.1 Canton de Genève – Pionnier suisse en matière d'Agenda 21

En Suisse, Genève est le premier Canton à initier une démarche d'élaboration d'un Agenda 21 dès le dépôt le 23 mai 1996, de la motion concernant « l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable ». Il est demandé au Conseil d'Etat de procéder à l'analyse des exigences de l'Agenda 21 de Rio et de prendre en compte les aspects pertinents pour le canton, d'ouvrir une discussion publique sur le sujet et au final d'avoir un programme de développement durable non chiffré mais muni d'un planning. Tous les acteurs intéressés devraient contribuer à cette démarche considérée comme transversale. Les modalités d'élaboration de cet Agenda 21, de son contenu, ainsi que les moyens de mise en œuvre ne sont pas précisés, le Conseil d'Etat est libre de les choisir.

Cette motion a été déposée par René Longet, député du parti socialiste et président de la Société pour la protection de l'environnement (SPE). René Longet faisait partie de la délégation suisse lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992. Elu député en 1993, il s'était mis d'accord avec Pierre Zwahlen, député au Grand Conseil vaudois dès 1998, pour soumettre des interventions parlementaires dans les deux cantons. Ce qui les animait « c'était de poser un jalon important pour un Agenda 21 de la collectivité concernée pour faire avancer l'esprit de Rio et les recommandations qui ressortaient du Sommet de la Terre en 1992. »<sup>25</sup>

En guise de premier élément de réponse à cette intervention parlementaire, le gouvernement confie un mandat externe pour l'élaboration d'un Agenda 21 deux années après le dépôt de l'intervention parlementaire.<sup>26</sup> C'est le conseiller d'Etat Guy-Olivier Segond, chargé du Département de l'action sociale et de la santé et qui avait notamment participé à l'année européenne de l'environnement en 1986, qui mandate la Société de protection de l'environnement (SPE) pour réaliser un Agenda 21 pour Genève. Selon René Longet, président de la SPE et député, « l'administration n'avait pas les outils pour gérer ce domaine. »<sup>27</sup>

Le travail conséquent de la SPE aboutit à un rapport très complet comprenant douze cahiers spécifiques. Chacun est centré sur un axe thématique. L'ensemble est compilé dans un rapport de synthèse. Les interviews d'une cinquantaine d'acteurs de

<sup>25</sup> Interview de Pierre Zwahlen du 22 février 2012, réalisée dans le cadre d'un travail de cours à option du MPA - Cours à Choix - Démocratie et formation de l'opinion publique - Professeur A. Ladner

<sup>26</sup> Ce mandat de CHF 240'000.- est confié à la Société pour la protection de l'environnement dont le Président était René Longet, également député du Grand Conseil et porteur de l'intervention parlementaire étudiée.

<sup>27</sup> Interview de René Longet du 28 février 2012, réalisée dans le cadre d'un travail de cours à option du MPA - Cours à Choix - Démocratie et formation de l'opinion publique - Professeur A. Ladner

la société civile et les nombreuses prises de position écrites ont permis de nourrir le projet.

Suite à ce processus de deux ans consacré à l'élaboration de ce projet d'Agenda 21, le rapport du Conseil d'Etat du 14 avril 1999 est soumis au Grand Conseil le 27 mai. Il indique que le Gouvernement a décidé de poursuivre la démarche en publiant l'ensemble des travaux du mandataire et de soumettre le rapport de synthèse à une consultation d'une année. Le même jour, il a également constitué un groupe interdépartemental sur l'Agenda 21. En effet, une fois le mandat de la SPE terminé, le travail a été poursuivi au sein de l'administration sans soutien externe.

Lors du débat parlementaire du 27 mai 1999 sur le rapport du Conseil d'Etat, les motionnaires sont très satisfaits de son contenu, mais souhaitent avoir un programme immédiat pour l'administration et des moyens pour mesurer l'application des orientations retenues. Les députés font confiance au conseiller d'Etat Robert Cramer qui dirige le Département de l'intérieur, de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie. Ils l'encouragent à poursuivre la démarche mais attendent un programme et un planning. Ils souhaitent l'octroi de ressources humaines et financières ainsi que des informations sur l'évolution de la démarche. Le débat est assez court et Robert Cramer défend ce dossier en argumentant sur les doutes de députés.

Le 7 avril 2000, le Conseil d'Etat annonce ses décisions, basées notamment sur le rapport du groupe interdépartemental sur l'Agenda 21, quant à la poursuite de la démarche. Il souhaite se concentrer sur l'intégration du développement durable dans les politiques publiques existantes et retient sept actions. La mise en œuvre prévue se fera au travers du calendrier de législature, un prix sera octroyé annuellement. Le Conseil d'Etat s'engage à présenter avant l'été un Agenda 21 avec un calendrier.

Le Grand Conseil réitère sa volonté d'aller dans le sens du développement durable en renvoyant la motion « Développement durable, Genève doit montrer l'exemple » au Conseil d'Etat le 21 septembre 2000. Il demande que la Genève internationale se profile sur la thématique de l'Agenda 21 et que ce dernier soit largement diffusé auprès des collectivités publiques et des institutions proches de l'Etat en accord avec les buts du Conseil fédéral. Il est à noter que cette motion est portée par trois députés du parti radical. Le débat est assez décousu.

Le dossier avance et l'ancrage choisi par le Conseil d'Etat pour l'Agenda 21 est une loi dont le projet sera pris en considération par le Grand Conseil le 27 octobre 2000 sous la forme d'une pré-consultation. Les députés sont satisfaits du projet mais réitèrent leurs attentes et souhaitent une plateforme élargie au-delà du simple niveau cantonal. Ils aimeraient des objectifs chiffrés et que des contrôles soient mis en place. Ils sont très clairs sur "comment l'Etat doit s'y prendre" et souhaitent que le Conseil d'Etat aille plus loin. Il est notamment rappelé que l'Agenda 21 ne doit pas se substituer aux politiques publiques, ni s'y juxtaposer, mais doit contribuer à leur convergence vers le développement durable. Le débat est consensuel, la salle clairsemée et, selon le procès verbal de la séance, les députés semblent dissipés. Le projet de loi est renvoyé à la Commission pour l'environnement et l'agriculture.

Lors des trois débats finaux sur le projet de loi sur l'action publique pour le développement durable du 21 mars 2001, les articles les plus discutés concernent le rôle du Conseil économique et social et sur le Conseil de l'environnement. Le

plénum rappelle son intérêt pour la prise en compte de la durabilité dans tous les domaines de l'action publique. La loi est adoptée et entre en vigueur le même mois.

Un des aspects intéressant de cette loi est qu'elle doit être revotée au début de chaque législature, son contenu étant pour une grande part un programme spécifique d'actions. Ainsi, les objectifs de la loi sont revus tous les quatre ans.

Selon la volonté du gouvernement, un Service cantonal de développement durable est créé en mars 2001 et un Comité de pilotage interdépartemental est désigné le 16 mai 2001. Il est accompagné de huit groupes de travail.

C'est en janvier 2002 que l'Agenda 21 pour Genève profite d'un premier calendrier de législature de mise en œuvre selon les actions prévues dans la loi. Toujours en vigueur aujourd'hui, cette loi est la colonne vertébrale de l'action cantonale pour la durabilité. Concernant l'art. 2 de la loi qui indique que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat veillent à faire converger les politiques publiques dans une perspective de développement durable, rien de particulier ne semble avoir été entrepris.

<b>Dimension 1 – Implication du Parlement</b>		
<b>CRITERE ET QUALIFICATION</b>	<b>FAITS</b>	<b>EVALUATION</b>
1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session	> Motion concernant « l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable » - 53 <sup>ème</sup> législature 1993-1997, 3 <sup>ème</sup> année, 7 <sup>ème</sup> session sur 12, deuxième séance sur 7, séance du 19 au 23 mai 1996, 11 <sup>ème</sup> objet sur 12 - Dépôt le 23 mai 1996	AM
2. Degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention	> Programme non chiffré et un planning > Explications utiles sur la mise en œuvre de l'Agenda 21 sur le plan cantonal > Procéder à l'analyse des exigences de l'Agenda 21 > Regarder la conformité des PP à cet agenda international > Tous doivent participer > Le canton a un rôle à jouer	TP
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir	> Députés globalement favorables	MF
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable	> Deux interventions	BM

<b>Dimension 2 – Intérêt du gouvernement</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil	> Conseil d'Etat favorable et mise sur pied d'un processus complet	F
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour élaborer l'Agenda 21	> Mandat externe pour élaborer le projet d'Agenda 21 > Large consultation à plusieurs reprises > Un rapport issu de l'administration > Conseil du développement durable - commission extraparlamentaire > Elaboration d'une loi ad hoc sur recommandation de l'administration > Clarté de comment l'Agenda 21 sera mise en œuvre	F
3. Degré d'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour mettre en œuvre le développement durable	> Création du Service cantonal du développement durable, octroi de ressources humaines et d'un budget > Comité interdépartemental du développement durable > Conseil du développement durable	F
<b>Dimension 3 – Richesse du processus</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable	> Débats dissipés, salle parfois assez déserte > Discussion autour du développement durable – bonne compréhension de ce qu'est le développement durable	BC
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21	> Interviews des partis dans le cadre du mandat donné à la SPE > Consultation des partis suite à la diffusion du rapport de synthèse > Consultation sur le projet de loi	PA
3. Participation du Grand Conseil au suivi de l'Agenda 21	> Loi votée tous les quatre ans au début de la législature suite au passage commission parlementaire > Députés dans le Conseil du développement durable > Le projet de loi comprend un rapport de mise en œuvre relatif à la législature qui précède	PA
4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21	> Interviews dans le cadre du mandat donné à la SPE > Consultation suite à la diffusion du rapport de synthèse > Consultation sur le projet de loi > Société civile dans le Conseil du développement durable	PA
5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21	> Consultation sur le projet de loi > Société civile dans le Conseil du développement durable	PA

6. Implication de l'administration dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Administration intégrée au processus juste avant que le Conseil d'Etat décide des orientations</li> <li>&gt; Le Rapport du Comité interdépartemental du développement durable est complet, il donne les pistes concrètes de mise en œuvre de l'Agenda 21</li> <li>&gt; Le projet de loi a été élaboré par l'administration</li> </ul>	Oui
7. Implication de l'administration dans le processus de suivi de l'Agenda 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Le Comité interdépartemental du développement durable et les huit groupes de travail assurent le suivi de l'Agenda 21 avec les services concernés par la mise en œuvre des actions retenues dans la loi</li> <li>&gt; Le projet de loi est chaque fois élaboré par l'administration</li> </ul>	Oui
8. Qualité du contenu des rapports du Conseil d'Etat à l'intention du Grand conseil	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Les 21 cahiers constituant le projet d'Agenda 21 sont exhaustifs</li> <li>&gt; Le rapport de synthèse est très complet</li> <li>&gt; L'exposé des motifs du projet de loi est complet</li> </ul>	A
<b>Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Ancrage du développement durable dans la Constitution	> La Constitution de 1847 était en vigueur pour la période étudiée dans le cadre de notre étude	Non
2. Décisions ayant trait à la temporalité, aux responsabilités et aux programmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Décision du Conseil d'Etat sur la suite du processus avant le passage devant le Grand Conseil du projet de loi</li> <li>&gt; Mise sur pied du Service cantonal du développement durable</li> <li>&gt; Elaboration d'une loi et mise à jour tous les quatre années</li> </ul>	DF

Tableau 5 : Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Genève

## 5.2 Canton de Berne – Précurseur des évaluations de la durabilité

Dans la foulée du Canton de Genève, la motion « Sommet planète Terre: mise en œuvre d'Action 21 dans les communes bernoises » est déposée le 4 décembre 1997 dans le Canton de Berne. Elle demande au Conseil d'Etat de fournir aux communes une aide quant à la mise en œuvre de l'Agenda 21 au niveau local tel que promu par l'ONU. Cette motion est transformée en postulat et la liberté est laissée au Conseil d'Etat de choisir le mode de concrétisation de cet objectif.

Le 22 novembre 2000, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil un délai de réponse et, dans les faits, aucune réponse ne sera jamais formulée. En effet, l'art. 53a de la loi sur le Grand Conseil bernois, stipule que le postulat charge le Conseil d'Etat d'étudier si un acte législatif ou un arrêté doivent être élaborés, une mesure prise ou un rapport rédigé et de soumettre une proposition au Grand Conseil à ce sujet. La liberté et donc laissée à l'exécutif de donner suite ou non à une telle intervention parlementaire.

Toutefois, concernant ce postulat, le Conseil d'Etat indiquera ses intentions dans le cadre de son rapport annuel de gestion de l'année 1998, comme quoi « la collaboration entre la Confédération, d'autres cantons et des communes isolées permettra probablement de fournir aux communes bernoises une aide allant dans le sens d'une offre de base l'année prochaine. »

Dans la foulée du postulat présenté ci-dessus, le Conseil d'Etat inscrit dans son programme de législature 1999-2002 l'objectif suivant : « Renforcer la compétitivité de l'économie bernoise et favoriser son développement durable ».

C'est dans le cadre du Plan directeur cantonal qu'est inscrit, dès 1999, le soutien des communes par l'Etat pour favoriser le développement durable au niveau local. Le plan directeur cantonal est considéré comme instrument de mise en œuvre du développement durable.

Le 9 février 2000, la motion demandant « l'élaboration d'un Agenda 21 pour le Canton de Berne » sera transformée en postulat. L'Agenda 21 devrait comprendre un programme concret calé sur une période donnée, tel que le programme de législature. La prise en compte systématique du développement durable dans les politiques publiques est attendue. Les moyens requis sont ceux qui sont disponibles en l'état. L'élaboration d'indicateurs de développement durable et la participation de l'opinion publique sont demandées. Tous les groupes de la population intéressés devraient participer à la démarche.

Le rapport du Conseil d'Etat sur cette motion du 9 août 2000 est concis. Il estime que le canton a un rôle à jouer, mais que l'Agenda 21 est plus de la responsabilité des communes et propose de rejeter la motion. Il s'engage à faire en sorte que la politique du Conseil d'Etat tienne compte des objectifs du développement durable.

Lors du débat sur la prise en considération du postulat du 22 novembre 2000, la conseillère d'Etat Dori Schaer-Born indique que le gouvernement ne veut pas transcrire l'Agenda 21 dans des programmes concrets, mais souhaite ancrer le principe de la durabilité dans tous les domaines politiques et il « veillera à ce que les décisions intègrent dans le long terme les aspects sociaux, écologiques et économiques. » Aucun moyen financier, ni en ressource humaine n'est demandé par l'exécutif. Les députés confirment lors de ce débat qu'ils n'attendent pas de rapport sur le sujet mais souhaitent que le Conseil d'Etat aille dans le sens du développement durable. Ils considèrent que l'Agenda 21 est important pour les communes, mais que le canton a aussi un rôle à jouer. Le postulat est adopté par 93 voix pour, 61 voix contre et deux abstentions sur 199 députés.

Le débat sur le rapport du Conseil d'Etat, qui est également celui qui permet au Grand Conseil d'accepter la motion (devenue postulat) « Agenda 21 pour le Canton de Berne », dure 14 minutes et 9 députés prennent la parole. La connaissance du développement durable est bonne, de nombreux exemples de démarches sont cités et des pistes sont énumérées. L'institutionnalisation entre l'international, le national et le local est connue. Un député de l'Union démocratique du centre (UDC), en opposition à son groupe, est favorable à cette motion transformée en postulat.

Dans son rapport de gestion (2000), le Conseil d'Etat indique que l'ensemble des directions étudie les moyens de renforcer le développement durable au niveau du canton. Il rappelle sa volonté d'agir dans son rapport de 2001 en expliquant qu'il a

désigné l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE) pour thématiser davantage le développement durable au sein des services et que des contacts ont été pris avec des communes. Dès le mois de février 2002, le soutien aux communes via la Plan directeur cantonal est formalisé.

Le Conseil d'Etat inscrit le développement durable comme un des trois objectifs principaux de la législature 2003-2006. Il stipule que l'administration cantonale axe systématiquement son activité sur l'objectif du développement durable. Il a retenu trois mesures clefs, dont la dernière, est de « Mesurer l'impact des décisions, conceptions et projets importants sur le développement durable du Canton de Berne en recourant à des outils appropriés et moyennant un travail raisonnable. » Il indique que « l'action de l'administration doit faire l'objet d'une évaluation constante, mesurée à l'aune des critères du développement durable. Ce qui nécessite des outils d'évaluation ou éventuellement des check-lists. » (Conseil exécutif, 2003)

Par décret du 13 avril 2005, le gouvernement a chargé un comité inter-directionnel d'élaborer un rapport permettant d'indiquer les moyens de mise en œuvre des lignes directrices de la politique gouvernementale « Renforcer le développement durable » et de clarifier diverses questions ouvertes. Le 8 juin 2005, le gouvernement a approuvé un programme de travail et pris connaissance d'un premier rapport intermédiaire le 19 octobre 2005.

Il prend connaissance d'un rapport « Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern » du 26 mars 2006 qui comprend les résultats de la première phase. Dans ce rapport, le comité de projet propose l'institutionnalisation de l'évaluation pour les projets stratégiques (plan directeur cantonal, concepts et planifications sectoriels, etc.). L'objectif est de permettre au législatif, à l'exécutif et aux citoyens de prendre des décisions en connaissance de cause en termes de durabilité. L'évaluation des projets spécifiques n'est pas prévue. Le comité de pilotage propose également d'intégrer le développement durable dans le nouveau programme de législature 2007-2010 et demande de poursuivre la démarche en vue de faire des propositions concrètes avant la fin de la législature en cours.

Le deuxième rapport « Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern » du 22 août 2007 se concentre sur l'évaluation de la durabilité des affaires d'importance pour le canton. Suite à son adoption, le gouvernement a décidé par le biais d'un arrêt le 12 septembre 2007 que les grands plans et projets qu'il a approuvé devaient être soumis à une évaluation de la durabilité. Il est prévu que le service ou le département porteur du projet est compétent pour mener l'évaluation de la durabilité. L'Office de la coordination environnementale et de l'énergie offre un soutien méthodologique sur demande, mais il est également possible de faire appel à des conseillers externes.

Le gouvernement inscrit le développement durable dans son programme de législature 2007 – 2010. Il « entend assumer ses responsabilités face aux générations futures et mettre l'accent sur le développement durable. C'est ce principe qui servira de ligne directrice au gouvernement dans son action. » (Conseil exécutif, 2007 : 4) Dans ce cadre, l'évaluation de la durabilité est considérée comme un outil de pilotage qui permet de mesurer de manière systématique et transparente l'impact d'un plan ou d'une stratégie sur les trois axes du développement durable.

<b>Dimension 1 – Implication du Parlement</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session	> Motion « Agenda 21 pour le canton de Berne », législature 1999-2002, Session de novembre 2000, 5ème session sur 5, 3ème séance sur 15, Dernier objet de la séance – acceptation du postulat	AM
2. Degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention	> Un programme Agenda 21 concret > La prise en compte systématique du développement durable dans les politiques publiques > L'élaboration d'indicateurs de développement durable > La participation de l'opinion publique est demandée	P
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir	> Il renvoie les interventions au gouvernement > Députés globalement favorables > N'attend pas de rapport de la part du Conseil d'Etat > Fait confiance au Conseil d'Etat	F
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable	> Deux, dont une ne fera pas l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat	BM
<b>Dimension 2 – Intérêt du gouvernement</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil	> Il est défavorable à l'acceptation par le plénum des interventions > Il s'engage via le programme de législature	PA
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour élaborer l'Agenda 21	> Le Conseil d'Etat n'élabore pas d'Agenda 21 cantonal	FC
3. Degré d'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour mettre en œuvre le développement durable	> Désignation d'un comité inter-directionnel > Missions précises données à ce comité > Décret sur l'institutionnalisation du DD > Décret sur les évaluations > Décisions prises pour l'évaluation suite aux deux rapports	MO
<b>Dimension 3 – Richesse du processus</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable ;	> Un seul débat a eu lieu : sur le rapport du Conseil d'Etat > Débat court : 14 minutes, députés font confiance > Débats nourris et bonne connaissance du développement durable	BC
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21;	> Il n'y a pas d'Agenda 21 – de fait le Grand Conseil ne suit pas cette démarche	PP
3. Participation du Grand Conseil au suivi de l'Agenda 21	> Il n'y a pas d'Agenda 21 – de fait le Grand Conseil ne suit pas cette démarche	PP

4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21	> Il n'y a pas d'Agenda 21 – de fait la société civile ne suit pas cette démarche	PP
5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21	> Il n'y a pas d'Agenda 21 – de fait la société civile ne suit pas cette démarche	PP
6. Implication de l'administration dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21	> Pas d'Agenda 21	Non
7. Implication de l'administration dans le processus de suivi de l'Agenda 21	> Pas d'Agenda 21	Non
8. Qualité du contenu des rapports du Conseil d'Etat à l'intention du Grand conseil	> Rapport court (moins de 2 A4) > Gouvernement justifie sa demande de refuser l'intervention > Le gouvernement ne fournira pas de rapport sur la première intervention	C
<b>Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Ancrage du développement durable dans la Constitution	> Révision Constitution bernoise en 1993, pas de référence explicite au DD	Oui
2. Décisions ayant trait à la temporalité, aux responsabilités et aux programmes	> Décisions en main du Gouvernement : décret sur les évaluations et programme de législation	DP

Tableau 6 : Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Berne

### 5.3 Canton de Vaud – Une mise en route qui prend son temps

Le 26 octobre 1998, Pierre Zwahlen, député socialiste élu en 1997, dépose le postulat concernant « L'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21 ». Il est demandé au Conseil d'Etat de procéder à une analyse des exigences de l'Agenda 21, d'adapter la politique cantonale à cet engagement international, voire d'envisager un programme. Il est à noter que le postulat, mis à l'ordre du jour du Grand Conseil a été renvoyé cinq fois, par manque de temps, avant son traitement par le plénum. Lors du débat, les députés sont sceptiques mais le postulat est toutefois renvoyé au Conseil d'Etat avec « un certain nombre d'avis contraire et d'abstentions ». La liberté est laissée au Conseil d'Etat de choisir le mode de concrétisation de la demande.

Le rapport du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> décembre 1999 est concis (deux pages A4). Il a été élaboré en interne sous la responsabilité du délégué à l'environnement sans la participation d'autres services de l'administration ou d'autres acteurs. L'objectif est de faire un Agenda 21 cantonal simplifié comprenant un appui aux communes, une réforme fiscale écologique et des actions orientées sur l'administration (bâtiments, énergie, etc.). Aucune information à propos des délais de réalisation, du mode de suivi par le Conseil d'Etat et de la gouvernance générale de l'Agenda 21 n'est donnée. Aucune ressource financière ou humaine n'est souhaitée. Il est annoncé qu'un comité de pilotage sera mis sur pied.

Ce rapport est discuté en commission parlementaire le 14 janvier 2000. Le conseiller d'Etat en charge du dossier, Jean-Claude Mermoud (UDC), Chef du Département de la sécurité et de l'environnement, annonce d'emblée que la fiscalité écologique, qui est proposée comme axe de travail dans le rapport, fera l'objet d'un autre débat et d'un autre rapport. Le souhait est essentiellement d'inciter les communes à agir.

Pierre Zwahlen souhaite avoir plus d'informations sur ce qui sera fait concrètement. Le conseiller d'Etat souhaite « insuffler un état d'esprit » et rappelle qu'il n'y aura pas de postes supplémentaires. La discussion part dans tous les sens. Au final, les députés tombent d'accord et adoptent le rapport.

Lors du débat du Grand Conseil du 23 février 2000 sur le rapport du Conseil d'Etat, le postulant a une satisfaction moyenne du contenu et considère cette réponse était « encore très largement insuffisante mais cela constituait un premier pas que je qualifierais quand même d'essentiel pour ce canton.<sup>28</sup> » Il souhaite que le canton aille plus loin car il a un rôle à jouer et également des moyens financiers. Il énumère des pistes d'actions, notamment en termes de processus pour élaborer l'Agenda 21. Il attend un programme et souhaite avoir des informations sur l'évolution de la démarche. Pierre Zwahlen confirme que « la réponse était mince, encore fragile, mais je l'ai soutenue parce qu'elle était favorable, plus que bienveillante à l'égard de la notion de développement durable, elle tentait dans une première approche de répertorier un certain nombre d'éléments. Ce n'était pas encore complet, mais il n'y avait pas lieu de refuser une telle réponse dans un fondamentalisme qui nous aurait complètement isolé. »<sup>29</sup>

La qualité des discussions par rapport à la connaissance du développement durable est faible. Les discussions sont très peu tournées sur l'objet de l'intervention, mais plus sur d'autres thèmes, dont celui qui a trait à la responsabilité des communes ou à la problématique de la promotion du bois. Le plénum prend acte du rapport et Pierre Zwahlen le soutient car « le terme de développement durable était encore très peu usité, très peu connu. Il fallait faire un travail de sensibilisation et d'information, de prise de conscience, qui restait encore à faire. »<sup>30</sup>

En février 2000, un comité de pilotage de dix-neuf personnes est mis sur pied. Les sept départements de l'Etat de Vaud sont représentés. L'objectif est de faire un rapport sur le développement durable pour 2003. En juin 2001, le Conseil d'Etat autorise le Département de la sécurité et de l'environnement à initier une procédure « visant à introduire le concept de développement durable dans l'ensemble de l'Administration cantonale et à apporter un appui aux communes dans la préparation des Agendas 21.<sup>31</sup> » Sous l'impulsion du délégué à l'environnement, un demi-poste de coordinatrice du développement durable est créé en 2002 et un budget pour des mandats est octroyé.

Le comité de pilotage et les groupes de travail se rencontrent régulièrement, mais aucun rapport ne sera finalisé. Toutefois, le Conseil d'Etat introduit une mesure dans son Programme de législation 2003-2007 : l'action 35 « Mettre en œuvre un Programme cantonal de développement durable (Agenda 21) ».

Le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le développement durable est transféré au Département des infrastructures, puis l'Unité de développement durable est créée. Elle sera progressivement dotée de 3,3 emplois temps plein.

Le conseiller d'Etat François Marthaler, Chef du Département des infrastructures, modifie les priorités en demandant la réalisation d'un système d'indicateurs de

---

<sup>28</sup> Source : Ibid., 25

<sup>29</sup> Source : Ibid., 25

<sup>30</sup> Source : Ibid., 25

<sup>31</sup> Décision du Conseil d'Etat du 11 juin 2001.

développement durable avant toute autre action. L'élaboration de l'Agenda 21 est laissée de côté et les groupes de travail ainsi que le comité de pilotage sont dissous. Les indicateurs de développement durable sont diffusés le 6 décembre 2006 après que le Conseil d'Etat en ait pris acte. Ce dernier a également décidé de poursuivre la démarche d'élaboration d'un Agenda 21 en choisissant un processus basé sur la participation de l'ensemble des services de l'Etat, dont sept chefs de service sur trente-six, avec la participation, par le biais d'interviews et d'une très courte consultation externe, d'acteurs tels que les groupes parlementaires, les milieux économiques et associatifs. L'objectif est d'avoir une proposition d'Agenda 21 au mois de juin 2007 pour répondre à la mesure 35 du programme de législature 2003-2007.

Au début de l'année 2007, seront déposés deux postulats en lien avec l'Agenda 21. Pierre Zwahlen dépose le 6 février 2007 le postulat « pour des mesures cantonales contre le réchauffement du climat, nouveau tour de roue pour un développement durable » en rappelant que « l'Etat vient de publier des indicateurs du développement durable et annonce l'élaboration d'un Agenda 21 qui était demandé il y a huit ans déjà par le biais d'un postulat accepté par le Grand Conseil. » Le 20 février, Eliane Rey, députée libérale, dépose le postulat « pour que le Canton de Vaud devienne précurseur d'une société à 2000 Watts ». Ces deux postulats auront une influence sur la démarche Agenda 21 et c'est l'UDD qui préparera les réponses du Conseil d'Etat.

Le 13 juin 2007, un projet d'Agenda 21 est soumis au Conseil d'Etat. Il en prend acte en indiquant que le Conseil d'Etat qui lui succède pour une nouvelle législature devra décider lui-même de la poursuite de ce dossier. En effet, les deux conseillers d'Etat sortant, Jacqueline Maurer et Charles-Louis RoCHAT, ne souhaitaient pas prendre des engagements à la place des futurs élus qui allaient entrer en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Suite à un travail de persuasion de la part de la Chancellerie et du conseiller en charge du dossier « Agenda 21 » pendant l'été 2007, le Conseil d'Etat fraîchement en fonction décide d'introduire un Agenda 21 dans son programme de législature 2007-2012. Publié en octobre 2007, il est présenté sur deux pages et comporte des objectifs prioritaires et des indicateurs munis de cibles. Cet Agenda 21 s'adresse à l'ensemble de la société vaudoise et au sein de l'Etat, ce sont les départements et les services qui sont responsables d'agir pour le développement durable. Le processus institutionnel de mise en œuvre et de suivi (comité, groupe de pilotage, de travail, etc.) n'est pas précisé. L'UDD est désignée comme un centre de compétences et d'appui. Le développement durable est à concrétiser sur une base volontaire.

<b>Dimension 1 – Implication du Parlement</b>		
<b>CRITERE ET QUALIFICATION</b>	<b>FAITS</b>	<b>EVALUATION</b>
1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session	> Postulat concernant « l'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21 » - Première année de législature 1998-2002, 4 <sup>ème</sup> session sur six, 11 <sup>ème</sup> et dernière séance de la session, 17 <sup>ème</sup> objet sur 22 - Dépôt le 11 novembre 2008. > 33 députés absents sur 180	AM

2. Degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention	> Adapter les politiques, voire envisager un programme > Liberté laissée au Conseil d'Etat de choisir comment faire	TP
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir	> Députés sceptiques, mais soutien. Il n'y a pas d'enjeu > Le postulant aimerait que le gouvernement agisse plus vite et plus précisément	FS
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable	> Une principale et quelques autres en lien éloigné	BM
<b>Dimension 2 – Intérêt du gouvernement</b>		
<b>CRITERE ET QUALIFICATION</b>	<b>FAITS</b>	<b>EVALUATION</b>
1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil	> Attentiste, l'Agenda 21 concerne les communes > Ne veut pas de ressources humaines nouvelles > Souhaite un « Agenda 21 cantonal simplifié »	DAR
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par le Conseil d'Etat pour élaborer l'Agenda 21	> Mise sur pied d'un comité de pilotage après l'acceptation par le Grand Conseil de sa réponse au postulat. > Pas d'objectifs précis donnés aux groupes	FC
3. Degré d'institutionnalisation choisi par le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre le développement durable	> Inscription de la volonté de faire un Agenda 21 dans le programme de législature 2003 - 2007 (mesure) > Agenda 21 dans le programme de législature 2007 - 2012, puis 2012 -2017 > Départements et services responsables de la mise en œuvre sur une base volontaire	MO
<b>Dimension 3 – Richesse du processus</b>		
<b>CRITERE ET QUALIFICATION</b>	<b>FAITS</b>	<b>EVALUATION</b>
1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable ;	> Débats courts et dissipés > Le sujet n'est pas vraiment l'Agenda 21 > Mauvaise connaissance du développement durable	MC
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21	> Agenda 21 fait en interne de l'administration cantonale > Consultation conduite à la hâte	PP
3. Participation du Grand Conseil au suivi de l'Agenda 21	> Le Grand Conseil prend acte du rapport de gestion annuel du Conseil d'Etat et de celui sur le programme de législature	PP
4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21	> La société civile n'a pas été intégrée au processus	PP
5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21	> La société civile n'est pas intégrée au processus - consultation conduite à la hâte	PP
6. Implication de l'administration dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21	> Le Comité de pilotage est institué directement après l'acceptation par le Grand Conseil de sa réponse au postulat > Projet d'Agenda 21 fait en interne	Oui
7. Implication de l'administration dans le processus de suivi de l'Agenda 21	> Il n'y a pas de suivi de l'Agenda 21 ni de coordination	Non

8. Qualité du contenu des rapports du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Concis, objectif de faire un Agenda 21 simplifié</li> <li>&gt; Pas d'informations sur les délais, ni sur le mode de suivi</li> <li>&gt; Souhaite instituer un comité et des groupes de travail</li> <li>&gt; Quelques exemples d'actions de l'administration sont présentés</li> </ul>	B
<b>Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Ancrage du développement durable dans la Constitution	> La constitution évoque clairement le développement durable <sup>32</sup>	Oui
2. Décisions ayant trait à la temporalité, aux responsabilités et aux programmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Agenda 21 dans le programme de législature 2007-2012</li> <li>&gt; Pas de pilotage ni de suivi</li> </ul>	DP

Tableau 7 : Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Vaud

#### 5.4 Canton de Fribourg – Une stratégie cantonale exhaustive

Ce sont deux interventions parlementaires déposées en l'espace de quatre mois qui sont à l'origine de la démarche Agenda 21 du Canton de Fribourg. Il s'agit du postulat « Développement durable » déposé le 21 août 2007 et de l'Initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois » déposée le 14 décembre 2007.

Le postulat « Développement durable » demande au Conseil d'Etat d'élaborer un Agenda 21 cantonal, de créer une commission de développement durable, de proposer de nouveaux financements pour un service ad hoc et des projets de développement durable. Le programme est très clair, peu de liberté est laissée au Conseil d'Etat.

L'initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois » est précise dans le sens qu'elle vise la modification de la loi sur le Grand Conseil en vue de rendre obligatoire de faire état des effets sur le développement durable des projets de lois et de décrets dans les messages les accompagnant. Cette initiative est adressée au législatif.

Un autre postulat viendra enrichir le débat. Il s'agit du postulat sur « L'engagement cantonal en faveur d'achats publics équitables » déposé le 8 octobre 2009. Il demande au Conseil d'Etat d'étudier des pistes de concrétisation précises. Les porteurs de projets estiment que le canton a un rôle d'exemplarité à jouer. La liberté est laissée au Conseil d'Etat de choisir le mode de concrétisation de cet objectif.

<sup>32</sup> La Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 dit à l'art. 6 Buts et principes que l'Etat a pour buts: a. le bien commun et la cohésion cantonale; b. l'intégration harmonieuse de chacun au corps social; c. la préservation des bases physiques de la vie et la conservation durable des ressources naturelles; d. la sauvegarde des intérêts des générations futures. L'article 138 sur les tâches communales dit notamment que « Outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable. »

Le Conseil d'Etat fribourgeois a la possibilité de prendre position rapidement suite au dépôt d'une intervention parlementaire qui, dans le cadre d'un dépôt, n'est pas discutée en plénum.

Pour les trois interventions présentées ci-dessus, le gouvernement est favorable à l'acceptation de ces interventions et partage la préoccupation des députés qui en sont les auteurs. Globalement, le Conseil d'Etat reconnaît le rôle du canton et indique qu'il se doit d'être exemplaire. Dès sa première prise de position sur le postulat « Développement durable » il indique qu'il créera une structure organisationnelle et élaborera au besoin les bases légales spécifiques pour assurer l'intégration du développement durable dans l'administration et l'apport d'un soutien aux régions et aux communes.

Il désigne d'emblée une direction comme responsable de la suite de la démarche et indique qu'un poste sera dédié à cette nouvelle tâche. L'objectif est de faire des propositions au Conseil d'Etat et d'examiner l'opportunité de constituer une commission cantonale de développement durable. Il propose au Grand Conseil d'accepter le postulat qui lui donnera pour mission d'établir un rapport. Ainsi, lors de la prise en considération de l'intervention parlementaire par le plénum, la position globale du Conseil d'Etat est connue.

Concernant l'initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois », le Conseil d'Etat s'appuie sur la Constitution et informe que cela demandera des ressources humaines et financières.

Lors du débat de prise en considération du Grand Conseil sur le postulat « Développement durable » du 13 février 2009, les députés savent que le gouvernement est favorable à l'acceptation de l'intervention. Les députés attendent que le Conseil d'Etat « empoigne rapidement ce dossier » et trouvent la réponse du Conseil d'Etat un peu courte. Ils posent des questions précises pour lesquelles le gouvernement doit donner des réponses rapides. La prise en considération est acceptée par 75 voix contre 11 avec 5 abstentions. Le débat est court (17 minutes), quatre députés, dont le postulant et le conseiller d'Etat Georges Godel, prennent la parole.

Le même jour, lors de sa prise en considération par le plénum de l'initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois », certains députés sont sceptiques de voir le Conseil d'Etat « se lancer tête baissée dans cette demande sans avoir défini clairement ce qu'est le développement durable » ni défini de politique en la matière. Pour les députés, cela ne doit pas impliquer de lourdes charges en plus. Au final, la prise en considération de l'initiative est votée avec 58 voix contre 23 et 4 abstentions.

Le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat « Développement durable » du 9 février 2010 est complet. Le Conseil d'Etat a déjà créé un poste de responsable du développement durable depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009. Il annonce les grandes lignes de sa future Stratégie pour le développement durable ainsi que la mise sur pied d'une commission cantonale consultative qui intègre la société civile. L'évaluation des projets fait partie des objectifs. Il indique qu'une vingtaine d'actions sera présentée et annonce la publication de sa Stratégie pour 2011.

Lors du débat sur le rapport du Conseil d'Etat, les députés sont mitigés sur la teneur du rapport. Ils auraient souhaité déjà disposer d'une Stratégie de développement durable complète. Ils rappellent point par point leurs attentes et indiquent qu'ils prendront position concrètement lors de la présentation de ladite Stratégie. Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat.

Concernant l'initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois », elle est traitée par une commission parlementaire. Cette dernière propose le 9 mars 2009 d'accepter l'initiative et rappelle que l'intégration du développement durable dans les messages de projets de loi et de décrets doit s'inscrire dans une démarche globale. Onze députés sur onze y sont favorables.

Le message de la commission parlementaire au Grand Conseil du 9 avril 2009 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil (incompatibilités, mode de traitement des affaires, développement durable) enjoint le plénum d'accepter l'insertion de l'article 197 let. e<sup>bis</sup> (nouvelle) dans la loi. Il stipule que le message contient l'exposé des motifs et informe notamment sur les points suivants: e<sup>bis</sup> les effets sur le développement durable.

Le 12 mai 2009, le Conseil d'Etat donne ses déterminations sur le projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil. Il indique qu'il n'a pas de remarques à formuler car le projet de loi est essentiellement relatif à la compétence du Grand Conseil. Le projet de loi sera adopté par le Grand Conseil le 8 septembre 2009 par 67 voix pour contre 0 contre et 1 abstention.

Le message du Conseil d'Etat du 21 juin 2011 accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du plan d'action et des outils définis dans la Stratégie de développement durable du Canton de Fribourg est très complet. Il présente la stratégie pourvue d'objectifs, d'actions et de processus de mise en œuvre. Le Grand Conseil sera régulièrement informé, la Commission consultative pour le développement durable sera constituée de représentants de chaque dimension du développement durable (économie, environnement et société) externe à l'administration, des partis politiques, des communes et des milieux professionnels du développement durable. Il est indiqué que la Stratégie a été faite en interne avec un comité de pilotage avec l'ensemble des directions et les collaborateurs de l'administration. Un budget de CHF 7'713'160.- est demandé.

Lors du débat du 9 septembre 2011 sur le projet de décret relatif à la mise en œuvre de la Stratégie, le Grand Conseil félicite le Conseil d'Etat de son travail, notamment d'avoir engagé une responsable de développement durable. La rapporteuse de la Commission des finances, qui n'a pas apporté d'amendements, décrit le message du Conseil d'Etat comme de grande qualité et remercie Manon Deslile (responsable du développement durable) pour son excellent travail. Le débat est assez long (33 minutes) avant d'effectuer l'analyse de chaque article. Quelques députés estiment que l'Etat a accouché d'une souris. Le projet de décret est adopté avec une seule modification : Le Conseil d'Etat informe régulièrement le Grand Conseil sur l'évolution de la Stratégie. Le projet est voté avec 86 voix pour contre 0 contre et aucune abstention.

<b>Dimension 1 – Implication du Parlement</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Postulat « Développement durable », législature 2007-2011, 1<sup>ère</sup> session sur 8, 4<sup>ème</sup> séance sur 5, 5<sup>ème</sup> objet sur 6 - Prise en considération le 13 février 2009</li> <li>&gt; Initiative parlementaire « mention dans les messages du Conseil d'Etat des conséquences sur le développement durable de l'acceptation du projet de loi ou de décret » - législature 2007-2011, 4<sup>ème</sup> séance sur 5, 4<sup>ème</sup> objet sur 6 - Prise en considération de la réponse du Conseil d'Etat le 13 février 2009</li> </ul>	AM
2. Degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Un Agenda 21 cantonal</li> <li>&gt; Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois</li> </ul>	TP
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Députés favorables</li> <li>&gt; Députés aimeraient que cela aille plus vite</li> <li>&gt; Nombreuses propositions faites</li> <li>&gt; Eloges faites au Conseil d'Etat lors du débat sur le décret pour la Stratégie</li> <li>&gt; Décret pour la Stratégie adopté à l'unanimité</li> </ul>	MF
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Deux principales, une plus précise (achats)</li> </ul>	BM
<b>Dimension 2 – Intérêt du gouvernement</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Favorable à l'acceptation de ces interventions</li> <li>&gt; Partage la préoccupation des députés</li> <li>&gt; Demande des ressources humaines et financières</li> <li>&gt; Agit rapidement pour faire la Stratégie</li> </ul>	DAF
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par le Conseil d'Etat pour élaborer l'Agenda 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Création d'une structure organisationnelle</li> <li>&gt; Demande des ressources humaines et financières</li> <li>&gt; S'engage à évaluer les projets</li> <li>&gt; Institue une commission extra-parlementaire du développement durable</li> <li>&gt; Stratégie DD très complète</li> <li>&gt; Crédit cadre demandé</li> </ul>	CF
3. Degré d'institutionnalisation choisi par le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre le développement durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Création d'une structure organisationnelle</li> <li>&gt; Institue une commission extra-parlementaire du développement durable</li> <li>&gt; Stratégie DD très complète</li> <li>&gt; Crédit cadre demandé</li> <li>&gt; Conférence de presse sur la Stratégie en juin 2011</li> </ul>	FO

<b>Dimension 3 – Richesse du processus</b>		
CRITERE	FAITS	EVALUATION
1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable	> Bonne connaissance du développement durable > Bonne connaissance de ce que peut faire un canton	BC
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21	> Des députés sont dans la commission extraparlamentaire du développement durable	PD
3. Participation du Grand Conseil au suivi de l'Agenda 21	> La Stratégie pour le développement durable est en mains du Conseil d'Etat > Des députés sont dans la commission extraparlamentaire du développement durable	PD
4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21	> Consultation via la commission pour le développement durable	PD
5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21	> Suivi via la commission pour le développement durable	PD
6. Implication de l'administration dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21	> Elaboration en interne avec toutes les directions > Stratégie émane de l'administration	Oui
7. Implication de l'administration dans le processus de suivi de l'Agenda 21	> Coordination avec toutes les directions et les responsables des actions retenues	Oui
8. Qualité du contenu des rapports du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil	> Prise de position et rapports de qualité > Stratégie très complète, elle émane de l'administration	A
<b>Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable</b>		
CRITERE ET QUALIFICATION	FAITS	EVALUATION
1. Ancrage du développement durable dans la Constitution	> La Constitution évoque clairement le développement durable <sup>33</sup>	Oui
2. Décisions ayant trait à la temporalité, aux responsabilités et aux programmes	> Adoption du projet de décret > Modification de la loi sur le Grand Conseil	DF

Tableau 8 : Récapitulatif des dimensions pour le Canton de Fribourg

Cette partie de description de l'historique des Agendas 21 et d'analyse des dimensions pour les quatre cantons étudiés apporte des informations fines pour chacun des critères retenus. Le contexte historique, enrichi des évaluations des critères, permet d'aborder dans le chapitre suivant la présentation des résultats obtenus.

## 6 Présentation des résultats

Avant de passer à la partie d'analyse et de discussion des résultats, ils sont présentés puis expliqués. A cette fin, un tableau récapitulatif de l'ensemble des critères et de leur évaluation pour les quatre dimensions retenues illustre les résultats pour les quatre cantons étudiés. Ce tableau est une typologie des démarches de développement durable qui exprime leurs différences. Sont ainsi exprimées les forces et

<sup>33</sup> La Constitution du Canton de Fribourg du 16 mai 2004 a inscrit que « les buts de l'Etat sont [...] le développement durable » (art. 3 al.1, let. h). D'autre part, le développement durable correspond au contenu de plusieurs autres dispositions de la Constitution, comme par exemple la prévention de la précarité et l'aide sociale (art. 55), la promotion d'une économie diverse et innovatrice (art. 57) ou la sauvegarde de l'environnement ainsi que la protection de la nature (art. 71 à 74).

faiblesses en regard de l'institutionnalisation du développement durable. Ces résultats offrent une comparaison relative entre les quatre cantons et non une comparaison en termes absolus qui se référerait à une mise en œuvre idéale du développement durable. Les forces et faiblesses sont exprimées par un mode couleur : positif – vert, moyen – orange, négatif – rouge. Les résultats détaillés viennent à la suite du tableau.

<b>Dimension 1 – Implication du Parlement</b>					
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE	GE	BE	VD	FR
1. Importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil et au sein de la session	> Début de législature, parmi les premières sessions et parmi les premiers points à traiter de l'ordre du jour > Appui fort à la mise à l'agenda politique - AF > Milieu de législature, parmi les dernières sessions et parmi les derniers points à traiter de l'ordre du jour > Appui moyen à la mise à l'agenda politique - AM	AM	AM	AM	AM
2. Degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention	> Très précis - TP > Précis - P > Moyennement précis - MP > Peu précis - PP > Sans précisions - SP	TP	TP	SP	TP
3. Position des députés du Grand Conseil quant à la demande faite au Conseil d'Etat d'agir	> Favorable avec quelques sceptiques - FS > Favorable - F > Majoritairement favorable - MF	MF	MF	FS	MF
4. Mobilisation du Grand Conseil pour la problématique du développement durable	> Mobilisation relative (une seule intervention sur l'Agenda 21) - MR > Bonne mobilisation (une intervention principale sur l'Agenda 21 et une autre en lien) - BM > Forte mobilisation (une intervention principale sur l'Agenda 21 et des autres en lien) - FM	BM	BM	BM	BM

<b>Dimension 2 – Intérêt du gouvernement</b>					
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE	GE	BE	VD	FR
1. Degré d'adhésion du Conseil d'Etat aux propositions du Grand Conseil	> Pas d'adhésion – PA > Degré d'adhésion relatif - DAR > Degré d'adhésion fort - DAF	DAF	PA	DAR	DAF
2. Degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour élaborer l'Agenda 21	> Concrétisation institutionnelle faible - FC > Concrétisation institutionnelle moyenne - CM > Concrétisation institutionnelle forte - CF	CF	FC	FC	CF
3. Degré d'institutionnalisation choisi par l'exécutif pour mettre en œuvre le développement durable	> Institutionnalisation faible - FA > Institutionnalisation moyenne - MO > Institutionnalisation forte - FO	FO	MO	FA	FO
<b>Dimension 3 – Richesse du processus</b>					
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE	GE	BE	VD	FR
1. Qualité des débats du Grand Conseil en termes de compréhension du développement durable	> Mauvaise compréhension - MC > Bonne compréhension - BC	BC	BC	MC	BC
2. Participation du Grand Conseil à l'élaboration de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA	PA	PP	PP	PD
3. Participation du Grand Conseil à au suivi de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA	PA	PP	PP	PD
4. Participation de la société civile à l'élaboration de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA	PA	PP	PP	PD
5. Participation de la société civile au suivi de l'Agenda 21	> Pas de participation - PP > Participe par délégation (commission, consultation) - PD > Participation active au processus institutionnel de validation des options choisies par le Conseil d'Etat - PA	PD	PP	PP	PD
6. Implication de l'administration dans le processus d'élaboration de l'Agenda 21	> Oui > Non	Oui	Non	Oui	Oui
7. Implication de l'administration dans le processus de suivi de l'Agenda 21	> Oui > Non	Oui	Non	Non	Oui

8. Qualité des rapports du Conseil d'Etat à l'intention du Grand conseil	> Aucun rapport ou rapport court et incomplet - C > Rapport lacunaire sans précisions - B > Rapport complet avec précisions - A	A	C	B	A
<b>Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable</b>					
CRITERE	QUALIFICATION DU CRITERE	GE	BE	VD	FR
1. Ancrage du développement durable dans la Constitution	> Oui > Non	Non	Non	Oui	Oui
2. Décisions ayant trait à la temporalité, aux responsabilités et aux programmes	> Décisions fortes - DF > Décisions partielles (touchant qu'une partie de l'Ag21) - DP > Décisions inexistantes (les acteurs ne peuvent comprendre leurs missions) - DI	DF	DP	DP	DP

Tableau 9 : Récapitulatif des dimensions pour les quatre cantons

La présentation des résultats a pour objectif d'exprimer certaines caractéristiques et de mettre en relief les faits qui peuvent être considérés comme des différences entre les quatre démarches cantonales. Il s'agit également d'établir des liens entre des éléments qui de prime abord ne semblent pas reliés, mais dont les nuances d'interprétation peuvent se révéler importantes pour marquer plus clairement les différences d'institutionnalisation du développement durable entre chaque canton.

### 6.1 Dimension 1 – Implication du Parlement

A première vue, le développement durable ou l'Agenda 21 n'est pas un thème d'importance ou à privilégier pour aucun des Parlements cantonaux. En effet, l'ensemble des interventions parlementaires ayant trait à l'Agenda 21 sont mises à l'ordre du jour des séances du Grand conseil en cours de législature, sans profiter d'un traitement particulier pour être agendées dans les premières sessions ou en amont de l'ordre du jour des séances du législatif. De ce point de vue, les cinq reports du traitement du postulat de Pierre Zwahlen dans le Canton de Vaud pourraient illustrer le fait que l'Agenda 21 n'est pas un enjeu politique.

> L'importance de l'objet dans l'ordre du jour du Grand Conseil ou au sein de la session est considérée comme semblable pour chacun des cantons étudiés.

Concernant le degré de précision donné sur ce qui devrait être fait par l'Etat en termes de développement durable par le ou les porteurs de l'intervention, le Canton de Vaud se différencie par des demandes moins précises. Le Conseil d'Etat est appelé à « envisager » un programme Agenda 21 alors que dans les cantons de Genève, Berne ou Fribourg, un Agenda 21 complet est demandé. Ces demandes d'Agenda 21 sont précises dans le sens que les postulants souhaitent en général avoir un programme, un planning, ainsi que des explications sur la mise en œuvre envisagée.

En considérant les lignes directrices de mise en œuvre du développement durable figurant dans le tableau 1 comme un ensemble de décisions et d'actions à entreprendre pour l'institutionnaliser, nous pouvons nous demander dans quelle mesure les interventions parlementaires posées dans un canton englobent tout ou partie de ces lignes directrices.

Les deux interventions parlementaires du Canton de Fribourg sont celles qui proposent le plus clairement au Conseil d'Etat de prendre des dispositions complètes correspondant aux lignes directrices de l'ODT. Le postulat « Développement durable » et de l'initiative parlementaire « Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois » demandent concrètement une Stratégie et d'allouer des ressources humaines et financières. De surcroît, l'Initiative parlementaire institue l'évaluation de la durabilité des projets de loi et de décret.

En deuxième position se trouve le Canton de Genève dont la motion concernant « l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable » couvre l'ensemble des lignes directrices de l'ODT sauf celles qui concernent l'évaluation de projets à l'aune du développement durable.

Dans le Canton de Vaud, le postulat concernant « L'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21 » couvre dans une moindre mesure les lignes directrices de l'ODT dans le sens que le Conseil d'Etat est appelé à considérer le développement durable sans qu'un programme précis et une institutionnalisation formelle soient demandés.

Bien que la motion « Agenda 21 pour le Canton de Berne » couvre tous les points des lignes directrices de l'ODT, le Conseil d'Etat ne répondra pas à cette demande du législatif.

Ces éléments font ressortir le fait que, en 1996 déjà, la mise en œuvre d'un Agenda 21 était considérée comme possible et nécessaire à un niveau cantonal, en l'occurrence pour Genève, premier canton en Suisse à avoir initié une telle démarche. Nous verrons plus loin que la forme institutionnelle donnée à l'action de l'Etat pour le développement durable sera très différente d'un canton à l'autre.

> Les interventions parlementaires de Genève, Berne et Fribourg demandent des Agendas 21 alors que celle qui concerne le Canton de Vaud est sans précisions.

Il est à noter que le Canton de Fribourg aborde le sujet précis de la prise en compte de la durabilité dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois. Ceci semble très novateur étant donné que cette motion, qui demande la modification de la loi sur le Grand Conseil, est déposée avant que la Stratégie de développement durable ne soit envisagée. Il est possible que la mise à disposition des collectivités d'outils d'évaluation de la durabilité ait pu donner confiance aux députés du Grand Conseil et les conforter dans l'idée que de telles évaluations étaient possibles même si l'exécutif estimait que des moyens supplémentaires étaient requis.

Les députés de chaque canton ont accepté ces interventions parlementaires sans qu'il soit possible de quantifier le nombre de voix pour et contre et les abstentions, sauf pour Fribourg. Les informations quant aux positions des partis politiques sont aussi lacunaires (Genève, Berne, Vaud). Malgré le manque de chiffres, les procès verbaux des débats fournissent des informations.

C'est dans le Canton de Vaud que, devant le plénum, le dossier Agenda 21 semble avoir eu le moins de soutien. Nous pouvons supposer que l'acceptation du postulat, malgré le scepticisme de certains députés, est en lien avec le fait que le dévelop-

pement durable n'était pas un enjeu politique. Concernant Genève, il était encore difficile pour le plénum de pouvoir imaginer quelles réponses institutionnelles le Conseil d'Etat allait donner à ce dossier, et que cela aboutirait sur une loi, vu que c'est le premier canton à avoir initié une démarche en Suisse. Tel que le dit Alexandre Epalle « personne ne s'attendait à ce que cela allait devenir. Personne n'imaginait que cela allait prendre une ampleur pareille. Les gens disaient que cela allait durer deux ans, que c'était un effet de mode. » A Berne, il est intéressant de constater que les députés n'attendent pas de rapport et qu'ils font confiance au Conseil d'Etat. Dans les faits, Berne n'aura pas d'Agenda 21. Par contre, pour Fribourg le plénum a soutenu cette intervention parlementaire en étant conscient de ce qu'une démarche Agenda 21 impliquait. En effet, les expériences conduites par d'autres cantons étaient connues.

> Les députés sont majoritairement favorables à Genève, Berne et Fribourg et favorables avec quelques sceptiques dans le Canton de Vaud. Le soutien des députés du Canton de Fribourg, dernier canton à avoir initié une démarche, est un soutien politique fort car ils étaient conscients des implications inhérentes à un Agenda 21.

Concernant la mobilisation du Grand Conseil pour le développement durable, dans quatre cantons un ou des députés qui ont considéré que les interventions n'ont pas été suivies d'effets – ou auxquelles le Conseil d'Etat a tardé à donner une réponse – ont choisi de réitérer leur demande en déposant de nouvelles interventions parlementaires sur le même sujet. Nous pouvons supposer que ceci a constitué une forme de « pression » sur le gouvernement. Cependant, ceci ne pourrait être prouvé que si les gouvernements concernés n'avaient pas du tout considéré la question du développement durable et que moult interventions parlementaires avaient été déposées.

Dans chacun des cantons étudiés, des interventions parlementaires concernant le développement durable ont été déposées après ou avant le dépôt de l'intervention principale demandant à l'exécutif de faire un Agenda 21. Ces deuxièmes interventions sont l'occasion de rappeler, si le Conseil d'Etat ne s'est pas déjà déterminé, que le Grand Conseil a un intérêt pour ce dossier sur le développement durable. Souvent, les Agendas 21 qui seront mis sur pieds sont une réponse à ces deuxièmes interventions parlementaires.

A Genève, le conseiller d'Etat Robert Cramer est traité de « Lucky-Luke » car le projet de loi proposé fait office de réponse à la deuxième motion sur le développement durable « Développement durable, Genève doit montrer l'exemple » déposée un mois plus tôt. Du côté de Berne, l'intervention parlementaire sur l'Agenda 21 cantonal succède à une première intervention sur l'Agenda 21 local. Ensuite, plus aucune intervention n'est déposée. Nous verrons plus loin qu'il se peut que la réponse donnée par l'exécutif ait été considérée comme satisfaisante par le législatif. Dans le Canton de Vaud, Pierre Zwahlen a confirmé qu'il a déposé le postulat « Pour des mesures cantonales contre le réchauffement du climat, nouveau tour de roue pour un développement durable » en 2007 car l'Agenda 21 vaudois n'avait pas encore été élaboré, et ce, huit années après le dépôt de son premier postulat sur l'Agenda 21. Dans le Canton de Fribourg, le Conseil d'Etat répond à l'intervention parlementaire sur les achats responsables en intégrant cette problématique dans sa Stratégie du développement durable.

> Pour les quatre cantons étudiés, nous considérons la mobilisation du Grand Conseil pour le développement durable comme bonne.

## 6.2 Dimension 2 – Intérêt du gouvernement

Cette dimension est particulièrement riche car elle nous fournit de nombreuses informations qui permettent de comprendre le fondement des différences institutionnelles entre les cantons étudiés. Nous pouvons dire d'emblée qu'aucun gouvernement estime le développement durable comme un « non sujet » ou une problématique qui ne concerne pas l'Etat. A Genève, la dimension internationale du canton a motivé le Conseil d'Etat à agir. Dans ce sens, le gouvernement adhère fortement aux attentes du Grand Conseil et s'engage à initier un processus large et complet qui concernera la société genevoise dans son ensemble. Toutefois, deux années passent entre l'acceptation de la motion et le mandat octroyé à la SPE.

L'exécutif du Canton de Berne n'adhère pas aux attentes des députés et souhaite d'emblée que les interventions soient simplement refusées, mais indique qu'il s'engagera pour le développement durable. Il ne fournira d'ailleurs aucune réponse, sous forme de rapport, à la motion sur l'Agenda 21 pour le canton.

Du côté du Canton de Vaud, le gouvernement est dubitatif et ne partage pas l'avis du postulant comme quoi l'Agenda 21 concerne l'échelon institutionnel cantonal. Il est réticent à s'engager. Preuve en est qu'il a d'emblée expliqué qu'aucune ressource humaine ne serait octroyée.

A Fribourg, deuxième canton dont l'exécutif adhère aux attentes des députés, le plénum saura très rapidement comment l'exécutif souhaite s'y prendre. Ce dernier s'appuie notamment sur l'entrée en vigueur de la Constitution fribourgeoise.

> L'adhésion des exécutifs genevois et fribourgeois aux attentes des députés est forte. Le gouvernement bernois n'y adhère pas alors que l'exécutif vaudois y adhère de manière toute relative.

C'est en observant le degré de concrétisation de l'institutionnalisation choisi par le Conseil d'Etat pour élaborer l'Agenda 21 que certaines finesses ou paradoxes apparaissent. A Genève et Fribourg, les degrés institutionnels choisis par le gouvernement pour élaborer l'Agenda 21 sont les plus précis. Les acteurs sont désignés, les processus expliqués, les objectifs posés. A Berne, l'exécutif choisit de ne pas élaborer d'Agenda 21 malgré la demande du plénum. Comme nous le verrons plus bas, cette réticence à agir dans le sens voulu par le législatif ne signifie pas que le dossier sera abandonné. Du côté du Canton de Vaud, le Conseil d'Etat n'explique pas dans son rapport au Grand Conseil comment il va s'y prendre. Il reste flou mais indique qu'il désignera un comité de pilotage chargé d'élaborer une proposition d'Agenda 21 simplifié.

> Dans le cadre des rapports des exécutifs à l'intention du Grand Conseil, le mode de concrétisation institutionnelle choisi par les gouvernements genevois et fribourgeois pour élaborer l'Agenda 21 est fort et il est faible au niveau bernois et vaudois.

Genève et Fribourg sont les cantons dont les décisions gouvernementales sont les plus précises. Genève choisira la voie légale pour instituer le développement durable,

il crée un service et donne des missions précises aux différents acteurs désignés. A Fribourg, des ressources humaines et financières sont octroyées. C'est le seul canton qui a une stratégie complète avec un budget de mise en œuvre. Les missions des acteurs concernés sont connues. De plus, l'évaluation des projets de décrets et de lois à l'aune de la durabilité a été inscrite dans la loi du Grand Conseil.

Au niveau du Canton de Vaud, la mise sur pied du comité de pilotage en 2001 aboutira concrètement à l'intégration d'un Agenda 21 dans le programme de législature en 2007 seulement. La concrétisation du développement durable ne profite d'aucune institutionnalisation et les services sont incités à agir selon les objectifs du gouvernement. Toutefois, malgré la confirmation par le Conseil d'Etat qu'aucune ressource supplémentaire n'allait être octroyée, entre 2002 et 2004 le développement durable passe de 0,5 à 3,3 postes.

Concernant l'institutionnalisation retenue par le gouvernement de Berne pour mettre en œuvre le développement durable, alors qu'il est en désaccord avec le plénum, il prend des décisions au niveau politique et administratif. Il donne des informations sur ce qui est entrepris au sein de l'administration par le biais de son rapport annuel puis inscrit le développement durable en tant que ligne directrice dans son programme de législature 2003-2006. Il crée un centre de compétence au niveau des directions qui a pour mission de conduire une réflexion sur ce que signifie le développement durable au niveau des prestations du canton. Le soutien aux communes est formalisé dans le Plan directeur cantonal. Quelques années plus tard, le gouvernement décide par décret d'évaluer les projets de stratégies sectorielles. Toutefois, nous avons considéré que le degré d'institutionnalisation est moyen car Berne n'a pas élaboré d'Agenda 21 jusqu'à ce jour.

> Institutionnalisation forte pour mettre en œuvre le développement durable dans les cantons de Genève et Fribourg, moyenne pour le Canton de Berne et faible pour le Canton de Vaud.

### 6.3 Dimension 3 – Richesse du processus

L'analyse de l'intérêt du législatif pour le développement durable et l'Agenda 21, ainsi que la compréhension qu'il en a, peut potentiellement fournir des éléments concernant la suite donnée à ces démarches. En effet, le législatif adressant un message au Conseil d'Etat et ayant une bonne compréhension du développement durable peuvent présager d'une meilleure institutionnalisation par la suite. Les législatifs de Fribourg, Berne et Genève comprennent ce que sont le développement durable et les démarches Agenda 21. Ils identifient clairement l'action possible de l'Etat en la matière et le rôle qui lui incombe. Le niveau de débats dans le Canton de Vaud est le plus faible.

> La compréhension du développement durable est considérée comme bonne pour Genève, Berne et Fribourg et mauvaise pour Vaud.

C'est dans le Canton de Genève que les députés du Grand Conseil sont le plus concernés par l'élaboration et le suivi de l'Agenda 21 tout au long du processus (interviews, consultation des partis, consultation dans le cadre du projet de loi et votation de la loi en début de chaque législature). Ce partage du dossier entre le législatif et l'exécutif assure une mise à l'agenda politique régulière de l'Agenda 21 et une adhésion du plénum.

C'est le seul canton où la participation du Grand Conseil est si formalisée. Le Canton de Berne n'a pas d'Agenda 21, mais le Conseil d'Etat a pris des engagements pour le développement durable dans son programme de législation. Cela implique que le Grand Conseil n'est pas associé à la démarche. Dans le Canton de Vaud, l'Agenda 21 est dans le programme de législation dont le Grand Conseil prend acte. Il n'est donc pas associé à la démarche. Dans le Canton de Fribourg, le Grand Conseil participe à l'élaboration et au suivi de la Stratégie de développement durable dans le cadre de la commission consultative sur le développement durable. La Stratégie du développement durable est un dossier sous l'égide du gouvernement et ne peut être amendée.

> La participation du Grand Conseil est considérée comme active pour Genève, par délégation pour Fribourg et inexistante pour Berne et Vaud.

A l'instar du Grand Conseil genevois, la société civile a été associée à l'élaboration de l'Agenda 21 et à son suivi par le biais de la commission pour le développement durable. Genève est le canton qui a le plus ouvert sa démarche à la société civile. Fribourg intègre la société civile en amont du processus et lors du suivi de l'Agenda 21 par le biais de la commission consultative présidée par un conseiller d'Etat et à laquelle participent des députés. Dans le Canton de Vaud, la société civile n'a pas été considérée comme invitée à participer au processus car la consultation qui a été faite sur le projet d'Agenda 21 était tellement courte, que celle-ci ne peut être considérée comme une réelle consultation.

> La participation de la société civile à l'élaboration et au suivi de l'Agenda 21 est considérée comme active pour Genève, par délégation pour Fribourg et inexistante pour Berne et Vaud.

Le rôle de l'administration est très important lors de l'élaboration de l'Agenda 21 pour les quatre démarches étudiées. A Genève, le comité interdépartemental, présidé par Alexandre Epalle (futur chef du Service cantonal du développement durable), prendra position lors de la consultation sur le projet d'Agenda 21. C'est ce comité qui, dans son rapport, proposera au Conseil d'Etat une loi pour l'action en faveur du développement durable avec des actions précises centrées sur les missions de l'Etat. Le Conseil d'Etat a suivi la position et les propositions du comité.

A Berne, l'administration n'est invitée à conduire une réflexion sur l'Agenda 21 puisque le Conseil d'Etat n'en souhaite aucun. Par contre, dans un deuxième temps, l'administration est chargée de faire des propositions concrètes au gouvernement qui désigne des personnes et leur donne des missions précises. L'idée d'intégrer le développement durable dans les structures existantes était la philosophie de Daniel Klooz, collaborateur très influent qui a été responsable de la proposition de décisions au Conseil d'Etat.

Au niveau du Canton de Vaud, un projet d'Agenda 21 à l'intention du Conseil d'Etat est également élaboré en interne au sein de groupes de travail auxquels participe la majorité des services. La Chancellerie a été associée à l'Unité de développement durable pour porter le projet d'Agenda 21 issu du travail interne devant le Conseil d'Etat.

Dans le Canton de Fribourg, la Stratégie pour le développement durable a été confiée à l'ensemble des directions, sans mandat externe. Elle a été élaborée en deux ans sous l'égide de la responsable du développement durable. Cette Stratégie comprend des actions précises avec des responsabilités de mise en œuvre et un budget. C'est le canton qui a l'Agenda 21 le plus complet parmi les cantons étudiés.

> L'implication de l'administration lors de l'élaboration de l'Agenda 21 est réelle pour les cantons de Genève, Vaud et Fribourg. Elle est considérée comme inexistante pour Berne, étant donné qu'il n'a pas d'Agenda 21.

Entre la phase de l'élaboration de l'Agenda 21 et le processus de suivi de sa mise en œuvre, les gouvernements peuvent formaliser de manières très différentes la participation de l'administration.

Pour les cantons de Genève et Fribourg, l'administration qui a été fortement associée à l'élaboration de l'Agenda 21 a eu la possibilité de réfléchir globalement à sa mise en œuvre concrète et de faire des propositions au gouvernement. La phase de l'élaboration de l'Agenda 21 a permis à l'administration d'adhérer à la démarche qui a été construite sur une base consensuelle étant donné que ce dossier a été traité au niveau des directions pour Fribourg et au sein du Comité Agenda 21 pour Genève. Il découle de cette participation un processus de suivi qui implique fortement l'administration.

A Berne, il est considéré que l'administration ne participe pas à l'Agenda 21 étant donné qu'il n'y en a pas.

Dans le Canton de Vaud, l'administration a été associée à l'élaboration du projet d'Agenda 21, mais une fois que le Conseil d'Etat a inscrit des objectifs dans son programme de législature, il n'a pas indiqué comment l'administration devait s'y prendre. Il est stipulé que l'Agenda 21 concerne toute la société vaudoise et que les « départements et services sont responsables de la mise en œuvre du développement durable ». Le comité de pilotage et les groupes de travail ont été dissous suite à la publication du programme de législature. Il en résulte que « ceux qui sont les plus sensibles s'en saisissent. Vu que la contrainte n'est pas très forte, même pour atteindre les objectifs du programme (il n'y a pas de sanction « incitative ») donc les récalcitrants ne sont pas appelés à faire des choses » et dans les faits « il faut une volonté au niveau des chefs de département et des chefs de service » (Michel Rubattel). L'administration n'est donc pas associée au suivi de l'Agenda 21.

> Les administrations des cantons de Genève et de Fribourg sont associées au suivi de l'Agenda 21 contrairement aux cantons de Berne et Vaud.

Le dernier critère de cette dimension ayant trait à la richesse du processus concerne la qualité des rapports du Conseil d'Etat. Il s'agit des rapports intermédiaires ou de ceux qui sont soumis au Grand Conseil. Les Cantons qui ont la plus forte institutionnalisation du développement durable, c'est-à-dire Genève et Fribourg, ont profités de rapports gouvernementaux de grande qualité dans le sens que des objectifs sont posés, les moyens de les atteindre sont décrits, le rôle de chacun des acteurs concernés par la démarche est défini et des informations sur la temporalité des démarches sont fournies. Dans le cas du Canton de Vaud, les rapports sont lacunaires dans le sens qu'il n'est pas vraiment possible de comprendre comment le

Conseil d'Etat souhaite s'y prendre et ce vers quoi la démarche Agenda 21 devrait tendre. L'administration n'a pas d'information relative aux missions qu'elle devrait accomplir en lien avec le développement durable. Le pilotage de la démarche n'est pas décidé. Pour Berne, le gouvernement ne fait pas de rapports pour expliquer son action, ou lorsqu'il en fait, ils sont très courts. Aucun rapport n'est fait dans le cadre de l'intervention parlementaire sur l'Agenda 21 et celui sur le soutien aux communes est très concis.

> Les rapports du Conseil d'Etat sont complets pour les cantons de Genève et Fribourg, lacunaires pour Vaud et court ou inexistant pour Berne.

#### 6.4 Dimension 4 – Jalons institutionnels et ancrage du développement durable

A première vue, le développement durable n'est pas « gravé dans le marbre ». Son inscription dans les constitutions vaudoise et fribourgeoise semble avoir contribué à la mise sur pied de démarches Agenda 21 car des références à ce cadre légal supérieur sont faites. La constitution de Berne, révisée en 1993, soit une année après le Sommet de la Terre de Rio, ne fait pas référence au développement durable. Il en est de même à Genève pour la période étudiée.

> Ancrage du développement durable dans les constitutions vaudoise et fribourgeoise. Pas d'ancrage dans les constitutions bernoise et genevoise.

Ces sont les lois qui permettent de concrétiser les objectifs d'ordre supérieur de la constitution. Genève, le seul canton étudié à avoir une loi d'action sur le développement durable, pourrait être considéré comme celui qui a pris la décision d'ancrage la plus forte en termes de durabilité. Toutefois, vu que cette loi est revotée au début de chaque législature, elle peut être considérée comme « fragile ».

Berne, qui a pris des décisions fortes par le biais de décrets sur le processus de l'évaluation de la durabilité, n'a toutefois pas d'Agenda 21. Ce canton est donc considéré comme ayant pris des décisions fortes mais partielles, car elles ne concernent qu'un seul volet de l'Agenda 21.

Du côté du Canton de Vaud, il est considéré que les décisions sont inexistantes car elles ne permettent pas à l'administration de comprendre comment elle doit s'y prendre et aucun pilotage n'est prévu.

Le Canton de Fribourg, par le biais de sa Stratégie de développement durable valable pour sept années est considéré comme un canton ayant posé des actes décisionnels forts pour le développement durable, car pris pour une certaine durée avec des objectifs précis, des responsabilités claires et des moyens de mise en œuvre. De plus, dans ce canton, la base légale qui a institutionnalisé les évaluations de la durabilité pour les projets de loi et de décret a permis de les rendre obligatoires. Cette révision légale n'émane pas de l'exécutif, mais du législatif, ce qui assure une meilleure adhésion de ce dernier à la démarche de développement durable. Une marge de manœuvre importante a été laissée à l'administration pour choisir comment appliquer cet article de loi qui aura probablement un effet en termes de savoir faire et de culture « développement durable ».

Il est à noter que les gouvernements vaudois et bernois ont inscrit le développement durable dans leur programme de législature. Pour Berne, le Conseil d'Etat a posé le développement durable comme un cadre supérieur au sein duquel doit être développée l'action de l'Etat. Il chapeaute le programme. Dans le programme de législature du Conseil d'Etat vaudois, le développement durable est posé en parallèle des mesures et actions prévues. De fait, l'Agenda 21 est décrit sur trois pages à la fin du programme. Il semble être posé à côté des objectifs de législature et ne semble pas considéré comme devant imprégner globalement l'action de l'Etat. Une telle inscription dans un programme de législature, document d'intention du gouvernement pour une période donnée, à notre sens, peut être considérée comme une décision partielle.

> Les gouvernements des cantons de Genève et Fribourg sont considérés comme ayant pris des décisions fortes pour le développement durable, ceux de Berne et Vaud sont considérés comme ayant pris des décisions partielles.

## 7 Analyse et discussion

Après avoir décrit les différents processus politico-administratifs à l'origine des démarches Agenda 21 pour les quatre cantons étudiés et construit une typologie selon les quatre dimensions choisies, nous avons procédé à l'évaluation des critères retenus puis à la justification de cette évaluation. Cette partie de notre recherche est consacrée à la discussion de ces résultats mis en perspective avec la question de notre recherche qui est de savoir « Quel type d'Agenda 21 permet la mise en place de processus d'évaluation de la durabilité des politiques publiques ? »

L'analyse nous permettra premièrement de faire des liens entre des éléments qui ont été traités indépendamment jusqu'ici puis d'apporter des éclairages sur le rôle de l'administration avant de répondre à la question de l'influence possible d'une démarche cantonale sur l'autre. Des informations issues des interviews permettront d'illustrer notre propos.

### 7.1 Des Agendas 21 aux portées différentes

Les principaux résultats concernant les quatre cantons étudiés montrent que la concrétisation du développement durable ne passe pas invariablement par l'élaboration d'un Agenda 21. En l'occurrence, le Canton de Berne n'a pas d'Agenda 21 contrairement aux cantons de Genève et Fribourg qui ont, pour l'un, une loi sur l'action publique en faveur du développement durable (Loi Agenda 21) et, pour l'autre, une Stratégie de développement durable. Pour sa part, le Canton de Vaud a un Agenda 21 intégré dans le programme de législature du Conseil d'Etat.

En regard des lignes directrices de mise en œuvre du développement durable proposées par l'ODT (Tableau 1), la portée des trois Agendas 21 étudiés est différente.

Celui dont l'étendue est la plus grande est la Stratégie fribourgeoise qui comprend des objectifs, des actions, des moyens de mise en œuvre et qui désigne les responsabilités des acteurs concernés. Un suivi annuel des actions est assuré, des indicateurs de développement durable sont diffusés et l'utilisation d'outils d'évaluation du développement durable est formalisée dans le cadre de la loi sur le

Grand Conseil. Les engagements du Conseil d'Etat sont très proches de ce qui était demandé par le plénum.

La portée de la loi genevoise est considérée comme moindre car, bien qu'elle institue des actions précises, des moyens de mise en œuvre, un suivi des indicateurs de développement durable (Cercle indicateurs) et qu'elle désigne les responsabilités des acteurs concernés, l'utilisation d'outils d'évaluation de la durabilité n'a pas été entreprise à ce jour. Les engagements du Conseil d'Etat vont moins loin que ce qui était attendu par le Grand Conseil dans le sens que beaucoup de propositions faites par ce dernier n'étaient pas dans le champ d'action de l'Etat.

Dans le Canton de Berne, l'absence d'Agenda 21 fait qu'il ne peut avoir de portée. Toutefois, l'institutionnalisation des évaluations de la durabilité peut être considérée comme un des moyens d'atteindre le développement durable.

Dans le Canton de Vaud, la portée de l'Agenda 21 est considérée comme moindre, en comparaison avec Genève et Fribourg, car aucune institutionnalisation formelle n'a été décidée. Ainsi, les actions à entreprendre et les responsabilités des acteurs concernés sont floues. Toutefois, des indicateurs de développement durable (Cercle indicateurs et indicateurs propres au canton) et le développement de l'outil « Boussole 21 » pour évaluer les projets permettent aux acteurs qui le désirent de s'informer sur le chemin parcouru par le canton en termes de durabilité et d'évaluer les projets dont ils ont la responsabilité.

Cette sous-hypothèse aborde par ailleurs la question du suivi de l'Agenda 21 par le biais du pilotage du processus institutionnel. Cette formalisation est considérée comme très forte pour les cantons de Genève et Fribourg. Ce processus est inexistant pour le Canton de Vaud et ne concerne que les processus d'évaluation de la durabilité pour le Canton de Berne.

Ainsi, les résultats obtenus par cette analyse ne vont pas dans le sens de cette sous-hypothèse « Si les acteurs politico-administratifs souhaitent concrétiser le développement durable, alors ils élaborent un Agenda 21 et formalisent un pilotage du processus au niveau institutionnel. » Les gouvernements ont tous choisi de favoriser le développement durable, mais selon des démarches qui leurs sont propres sans automatiquement formaliser un pilotage du processus au niveau institutionnel.

## 7.2 Une implication différente des acteurs concernés par les Agendas 21

La portée de ces démarches Agenda 21 est également différente quant au rôle des acteurs concernés. Le Canton de Genève partage la responsabilité de la concrétisation du développement durable avec le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, la société civile et l'administration. Il en va de même pour le Canton de Fribourg, à la différence près que le Grand Conseil est consulté par le biais d'une délégation et que la Stratégie est un programme gouvernemental. A Berne, l'administration est associée dans le cadre des compétences qui lui sont données pour les évaluations de la durabilité ; sinon le développement durable reste un dossier gouvernemental dans le sens que le Conseil d'Etat confirme le développement durable comme guidant son action dans son programme de législation. Le Canton de Vaud n'associe pas l'administration, ni la société civile et le Grand Conseil prend acte du programme de législation. L'Agenda 21 est un dossier gouvernemental.

Il est toutefois important de dire que même si l'institutionnalisation peut sembler faible pour Vaud et Berne, les quatre cantons étudiés ont des entités ou des personnes responsables de la coordination du développement durable. En soi, cette allocation de ressources est une forme institutionnelle forte décidée par les gouvernements (de 1 à 5,4 postes).

Concernant le rôle de l'administration, nous pouvons considérer que c'est un acteur clef qui s'est saisi de la question du développement durable. A Genève, Alexandre Epalle, futur chef du Service cantonal de développement durable institué en 2001, travaillait à la Direction générale de l'environnement lors de la consultation sur le projet d'Agenda 21. Il activera fortement l'administration pour qu'elle adhère au projet et se souvient que « ce dont je rêvais, c'est qu'il existe un Agenda 21 du Canton de Genève, sans penser le diriger. »<sup>34</sup> Dans le même esprit, nous pouvons citer les démarches entreprises par le délégué vaudois à l'environnement pour créer un poste de responsable du développement durable à l'encontre de ce qui était annoncé par le Conseil d'Etat. A Berne, la démarche ayant conduit au processus d'évaluation de la durabilité a été portée par Daniel Klooz, qui, selon Irène Roth, « avait comme philosophie d'intégrer le développement durable dans les structures existantes ». Dans les faits, il « a beaucoup influencé les décisions du Conseil d'Etat qui ont été préparées par l'administration. » Fribourg est le seul canton qui a octroyé des ressources selon la volonté du Conseil d'Etat pour le poste de responsable du développement durable au tout début du processus avant que les réflexions sur la Stratégie n'aient débuté.

### 7.3 L'évaluation de la durabilité intégrée dans l'Agenda 21 le plus récent

La deuxième sous-hypothèse « Si les acteurs politico-administratifs conduisent une démarche Agenda 21, alors ils s'approprient le concept d'évaluation de la durabilité des politiques publiques et s'assurent du développement d'une pratique de l'évaluation de la durabilité au niveau institutionnel » est en lien direct avec la première. En effet, dans une situation où un Agenda 21 est décidé puis formalisé, il s'agit de regarder si les évaluations de la durabilité sont prises en compte et si des processus sont mis en place pour assurer leur institutionnalisation.

Les résultats de notre analyse vont dans le sens de cette sous-hypothèse seulement pour le Canton de Fribourg. Dernier canton à avoir élaboré une Stratégie de développement durable parmi les cantons étudiés, Fribourg s'est engagé à faire des évaluations avant la diffusion de ladite Stratégie par le biais de la loi sur le Grand Conseil. Cette dernière exige une évaluation de la durabilité des projets de décret et de loi.

Il est intéressant de souligner que cet ancrage légal est indépendant de la Stratégie, mais qu'il la nourrit. Tel que le décrit Manon Deslile, le processus est très précis. « Sur la base de la liste des objets de la Chancellerie, les secrétaires généraux choisissent les objets qui seront évalués avec Boussole21. Il a été décidé que le résumé de l'évaluation est inclus dans le message adressé au Grand Conseil et que le rapport des résultats de l'évaluation est transmis au Conseil d'Etat. Suite aux décisions prises, le rapport est accessible par tout un chacun sur le site internet de la Chancellerie. » Les évaluations peuvent être conduites selon deux variantes : « La

<sup>34</sup> Interview de Alexandre Epalle du 29 février 2012, réalisée dans le cadre d'un travail de cours à option du MPA - Cours à Choix - Démocratie et formation de l'opinion publique - Professeur A. Ladner

première propose que l'évaluation soit faite par le chef de projet avec une ou deux personnes de son choix, mais ayant une vision complémentaire à la sienne. La deuxième variante propose que l'évaluation soit faite avec une équipe d'audit qui a été désignée par les directions. Elle comprend une personne par dimension du développement durable. Une personne du social déléguée par la santé et les affaires sociales, une personne qui représente l'économie, et une autre l'environnement, travaillent avec la responsable du développement durable. Ce sont quatre personnes en plus du chef de projet. »

Pour le Canton de Genève, bien que l'institutionnalisation soit forte, la question des évaluations de projets à l'aune du développement durable n'a pas été abordée jusqu'à ce jour. Nous verrons plus loin qu'une telle démarche est prévue pour la prochaine législature. Et tel que le dit Alexandre Epalle « il faut se rappeler qu'au départ en 2001, il n'y avait rien sur le développement durable. Il faut avoir une connaissance et une adhésion aux principes avant de se lancer dans des évaluations qui ont un côté "contrôle". L'évaluation de la durabilité n'a jamais été un enjeu car il fallait en premier lieu sensibiliser les différents services et directions, ainsi que les différents acteurs de la société. »

Berne, premier canton à avoir institué de manière obligatoire l'évaluation des projets, des stratégies cantonales, des concepts, des planifications et des plans sectoriels, s'est appuyé principalement sur cette institutionnalisation pour intégrer le développement durable au sein de l'administration. La décision de proposer au Conseil d'Etat de rendre obligatoire les évaluations de la durabilité a été prise après le travail conséquent d'un groupe de pilotage et l'assurance de l'adhésion de toutes les directions. Selon Irène Roth, « le consensus était assez fort pour que toutes les directions veuillent introduire l'évaluation. » Dès 2003, le Conseil d'Etat indique dans son programme de législature qu'une des mesures clefs est de « mesurer l'impact des décisions, conceptions et projets importants sur le développement durable du Canton de Berne en recourant à des outils appropriés et moyennant un travail raisonnable. » Ce canton apporte la preuve que la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques d'un canton peut consister à s'orienter essentiellement sur l'institutionnalisation des évaluations de la durabilité.

La démarche du Canton de Vaud ne comprend pas d'institutionnalisation de l'évaluation de projets. Par contre, nombreux sont les services qui souhaitent concrétiser leurs projets en tenant compte du développement durable. Pour répondre à ce besoin d'intégrer le développement durable dans les projets, l'Unité de développement durable a développé l'outil Boussole21.<sup>35</sup> Cet outil permet à tout un chacun de faire des évaluations par le biais d'une plateforme internet. Des formations sont données et les porteurs de projets peuvent ainsi, s'ils le souhaitent, renseigner les projets de loi et de décret soumis au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, en s'appuyant sur les résultats obtenus. Actuellement personne ne possède de vision générale de ces initiatives. Selon Michel Rubattel « le processus d'évaluation avec Boussole21 n'est pas aussi normé que cela pourrait l'être. C'est un processus "Nice to have ". »

Les résultats présentés ci-dessus ne vont pas dans le sens de cette sous-hypothèse. En effet, dans un contexte d'institutionnalisation s'appuyant ou non sur un Agenda 21,

---

<sup>35</sup> [www.Boussole21.ch](http://www.Boussole21.ch)

les processus conduisant aux évaluations de la durabilité sont divers et pas systématiquement mis en place.

#### 7.4 L'évaluation de la durabilité : Quelles perspectives d'implémentation ?

La dernière sous-hypothèse que nous avons posée est « Si les acteurs politico-administratifs souhaitent renforcer la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques, alors ils mettent en place des processus favorisant l'utilisation des outils d'évaluations de la durabilité. » Son analyse est faite selon deux angles. Le premier concerne ce qui a été fait jusqu'à ce jour alors que le deuxième sera prospectif, dans le sens que seront illustrés les enjeux et les attentes décelés par les personnes interviewées, ainsi que les moyens prévus pour renforcer ou poursuivre les processus d'évaluation de la durabilité au sein des cantons étudiés.

Selon les éléments présentés dans le cadre de l'analyse des deux premières sous-hypothèses, nous pouvons constater que les responsables des démarches cantonales de développement durable étudiées sont conscients de l'importance des évaluations de la durabilité. Ils ont chacun essayé d'y apporter des réponses dans le cadre institutionnel choisi par l'exécutif de leur canton.

Le tableau 9 ci-dessous « Institutionnalisation des processus d'évaluation de la durabilité - Etat en 2013 » illustre ce qui a été entrepris concernant les processus d'évaluation de la durabilité par les cantons étudiés, ainsi que ce qu'ils prévoient à l'avenir.

<b>Institutionnalisation des processus d'évaluation de la durabilité Etat en 2013</b>				
CRITERE	GE	BE	VD	FR
1. Processus d'évaluation de la durabilité inscrit dans un programme global (Agenda 21, loi, Stratégie, Programme de législation)	Non	Oui	Non	Oui
2. Processus d'élaboration des évaluations de la durabilité formalisé	Non	Oui	Non	Oui
3. Outils mis à disposition de l'administration	Non	Oui	Oui	Oui
4. Objectif d'institutionnaliser les évaluations de la durabilité ou de les poursuivre à l'avenir	Oui	Oui	Oui	Oui

Tableau 10: Institutionnalisation des processus d'évaluation de la durabilité - Etat en 2013

Nous pouvons constater que tous les cantons étudiés prévoient d'institutionnaliser les évaluations de la durabilité ou de les poursuivre à l'avenir. Par contre, chaque canton a des attentes, des objectifs et des idées de processus très différents.

##### 7.4.1 Le futur projet de loi du Canton de Genève

A Genève, Alexandre Epalle explique qu'en 2001, la priorité était de sensibiliser les différents services et directions ainsi que les citoyens. « L'évaluation est un outil fort intéressant, mais l'approche a été plus pragmatique. » Aujourd'hui, après plus de dix années de l'entrée en vigueur de la loi sur l'action publique pour le développement

durable, l'évaluation de la durabilité va être proposée dans le cadre de la révision de la loi et du prochain programme de législature 2013-2017. « L'évaluation permettra peut-être de sensibiliser des autres services jusque-là réticents. Les gens sont fatigués de la sensibilisation. L'évaluation peut prendre le relais. »

« L'idée est de créer un concept du développement durable de manière inter-départementale. C'est lié à la notion d'évaluation dans le sens qu'il devra faire ressortir quels sont les principes majeurs de développement durable pour le Canton de Genève. Ceci s'apparentera à un cadre de référence qui sera validé par le Conseil d'Etat. Le deuxième point visé est la possibilité qui sera offerte au Conseil d'Etat, de pouvoir se saisir de certains projets de loi pour donner un préavis en termes de durabilité. Pour cela, il aura la possibilité de saisir le Conseil du développement durable pour évaluer la durabilité d'un projet de loi. » Le but étant que « ces évaluations de la durabilité mettent un peu de liant et de cohérence dans les politiques publiques de l'Etat. » Alexandre Epalle précise que « les évaluations sont un des outils qui permettent d'améliorer la vision. Mais à elles seules, elles ne suffisent pas. A un moment au-delà de l'évaluation il faut de la volonté politique, qui soit conjointe. »

#### 7.4.2 Un deuxième bilan bernois pour prendre du recul

A Berne, un deuxième bilan sur le processus des évaluations de la durabilité est en cours. Les modalités d'application et de révision de ce processus seront fixées par le Conseil d'Etat. L'expérience conduite permettra de déceler les forces et les faiblesses inhérentes aux évaluations de la durabilité. Le Canton de Berne est dans une phase de restriction budgétaire et c'est « difficile de justifier le fait de faire des évaluations car les gens disent souvent « on n'a pas le temps ni les ressources » pour le faire alors qu'il y a des instruments faciles à utiliser et que cela ne demande pas trop d'investissements ni de ressources. »

Pour Irène Roth, « le défi c'est de prouver que l'évaluation est une valeur ajoutée justement dans des conditions de ressources financières cantonales limitées. Il faut choisir les bonnes priorités, car selon Irène Roth, tout est limité, et choisir celles qui nous mènent vers un développement durable. Il faut prouver que les évaluations peuvent y contribuer. Si on ne réussit pas à le prouver, dans dix ans les évaluations ne seront plus faites. »

Il est intéressant de savoir que le suivi de ces évaluations de la durabilité n'est pas assuré au sein de l'administration et que si elles ne sont pas faites, aucune sanction n'est prévue. Sans un appui formel dans le temps, les chefs de projets semblent être libres de faire des évaluations ou pas alors qu'elles sont obligatoires. Nous serions tentés de dire que le processus mis en place par le Canton de Berne pour effectuer ces évaluations de la durabilité est faible au niveau du suivi et de la recherche de cohérence globale de cette mesure et confirme que « la mise en œuvre d'une démarche Agenda 21 est aussi un enjeu de management. » (Carlier, 2012 : 92)

#### 7.4.3 Un projet pilote dans le Canton de Vaud

Les faiblesses institutionnelles de l'Agenda 21 vaudois sont connues de l'administration et le constat fait par Michel Rubattel est que « ceux qui sont les plus sensibles s'en saisissent. Et les récalcitrants ne sont pas appelés à faire des choses, vu que la contrainte n'est pas très forte (il n'y a pas de sanction "incitative"). » Le fait

que le Conseil d'Etat n'ait pas donné d'orientations claires pour l'administration reste problématique. Le manque d'implication du Parlement fait que ce dossier n'est pas connu, ni partagé, ni discuté.

Toutefois, le manque d'institutionnalisation, dont l'absence de programme, est aussi une forme de richesse car la collaboration de l'Unité de développement durable avec les services sur des projets se fait sur la base des opportunités qui se présentent et ce avec beaucoup de souplesse. En effet, la succincte présentation des projets du Canton de Vaud au point 2.3 illustre parfaitement le fait qu'un manque d'institutionnalisation n'empêche en rien de conduire des actions pertinentes en termes de durabilité (Bilan CO<sub>2</sub>, Boussole21, Politique d'achat responsable, etc.) Par contre, ce type de processus dépend fortement des personnes impliquées.

Actuellement, la question de la formalisation des évaluations de la durabilité est régulièrement discutée avec la cheffe du département responsable de l'Unité de développement durable. Il a été décidé de proposer aux services dès 2014 une méthodologie « d'aide à la décision pour la durabilité. » Des services ont d'ores et déjà manifesté leur intérêt à l'utiliser. Selon Michel Rubattel « tout l'enjeu est de formaliser une démarche convaincante d'évaluation, qui soit simple. Dans ce cas, il se peut que des non convaincus adhèrent à la démarche. »

Selon Michel Rubattel « la valeur ajoutée de ces évaluations est qu'elles pourraient aider à fixer des objectifs plus précis ainsi que les moyens de les atteindre. Cela renforce l'aide à la décision. Le risque d'être critiqué peut aussi être une manière d'avoir une certaine pression. » Toutefois la méthodologie d'évaluation de la durabilité doit encore beaucoup évoluer car « ce n'est pas évident de mettre en place des indicateurs qui soient fiables. Tant qu'on n'a pas réussi à aider à évaluer de manière pragmatique et simple, pour beaucoup de personnes cela reste théorique. La procédure n'est pas un enjeu, c'est plus la méthodologie. »

#### 7.4.4 Un bilan pour décider des options à prendre

A Fribourg, un bilan sur l'utilisation de Boussole21 va être effectué en 2014 suite à une année test. Il sera soumis à la conférence des secrétaires généraux, au comité de pilotage, puis au Conseil d'Etat. Ensuite seront prises les décisions de la poursuite ou non de la démarche dont notamment l'utilisation de Boussole21 et l'appui offert aux collaborateurs chargés de faire ces évaluations. Pour Manon Deslile, les enjeux liés aux évaluations de la durabilité « sont d'accroître la transparence des effets de chaque projet sur la durabilité, de donner des bases pour une décision et renforcer la culture développement durable au sein de l'administration et dans le meilleur des cas apporter des améliorations au projet. » Le fait que l'évaluation de la durabilité est inscrite dans une loi lui donne une force, mais il s'agit d'être attentif. « Il ne faut pas en faire une pure procédure administrative dont on ne comprend pas la finalité. Si on ne parle que d'exercice alibi c'est qu'on n'a pas atteint le but. Si à la fin cela n'amène rien on peut se l'économiser. » L'objectif est que cela devienne une culture, que « le développement ne soit pas qu'un concept et que c'est un ensemble d'éléments qui font que l'on va dans le sens de la durabilité ou pas. »

Les différents éléments présentés ci-dessus nous indiquent que l'institutionnalisation des évaluations de la durabilité nécessite du temps et des ressources pour convaincre, démontrer la valeur ajoutée et élaborer des méthodologies simples. La volonté

politique d'entreprendre de telles démarches semble aussi être une des conditions de réussite.

### 7.5 Quelle-est l'influence d'une démarche Agenda 21 sur une autre ?

La période étudiée débute en 1996 avec l'Agenda 21 genevois et se termine en 2011 avec la Stratégie du Canton de Fribourg. Les responsables de l'élaboration de cette Stratégie ont certainement profité des expériences conduites dans les autres cantons et ont ainsi évité certains écueils. Les responsables des Agendas 21 des cantons de Vaud et Fribourg étaient conscients que la loi du Canton de Genève exige de très grandes ressources. Tous les quatre ans, le projet de loi est accompagné d'un bilan complet avant de remonter au Conseil d'Etat, puis d'être présenté à la commission extraparlamentaire puis à celle du Grand Conseil, avant d'être débattu par le plénum.

L'expérience vaudoise, avec ses faiblesses institutionnelles et le manque de soutien politique a aussi influencé la démarche fribourgeoise. En effet, des séances d'échanges sur ces démarches ont eu lieu entre responsables dès la création du poste à Fribourg avec comme objectif de trouver les moyens les plus efficaces pour donner vie au dossier fribourgeois. Du côté vaudois, l'expérience genevoise a aussi été d'une grande influence, mais surtout pour le Conseil d'Etat qui ne souhaitait en rien prendre la même voie, alors qu'au niveau de l'administration, les lacunes décisionnelles du Conseil d'Etat en termes d'institutionnalisation et de suivi de l'Agenda 21 étaient parfaitement connues.

L'influence d'une démarche Agenda 21 sur l'autre semble réellement avoir eu lieu. Il faut également préciser qu'aujourd'hui, une administration chargée de conduire une réflexion sur une politique publique en vue de prise de décision par l'exécutif, recherche les meilleures pratiques et expériences conduites par ses pairs. Bien connaître les processus choisis dans un autre canton permet d'analyser ce qui peut être repris à l'échelon local. Ce type d'échange de bonnes pratiques au sein du réseau de responsables Agendas 21 cantonaux animé par l'ODT par le biais du Forum développement durable est très précieux.

### 7.6 Une nécessaire institutionnalisation des évaluations de la durabilité

La dernière partie de cette section d'analyse et de discussion nous conduit à revenir sur l'hypothèse principale de notre recherche qui est « Si l'institutionnalisation du développement durable est forte, nous pouvons nous attendre à un processus plus solide de concrétisation de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques. »

Les résultats principaux vont dans le sens de l'hypothèse si nous considérons particulièrement la démarche Fribourgeoise. En effet, Genève dont l'institutionnalisation est forte a initié sa démarche en 1996 et la loi sur l'action publique en faveur du développement durable est entrée en vigueur en mars 2001. Cette période (1995-2000) correspond au début de la mise en place en Suisse d'Agendas 21 au niveau cantonal et les savoir-faire étaient alors encore minces. Pour Genève, l'objectif premier a donc été de sensibiliser les différents services au développement durable et de communiquer sur ce thème à l'extérieur (Prix et Fête du développement durable, guides divers.) Il paraît donc naturel que l'évaluation à l'aune de la durabilité n'ait pas été la priorité.

Dans le Canton de Fribourg dont la Stratégie a été diffusée en 2011, soit dix années après la loi genevoise. L'évaluation de la durabilité fait partie des moyens de concrétiser le développement durable et des processus complet sont mis en place. Ceci confirme que pour des Agendas 21 plus « récents », dans le sens qu'ils sont influencés par d'autres expériences, l'institutionnalisation est plus forte, dans le sens qu'elle est formalisée et suivie, et que cette institutionnalisation comprend un volet sur les évaluations de la durabilité.

Il est intéressant de constater que pour les quatre cantons étudiés, les processus d'évaluation de la durabilité constituent un moyen de concrétiser le développement durable, mais que pour des questions de faiblesses institutionnelles elles n'ont pas été réellement mises en place. Par exemple, dans le Canton de Vaud, l'outil Boussole21 a été élaboré pour permettre aux chefs de projets de les évaluer s'ils le souhaitent. Des formations ont été mises sur pied, mais toujours dans un contexte de volontariat.

Pour le Canton de Berne, où l'on observe la plus forte pratique des évaluations de la durabilité et où l'expérience est la plus longue (environ 25 évaluations faites à ce jour), nous pouvons retenir que le manque de suivi de ce dossier en interne fait courir le risque que ces évaluations ne soient pas faites. Selon Irène Roth « le danger c'est que si personne ne s'en occupe, cela risque de tomber dans l'oubli. »

Afin de mieux déterminer si les processus d'évaluation de la durabilité sont partie intégrante des Agendas 21 les plus récents, il serait intéressant de conduire un même type de recherche pour des démarches Agenda 21 qui seraient initiées dans une même période temporelle. Nous pouvons supposer que l'institutionnalisation et l'évaluation de la durabilité seraient conduites conjointement et qu'elles seraient considérées comme importantes pour la mise en œuvre concrète de ces Agendas 21.

Suite à cette section d'analyse et de discussion des résultats en regard des hypothèses que nous avons retenues pour notre recherche, nous allons reprendre certains éléments saillants en guise de conclusion.

## 8 Conclusion

Dans le cadre de notre recherche, nous avons questionné le postulat selon lequel « lorsque des évaluations de la durabilité de politiques publiques sont institutionnalisées et réalisées, cela est synonyme d'une bonne prise en compte du développement durable. » Nous avons émis l'hypothèse que « si l'institutionnalisation du développement durable est forte, nous pouvons nous attendre à un processus plus solide de concrétisation de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques. » Dans ce cadre, nous avons cherché à connaître les différents types d'institutionnalisation du concept de durabilité dans quatre cantons et à savoir s'il y a ou non des aspects politico-institutionnels qui favorisent les processus d'évaluation du développement durable.

Les résultats de notre recherche ne vont pas dans le sens de notre hypothèse. Nous avons pu constater que les processus d'évaluation de la durabilité peuvent être conduits hors Agenda 21, comme axe principal de mise en œuvre du développement durable (Berne), ou être englobé dans une démarche plus complète comme faisant partie inhérente de la conduite de projets en faveur du développement durable (Fribourg).

Ces résultats nous montrent qu'une institutionnalisation forte de l'Agenda 21 (Genève, Fribourg) ne signifie pas que des processus d'évaluation de la durabilité sont mis en place (Genève). Il est important de souligner que le Canton de Fribourg, dont la Stratégie est considérée comme la plus complète, est le dernier canton à s'être engagé dans un tel processus. Ceci peut permettre de supposer que si d'autres cantons souhaitent initier un Agenda 21, ils s'inspireraient notamment de l'expérience fribourgeoise.

Nos résultats nous ont aussi permis de constater que les Agendas 21 étudiés ne sont pas gravés dans le marbre. Bien que le développement durable soit un mandat constitutionnel et qu'il soit inscrit dans les constitutions vaudoise et fribourgeoise, la forme donnée à ces Agendas 21 est faible. A Genève, la loi est votée toutes les quatre années et elle peut être abrogée, à Fribourg la Stratégie est prévue pour sept années et dans le Canton de Vaud, le programme de législature peut changer, tout comme à Berne. Il serait intéressant d'étudier quelles sont les modifications légales ayant conduit à une prise en compte du développement durable de manière formelle. Ceci permettrait d'illustrer l'influence des constitutions sur les bases légales d'une part, et les moyens mis en place pour suivre l'application des lois en termes de durabilité d'autre part.

Dans le même esprit, un autre objet d'étude pourrait être d'aborder la question de l'efficacité des actions entreprises au sein des cantons analysés. Il serait intéressant d'approfondir la question des formes institutionnelles en regard de la qualité et de la richesse des projets conduits.

Les dimensions retenues pour analyser l'origine de l'ancrage des Agendas 21 étudiés ont permis de déceler le rôle des différents acteurs concernés. Les processus politico-administratifs ayant conduit aux Agendas 21 de Genève et Fribourg ont été construits sur la participation large de l'exécutif, du Grand Conseil et de l'administration. Ceci a permis une adhésion forte à ces démarches, mais également la possibilité de discuter de ce dossier Agenda 21 de manière régulière ; via le vote tous les quatre ans de la loi à Genève et via la commission du développement durable qui suit la Stratégie à Fribourg. Dans les deux cas, le Conseil d'Etat est chargé de donner des informations et de rendre des comptes sur ce qui a été entrepris. Cette forte implication des acteurs est un signal clair pour l'administration chargée de mettre en œuvre les actions choisies. Dans le Canton de Berne, le gouvernement n'est pas favorable aux propositions du législatif, mais agit en inscrivant le développement durable comme ligne directrice du programme de législature. Il en est de même dans le Canton de Vaud. Dans les deux cantons, le Grand Conseil prend acte des intentions du gouvernement et n'adhère de fait pas à ces démarches, ce qui rend plus difficile une adhésion large au dossier « Agenda 21 » entre les principaux acteurs concernés, à savoir l'exécutif, le législatif et l'administration.

Cette recherche nous confirme que le rôle de l'administration est très important. Pour les quatre cantons étudiés, l'exécutif a toujours tenu compte de la position de l'administration et de son avis sur ce qui devait et pouvait être réalisé. L'administration, toujours appelée à appuyer l'exécutif, a globalement été favorable à l'engagement des cantons à œuvrer pour le développement durable. Elle semble avoir largement utilisé les marges de manœuvre offertes ou laissées pour initier des projets ou prendre des initiatives innovantes. Les processus bernois et fribourgeois

ayant trait aux évaluations de la durabilité sont largement portés par l'administration. Elle en dessine les contours et porte la responsabilité de leur suivi (Fribourg). La qualité du processus fribourgeois semble résider dans le fait que ce qui est en lien avec l'évaluation de la durabilité est validé par le Conseil d'Etat et qu'il est porté par les directions départementales. Un processus exhaustif de suivi a été décidé et un bilan va être fait. Ceci réside en partie au fait que la mise sur pied de processus d'évaluation de la durabilité requiert beaucoup d'attention si l'objectif est son institutionnalisation. Alors, elle « correspond à une "routinisation" du recours attendu sinon obligatoire à l'évaluation et peut, dès lors, être mesurée à l'aune de sa pratique effective au sein des instances politico-administratives. » (Jacobs, 2005 :16)

Il est intéressant de voir que les personnes responsables du développement durable dans les quatre cantons étudiés sont très motivées et assument leur mission depuis plusieurs années avec une certaine constance. Le risque d'essoufflement de ces démarches est à considérer si ces personnes étaient appelées à quitter l'administration ou à travailler sur d'autres projets.

Une des questions posées dans cette recherche était de savoir si les évaluations de la durabilité pouvaient potentiellement être considérées comme un moyen de renforcer les démarches de développement durable. L'analyse ne permet pas d'affirmer d'emblée que les responsables des quatre cantons estiment que c'est l'unique voie. L'évaluation de la durabilité est globalement considérée comme un moyen faisant partie intégrante d'une démarche Agenda 21. Elle permet de donner une certaine cohérence aux politiques publiques. D'ailleurs, aucun canton ne pratiquant pas d'évaluations de la durabilité ne souhaite les imposer. Dans cet esprit, Alexandre Epalle explique que « l'évaluation se doit d'être amenée de manière pragmatique, c'est en forgeant qu'on devient forgeron. » Pour Michel Rubattel « la valeur ajoutée de ces évaluations est qu'elles pourraient aider à fixer des objectifs plus précis ainsi que les moyens de les atteindre pour le Conseil d'Etat. Cela renforce l'aide à la décision », mais qu'il faut « une volonté au niveau de la direction du chef de département et des chefs de service. » Alexandre Epalle relève également que « ces évaluations de la durabilité mettent un peu de liant et de cohérence dans les politiques publiques de l'Etat. C'est théorique et conceptuel, mais cela permettra une meilleure prise de conscience des impératifs de chacun. »

Il faut également rappeler que les outils d'évaluation de la durabilité nécessitent d'être développés, car à ce jour il n'existe pas d'outil qui puisse être appliqué de manière simple à tout type de politique publique. Les praticiens des évaluations sont confrontés à des difficultés méthodologiques qui nécessitent d'être éclaircies à terme. Il s'agit également de s'assurer de l'adhésion des collaborateurs de leur bien fondé car, selon Irène Roth « il y a des personnes intéressées et ouvertes au sujet du développement durable, aux nouveaux instruments et qui sont prêtes à s'engager. Elles trouvent cela intéressant et trouvent une valeur ajoutée à cette procédure. Il y en a d'autres qui disent ne pas avoir le temps ni le besoin et disent que c'est une démarche administrative de papier et que cela ne sert à rien. Elles le font à contre cœur. »

Cette recherche nous a permis d'esquisser une typologie des processus politico-institutionnels de quatre Agendas 21 cantonaux et dans ce contexte, de mieux comprendre quels étaient les facteurs favorisant les processus d'évaluation de la

durabilité. Cet état des lieux nous confirme l'intérêt porté aux évaluations de la durabilité ainsi que les enjeux auxquels font face les cantons qui souhaitent les initier. A l'instar de toute démarche idéale de développement durable au sein d'un canton, un soutien politique semble nécessaire pour s'assurer de la compréhension par l'administration de la direction à prendre. Des moyens méthodologiques doivent être développés pour élargir la pratique et les connaissances en évaluation de la durabilité, sans quoi, le sens et la culture de développement durable au sein d'une collectivité risquent de ne pas être compris et d'échouer.

Dans ce contexte, la collaboration intercantonale et entre des champs professionnels variés est à poursuivre pour que, à terme, les évaluations de la durabilité puissent faire partie intrinsèque de la concrétisation des politiques publiques et des projets sous la responsabilité des collectivités.

Notre recherche nous a permis de mieux comprendre les forces et les faiblesses institutionnelles des Agendas 21 étudiés en regard de la pratique des évaluations de la durabilité ainsi que certains aspects importants pour leur devenir. Elle nous a permis de prendre connaissance de comment était considérée l'évaluation de la durabilité sur le terrain.

Une information importante que nous a apportée cette recherche est le fait que les premières décisions prises par l'exécutif sous l'impulsion du législatif, pour mettre en œuvre une politique publique et en dessiner les contours, influencent l'ensemble des processus politico-administratifs à long terme. C'est-à-dire, qu'il est difficile de renforcer ladite politique publique en termes d'objectifs à atteindre et de mise en œuvre d'actions concrètes pour y parvenir.

## 9 Bibliographie

### Ouvrages

BOURGEOIS, K., Vollet, D., & Guerard, A. (2003). Une étape primordiale dans l'évaluation d'une politique de développement durable. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (Dossier 2).

BOUTAUD, A. (s. d.). *L'évaluation des politiques locales en matière de développement durable, de la théorie à la pratique*.

BOUTAUD, A., & Brodhag, C. (2006). Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux. *Natures Sciences Sociétés*, 14 (2).

BRODHAG, C. (2000). *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable*, atelier gouvernance, colloque : Europe villes et territoires.

BUDET, S. (2012). *Agendas 21: des acquis mais une mise en œuvre timide*. Focus Etd.

CARLIER, B. (2012). *Les agendas 21, outils de développement durable*. Voiron : Territorial éd.

CONFEDERATION SUISSE. (2012.). *20 ans de développement durable. Les grands défis en Suisse et dans le monde*. (No. 1/2012) (p. 104). Berne.

Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1988), *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland), Ed. du Fleuve, Montréal.

DUPASQUIER, A. (2013). Evaluation de la durabilité des projets dans les cantons, villes et communes. *Réseau de Connaissances sur la transformation du secteur public*. Consulté 18 avril 2013, à l'adresse [http://www.sgvw.ch/f/focus/Pages/130308\\_Evaluationdeladurabilit%C3%A9\\_DuPasquier.aspx?print=1](http://www.sgvw.ch/f/focus/Pages/130308_Evaluationdeladurabilit%C3%A9_DuPasquier.aspx?print=1)

JACOB, S. (2005). *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques : étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*. P.I.E.-P. Lang, Bruxelles : New York.

KNOEPFEL, P., Larrue, C., Varone, F. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich/Coire : Rüegger Verlag (série Analyse des politiques publiques/Politikanalyse n°2 (2<sup>ème</sup> édition).

KNOEPFEL, P., Münster, M., Corbière-Nicollier, T., & Lehmann, P. (2006), *WinWin22 – un outil de planification de projets d'Agenda 21*, Chavannes-près-Renens : IDHEAP, Working paper de l'IDHEAP 9/2006.

KNOEPFEL, P. (2011), *L'ancrage institutionnel du développement durable dans l'administration fédérale et dans trois cantons (VD, BE, AG)*, Chavannes-près-Renens : IDHEAP, Working paper de l'IDHEAP 1a/2011.

LASCOURMES, P., (2012). *Action publique et environnement* (P.U.F.).

RUMPALA, Y. (2010, avril). Gouverner en pensant systématiquement aux conséquences ? Les implications institutionnelles de l'objectif de « développement durable ». Consulté 22 mars 2013, à l'adresse <http://vertigo.revues.org/9468>

SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION. (2004). *La dynamique de l'évaluation face au développement durable : Limoges 2003*. Paris : Harmattan.

SOLDO, E., Marais, M., & Hernandez, S. (2010). Les pratiques évaluatives au cœur de l'action publique locale en matière de développement durable : une lecture néo-institutionnaliste. *Management international / Gestión Internacional / International Management*, 14(4), 69-84.

THEYS, J., Rauschmayer, F., Du Tertre, C., & Zuindeau, B. (2010). *Le développement durable, la seconde étape* (Aube (Editions de l')).

VILLALBA, B., Goxe, A., & Lipovac, J.-C. (2005). Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs. Compte-rendu de la journée d'étude du 3 novembre 2005, Lille. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. Consulté à l'adresse <http://developpementdurable.revues.org/1676>

WISNER, V. (2012). *Inventons les agendas 21 de demain*. Consulté le 3 mai 2013, à l'adresse <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Developpement-durable/Inventons-les-agendas-21-de-demain>

#### Suisse : Développement durable

Office fédéral du développement territorial (2004), *Evaluation de la durabilité : Conception générale et bases méthodologiques*, Berne.

Office fédéral du développement territorial (2004), *Guide des outils d'évaluation de projet selon le développement durable*, Berne.

Office fédéral du développement territorial (2005), *Critères de qualité pour une démarche de développement durable - Aide à l'orientation pour les acteurs du développement durable dans les collectivités publiques*, Berne.

Office fédéral du développement territorial (2007), *Evaluer la durabilité des projets dans les cantons et les communes - Guide pratique*, Berne.

Office fédéral du développement territorial (2008) *Evaluation de la durabilité : Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés*, Berne.

Office fédéral du développement territorial (2010), *Evaluer la durabilité des projets dans les cantons et les communes - Fiche technique*, Berne.

Office fédéral du développement territorial, (2011) *Evaluation de la durabilité de projets dans les cantons et les communes - Etat des lieux 2011 et perspectives*, Berne

Office fédéral du développement territorial (2012), *Forum du développement territorial*, « 20 ans de développement durable, Les grands défis en Suisse et dans le monde », Bulletin d'information, Berne.

Comité interdépartemental pour le développement durable (2012), *La Suisse sur la voie du développement durable - Points de repères*, Berne.

#### Bases légales :

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 – RS 101

Constitution du Canton de Berne (Cst) du 6 juin 1993 – RS 131.212

Constitution du Canton de Vaud (Cst) du 14 avril 2003 – RS 131.231

Constitution du Canton de Fribourg (Cst) du 16 mai 2004 – RS 131.219

Canton de Genève - Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (A 260) – RS 8365

Fribourg : Loi sur le Grand Conseil (LGC) du 6 septembre 2006 – RS 121.1

Canton de Genève : Développement durable

- M1046 concernant l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable, 23 mai 1996
- Rapport du Conseil d'Etat sur la motion M1046 concernant l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable, du 14 avril 1999
- Débat du Grand conseil sur le Rapport du Conseil d'Etat sur la motion M1046 concernant l'application, dans le canton et la région, de la notion de développement durable, du 27 mai 1999
- Rapport au Conseil d'Etat du Groupe interdépartemental sur l'Agenda 21 local institué le 14 avril 1999 – février 2000
- Motion 1346 « Développement durable, Genève doit montrer l'exemple » du 27 avril 2000
- Rapport de la commission pour l'environnement et de l'agriculture chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'action publique en vue d'un développement durable (A 2 60) du 9 janvier 2000

#### Canton de Berne : Développement durable

- Motion 002/98 VLL (Hofer) : Sommet planète Terre: mise en œuvre d'Action 21 dans les communes bernoises du 4 décembre 1997
- Conseil exécutif : Programme gouvernemental 1999 – 2002
- Rapport annuel du Conseil exécutif 1999 - Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie.
- Motion 2372 « Agenda 21 pour le Canton de Berne » du 09 février 2000.
- Conseil exécutif : Réponse au postulat sur un Agenda 21 pour le Canton de Berne du 9 août 2000
- Rapport annuel du Conseil exécutif 2000 – Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
- Rapport annuel du Conseil exécutif 2001 – Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
- Rapport annuel du Conseil exécutif 2002 – Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
- Rapport annuel du Conseil exécutif 2003 – Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
- Conseil exécutif : Lignes directrices 2003 – 2006
- Office de la coordination environnementale et de l'énergie : Ergebnisbericht 1. Frage an den Regierungsrat betreffend Nachhaltige Entwicklung im Kanton, du 26 mars 2003
- Office de la coordination environnementale et de l'énergie : Ergebnisbericht 2. Frage an den Regierungsrat betreffend Nachhaltige Entwicklung im Kanton, du 22 août 2007
- Office de la coordination environnementale et de l'énergie (2011), *Evaluations de la durabilité pour des affaires cantonales – Mémento*, Berne

#### Canton de Vaud : Développement durable

- Postulat concernant l'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21 du 26 octobre 2000
- Rapport de la Commission parlementaire sur le rapport du Conseil d'Etat au postulat concernant l'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21, 2 février 2000

- Conseil d'Etat : Rapport au Grand Conseil sur le postulat concernant l'application, dans le canton, de la notion de développement durable dans le sens de l'Agenda 21 du 1<sup>er</sup> décembre 1999
- Conseil d'Etat : Programme de législature 2003 – 2007
- Unité de développement durable / KELLER Viviane et al. (2006) *Indicateurs de développement durable pour le Canton de Vaud*, Jalons 6. Lausanne : Etat de Vaud
- Conseil d'Etat : Programme de législature 2007 – 2012

#### Canton de Fribourg : Développement durable

- Postulat 2021.07 Hubert Zurkinden / Olivier Suter – Développement durable du 21 août 2007
- Initiative parlementaire Moritz Boschung / Gabrielle Bourguet I5002.07 – Prise en compte des effets sur le développement durable dans les décrets et dans les messages relatifs aux projets de lois du 14 décembre 2007
- Réponse du Conseil d'Etat au postulat 2021.07 Hubert Zurkinden / Olivier Suter – Développement durable, du 3 juin 2008
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2021.07 Hubert Zurkinden / Olivier Suter – Développement durable, du 23 février 2010
- Message No 261 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du plan d'action et des outils définis dans la stratégie Développement durable du Canton de Fribourg du 21 juin 2011
- Canton de Fribourg (2011), *Développement durable – Stratégie du Canton de Fribourg*, Fribourg

#### Sites Internet :

<http://www.are.admin.ch>

<http://www.be.ch>

<http://www.cairn.info>

<http://developpementdurable.revues.org/1676#ftn12>

<http://www.erudit.org>

<http://www.fr.ch>

<http://ge.ch>

<http://observatoire-territoires-durables.org>

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

<http://www.seval.ch/fr/>

<http://www.sgvw.ch>

<http://www.teddif.org>

<http://www.un.org>

<http://www.vd.ch/>

<http://www.v1.agora21.org>

<http://yannickrumpala.wordpress.com/category/lectures/>

## 10 Annexes

### 10.1 Annexe A1 : Deuxième volet : Critères pour chaque étape institutionnelle

#### **1. Dépose de l'intervention parlementaire lors d'une séance du Grand Conseil avec ou sans débat**

Attente du porteur de l'intervention, Attente des députés (si débat), Soutien du Grand Conseil à demander au Conseil d'Etat d'agir, Nombre de signatures des députés, Temps de parole, qui prend la parole (si débat), Qui signe (parti / tendance), Qualité des discussions (si débat), Renvoi direct au Conseil d'Etat ou à une commission parlementaire, Transformation de la motion en postulat ou autre, tel que retrait.

#### **2. Prise en considération de l'intervention parlementaire par une Commission parlementaire ou par le législatif**

Nombre de signatures des députés (attention : lois sur le GC différentes dans les cantons), Temps de parole, qui prend la parole, Qui signe (parti / tendance), Attente des députés, Attente en regard du rôle de l'Etat, Rapport de la minorité, de la majorité, Degré de différence entre l'intervention et ce sur quoi la commission se met d'accord, Qualité des discussions, Attitude de l'exécutif chargé d'élaborer la réponse

#### **3. Débat parlementaire du Grand Conseil suite au passage en commission**

Nombre de signatures des députés, Temps de parole, qui prend la parole, Qui signe (parti / tendance), Satisfaction du postulant ou du motionnaire, dans quelle mesure il a dû se résigner à demander moins pour que sa motion / son postulat passe, Rappel des attentes, Qualité des discussions, Degré de confiance des députés du plénum face au travail de la commission, Transformation de la motion en postulat ou autre, tel que retrait.

#### **4. Réponse du gouvernement par le biais d'un rapport**

Compréhension du DD du Conseil d'Etat, Positionnement du Conseil d'Etat face au rôle d'un canton, Positionnement du Conseil d'Etat quant aux ressources humaines et financières pour élaborer l'Ag21 et pour la suite, Degré de précision sur le futur contenu de l'Ag21, Décision quant au processus d'élaboration de l'Ag21, Information sur le type de processus choisi pour élaborer un Agenda 21 (oui-non)

#### **5. Discussion de la réponse gouvernementale par une commission parlementaire**

Nombre de députés, Durée du débat, Signature pour ou contre, Degré de satisfaction du député concerné par le rapport du Conseil d'Etat, Position des autres députés dans la commission en regard de l'attente du ou des députés porteurs de l'intervention, Position du conseiller d'Etat en regard des attentes des députés, Impression générale autour du débat, Degré de différence entre l'intervention et ce sur quoi la commission se met d'accord, Qualité des discussions : comment le sujet est traité, attitude face à l'intervention, Attitude de l'exécutif chargé d'élaborer la réponse, Est-ce qu'il y a des objectifs donnés par le gouvernement aux acteurs qui vont élaborer l'Ag21 : choix de thèmes, organigramme, etc.

#### **6. Discussion de la réponse gouvernementale par le Grand Conseil**

Nombre de députés, Durée du débat, Signature pour ou contre, Degré de satisfaction du député concerné par le rapport du Conseil d'Etat (il ouvre le débat), Satisfait de la réponse, Si pas satisfait ou rappel des attentes, Intervention des autres députés du GC en regard de l'attente du ou des députés porteurs de l'intervention, Position du conseiller d'Etat en regard des attentes des députés, Impression générale autour du débat, Niveau politique – qui représente le Conseil d'Etat

#### **7. Actions concrètes du gouvernement pour élaborer l'Agenda 21**

Processus administratif lié à la réponse du gouvernement à l'intervention parlementaire, Contenu de l'Agenda 21 ou du programme de développement durable, Institutionnalisation : Stratégie, loi, Ag21 dans Programme de législature, autre, Quelle gouvernance de l'Ag21, Quelle organisation de la décision dans le respect du principe de subsidiarité (CH, cantons, communes), Structure pour la conduite de l'Ag21, Procédures et directives, Communication autour de l'Ag21, Evaluation de la durabilité

#### **8. Type d'Agenda 21 suite à l'entier du processus**

Programme, Stratégie, Loi, etc.

### 10.2 Annexe A2 : Liste des personnes interviewées

Canton de Genève : Alexandre Epalle, Secrétaire général adjoint du Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (ancien chef du Service cantonal du développement durable)

Canton de Berne :	Irène Roth, collaboratrice à de l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du Canton de Berne
Canton de Vaud :	Michel Rubattel, Secrétaire général du Département des infrastructures et des ressources humaines
Canton de Fribourg :	Manon Delisle, responsable du développement durable

### 10.3 Annexe A3 : Questionnaire-type pour les entretiens semi-directifs

Nous présentons ici le questionnaire-type utilisé pour la majorité des entretiens semi-directifs, et adapté pur chaque canton étudié. Ici, il s'agit du questionnaire pour l'entretien d'Irène Roth de l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du Canton de Berne.

#### Objectifs de l'entretien semi-directif

L'objectif global de l'entretien est d'obtenir des informations précises sur les mesures et moyens institutionnels mis en place pour concrétiser la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques par le biais de l'évaluation et de cerner les pistes d'amélioration qui seraient favorables à une telle institutionnalisation.

L'entretien se déroulera sur la base de questions regroupées en fonction des objectifs spécifiques suivants :

1. Point de la situation sur le développement durable dans le Canton de Berne
2. A propos des évaluations de la durabilité
3. L'impact des évaluations de la durabilité
4. Connaître les liens entre les évaluations de la durabilité et l'action pour la durabilité de l'Etat
5. Avenir de l'évaluation de la durabilité
6. Evaluation, recommandations/perspectives

Informations générales :

7. Ressources pour le développement durable

#### 1. Point de la situation sur le développement durable dans le Canton de Berne

Q1.1 Dans les grandes lignes, comment sont mises en œuvre les intentions du Conseil d'Etat concernant le développement durable ?

Q1.2 Le Canton de Berne n'a pas à proprement parler d'Agenda 21 mais est un axe du Programme de législature du Conseil exécutif. A votre avis, pourquoi le Conseil exécutif n'a pas souhaité s'engager dans une démarche type "Agenda 21" ?

Q1.3 Quels sont les moyens ou les processus qui permettent au Grand Conseil de suivre la démarche de développement durable ou de l'influencer ?

Q1.4 Qu'en est-il de la société civile ?

#### 2. A propos des évaluations de la durabilité

Q2.1 Depuis la décision du Conseil exécutif de réaliser des évaluations de durabilité en 2007, où en est cette mise en œuvre par le Canton de Berne ?

Q2.2 Quel impact a eu cette décision sur l'administration ? Est-ce que l'ensemble de l'administration y est favorable ? Qui sont les plus convaincus/les moins convaincus ? Quelles en sont les raisons ?

Q2.3 Comment sont concrètement conduites les évaluations de la durabilité ?

Q2.4 Quels sont les aspects les plus problématiques ?

Q2.5 Quels sont les aspects les plus positifs ?

Q2.6 Les personnes sont-elles particulièrement formées ?

Q2.7 Quelles sont les ressources financières octroyées ?

#### 3. L'impact des évaluations de la durabilité

Q3.1 Quelle est la valeur ajoutée de telles évaluations pour l'administration, le Conseil exécutif et le Grand Conseil ?

Q3.2 Quelles sont les conséquences des évaluations de la durabilité sur les politiques publiques ?

Q3.3 Pensez-vous que ceci peut changer ?

#### 4. Connaître les liens entre les évaluations de la durabilité et l'action pour la durabilité de l'Etat

Q4.1 A votre avis, est-ce que la concrétisation de la durabilité dans le Canton de Berne passe essentiellement par l'évaluation de la durabilité des politiques publiques ?

Q4.2 Est-ce que de telles évaluations dans leur ensemble donnent une vision de l'action de l'Etat en termes de durabilité ?

Q4.3 Quelles pourraient être les autres moyens de renseigner sur l'action pour la durabilité du Canton de Berne hormis les indicateurs ?

#### 5. Avenir de l'évaluation de la durabilité

Q5.1 Quels sont les enjeux liés aux évaluations de la durabilité ?

Q5.2 Qu'est-ce qui pourrait renforcer les évaluations de la durabilité au niveau des procédures et de la prise de décision ?

Q5.3 Quels seraient les freins au renforcement de l'ancrage ?

Q5.4 Dans quelle mesure le Conseil exécutif serait prêt à un renforcement ?

Q5.5 Quelle rôle devrait jouer la Confédération ? Quel serait le rôle des autres cantons ?

#### 6. Evaluation, recommandations/perspectives

Q6.1 Estimez-vous que l'institutionnalisation des évaluations de la durabilité dans le Canton de Berne puisse être considérée comme une bonne pratique ?

Q6.2 Si oui, quelles recommandations générales peuvent être émises ?

Q6.3 Si non, quels sont les écueils que vous avez rencontrés ? En quoi les évaluations ne peuvent-elles pas être généralisées ?

Q6.4 Avez-vous connaissance de bonnes pratiques favorisant les évaluations de la durabilité ?

Q6.5 Si vous imaginez la situation dans dix ans, quels seront les éléments qui auront évolués ?

#### 7. Ressources pour le développement durable

Q7.1 Quelles sont les ressources humaines et financières ?

Q7.2 Quels sont les profils des personnes qui collaborent ?

Q7.3 Quel budget ?

Q7.4 Groupe de travail permanent ?

Q7.5 Plate-forme d'échange ?

Q7.6 Existe-t-il des formations DD ?

#### 10.4 Engagement de l'auteure du mémoire

Je déclare par la présente que j'ai réalisé ce travail de manière autonome et que je n'ai utilisé aucun autre moyen que ceux indiqués dans le texte. Tous les passages inspirés ou cités d'autres auteur-e-s sont dûment mentionnés comme tels. Je suis consciente que de fausses déclarations peuvent conduire l'IDHEAP à me retirer le diplôme MPA.

Ce travail reflète mes opinions et n'engage que moi-même, non pas les membres du jury qui m'ont accompagnée dans cette recherche.

En tant qu'auteure, j'ai la possibilité de disposer de mon texte selon mon gré. La diffusion du texte avec le logo de l'IDHEAP ne peut se faire qu'avec l'accord spécifique du jury.

Par ailleurs, j'accepte que mon mémoire soit consulté par les étudiant-e-s de l'IDHEAP, de même que par des personnes extérieures, qui seraient intéressé-e-s par le sujet que j'ai développé, sous réserve d'une déclaration spécifique de confidentialité.

Lieu et date

Signature