

Pierre Blais et Alain Caron

Avril 2007

ISBN 978-2-550-49513-0



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

Le chapitre 28 de l'Agenda 21 – 21 pour XXI^e siècle – adopté au Sommet de la terre à Rio de Janeiro, en juin 1992, met de l'avant le rôle essentiel qui revient aux collectivités locales en matière de développement durable. Ce chapitre énonce qu'« il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité », dans lequel les citoyens peuvent préciser leurs objectifs de développement durable et la manière de les atteindre.

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

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

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

L'Agenda 21 local

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

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

Il est habituellement composé :

- d'une stratégie politique à l'origine de la décision prise par la collectivité;
- d'un diagnostic global de la collectivité présentant les éléments de la problématique locale en termes de développement durable;
- d'une série d'objectifs et de sous-objectifs permettant de représenter un scénario de développement durable;
- d'un plan d'action établi de façon à répondre aux objectifs du développement durable, fixés à court, à moyen et à long termes;
- d'une série d'indicateurs et de moyens d'évaluation afin d'assurer le suivi de la démarche, son évaluation et son ajustement éventuel¹.

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

L'Agenda 21 local et la pratique québécoise

Selon un bilan réalisé en 2001 par l'ICLEI, l'International Council for Local Environmental Initiatives (ou Conseil international pour les initiatives écologiques locales)², plus de 6 200 collectivités locales situées dans près de 110 pays auraient réalisé, depuis 1992, un processus de planification visant la définition d'un Agenda 21 local³. Au Canada et aux États-Unis, seulement 14 et 87 processus ont respectivement été réalisés. Toutefois l'ICLEI reconnaît qu'un Agenda 21 local peut être dénommé d'une autre façon. C'est ainsi qu'en 2002, il ajoutait aux 6 200 collectivités recensées près de

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

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

3. INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. *Local Governments' Response to Agenda 21 : Summary Report of Local Agenda 21 Survey with Regional Focus*, [En ligne], [En ligne]. 2002, 20 p. [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN007066.pdf>].

1 500 municipalités inscrites dans un programme similaire lié au réseau Healthy Cities, désigné au Québec Villes et Villages en santé⁴.

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

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

En effet, plusieurs de ces documents de planification sont structurés en fonction des grandes thématiques du développement durable, c'est-à-dire le développement économique, le développement social ainsi que le respect de l'environnement et la pérennité des ressources naturelles indispensables à l'activité humaine, le tout, en visant l'augmentation du niveau de vie de même que l'amélioration ou la préservation du cadre de vie et du milieu de vie⁵.

Aussi, plusieurs de ces documents :

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

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

4. INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. *Accelerating Sustainable Development : Local Action Moves the World*, [En ligne], 2002. [<http://web.dcp.ufl.edu/ckibert/BCN6585/Papers-SustainableCommunities/ICLEILocalGovtDialogPaper2001/ICLEILocalGovtDialogPaper2001.pdf>].

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

environnemental, social et économique. Tels sont les cas de Gatineau⁶, Lévis, Montréal et Québec.

Les composantes de la planification territoriale

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

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

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

Bien que les indicateurs de gestion ne soient pas dans la LAU et ne touchent pas l'aménagement, l'instauration de leur usage cette pratique laisse entrevoir l'utilisation éventuelle d'indicateurs de suivi des différentes facettes de la gestion municipale⁷.

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

Le guide *Le plan d'urbanisme : son élaboration*⁸, publié en 1989 et encore tout à fait valable aujourd'hui, définissait ainsi le rôle et la structure du plan :

Le plan d'urbanisme est un document qui contient les « politiques d'urbanisme » que le conseil municipal entend mettre en œuvre dans le futur. [...] En lui-même le plan d'urbanisme est « un document de référence, un guide, voire un programme d'actions ». Son utilisation, sa pertinence et sa compréhension seront

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

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

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

d'autant plus grandes qu'il sera structuré sur la base de critères propres à la formulation d'une politique.

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

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

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

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

Le guide *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement*⁹ publié en 1994 en vue de la révision des schémas présentait le schéma d'aménagement et de développement de la façon suivante :

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

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

Les utilisateurs du schéma sont nombreux : élus, citoyens, administrateurs municipaux, acteurs du développement économique et de la protection de l'environnement, professionnels des secteurs public, parapublic et privé, etc.

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

Toutes ces personnes et les organismes qu'elles représentent s'intéressent aux schémas d'aménagement en tant qu'outil de planification ainsi qu'aux résultats qui découlent de sa mise en œuvre, des modalités d'intervention et du plan qu'il renferme.

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

La vision stratégique

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

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

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

Sensible aux avantages de cette approche dynamique, le gouvernement du Québec a prévu en 2002 que les futurs schémas d'aménagement et de développement énoncent « une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté métropolitaine et de la municipalité régionale de comté (MRC) »¹⁰.

La vision stratégique est une représentation englobante du futur souhaité. Elle implique les forces vives de la communauté¹¹. Elle vise la définition d'un cadre d'intervention dans la mise en œuvre d'une ambition commune. La vision stratégique n'est pas de même nature que les autres éléments des documents de planification. Elle se situe en amont du processus de planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. C'est la

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

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

première étape dans l'expression du changement souhaité, une matrice de base qui donne un élan et une direction au développement d'une communauté en général¹².

Pour être crédible, la vision stratégique doit reposer également sur une évaluation honnête et critique de la situation et sur un bon repérage des défis des années à venir. L'importance d'un bon diagnostic n'est pas à démontrer. Le diagnostic (par exemple : un portrait ou un bilan de la situation en matière d'environnement) sert à la fois d'outil de base aux échanges avec les personnes engagées dans la démarche d'élaboration de la vision stratégique et d'élément déclencheur pour lui conférer un caractère pragmatique et situer la vision stratégique au-delà d'une simple révélation (par exemple : une vision globale de la gestion environnementale et de l'urbanisation).

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

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

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

À l'échelon local, la vision stratégique devrait servir à assurer la cohérence des actions que sous-tendent l'adoption obligatoire d'un plan d'urbanisme, d'un programme triennal d'immobilisations, l'adoption d'un plan stratégique et, le cas échéant, d'autres politiques comme une politique familiale, une politique culturelle, une politique de l'eau, etc.¹³

Le plan d'action

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

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

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

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

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

- la documentation et la planification : étude d'opportunité d'un nouvel hôpital, concept d'organisation de sentiers (motoneige, bicyclette, ski de fond, etc.), étude de faisabilité; enquête origine-destination en matière de transport terrestre, etc.;
- l'organisation : entente de service sur la gestion des déchets, commission de développement économique, organismes pour la gestion d'un réseau de transport adapté, etc.;
- les réalisations matérielles : nouveau tronçon routier, signalisation des sites d'intérêt, document promotionnel, etc.;
- le contrôle : adoption d'une grille d'évaluation de l'impact financier des projets, suivi du plan d'action auprès des partenaires, détermination des étapes de développement dans les périmètres d'urbanisation, règlements d'urbanisme¹⁴, etc.

En marge du schéma d'aménagement et de développement, il existe tout un ensemble de plans d'actions se rapportant à des activités ou des services reliés aux interventions proposées par le schéma. Il peut s'agir de politiques culturelles, de politiques familiales, de plans de protection et de mise en valeur de la forêt privée, de schémas de couverture de risques d'incendie, etc.¹⁵.

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

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

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

Le monitoring

De nouvelles pratiques de gestion commencent à apparaître. Les administrations publiques planifient de plus en plus leurs projets en vue d'un développement stratégique et durable. Elles veulent voir des résultats et se dotent de tableaux de bord permettant de suivre la réalisation de leurs objectifs stratégiques, d'orienter leurs actions et d'en vérifier l'efficacité¹⁶.

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

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

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

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

Cette évaluation est un gage d'efficacité durable, car elle permet de mesurer les impacts des actions posées et les difficultés qui y sont associées. Elle permet également de communiquer les résultats obtenus tout en y associant l'ensemble des acteurs du projet, et ce, de façon progressive et tout au long de la réalisation de la vision. S'il est important

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

d'impliquer les citoyens dans les outils de gestion comme les bilans et les diagnostics, il l'est tout autant de leur permettre un suivi de l'évolution des projets en cours¹⁷.

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

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

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

Toutefois, la planification territoriale doit considérer des enjeux tout aussi larges que ceux envisagés lors de l'élaboration d'un Agenda 21 local ou d'un plan stratégique territorial. Par exemple, il existe un lien étroit entre le mode d'urbanisation, les déplacements et les émissions de gaz à effet de serre. Il en est de même entre le type d'environnement urbain, les transports actifs, l'exercice physique et la santé. En outre, l'existence de parcs, de boisés et d'espaces verts protégés est un facteur déterminant pour la biodiversité. Les deux démarches ont donc à s'appuyer sur un diagnostic qui considère un très large ensemble d'enjeux¹⁸.

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

Enfin, le modèle relationnel bidirectionnel instauré par la LAU entre le gouvernement et les autorités supramunicipales et municipales constitue l'assise territoriale du système

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

18. Ce document propose une très intéressante méthode de structuration d'un diagnostic qui intègre les thèmes liés au développement durable :
ROUXEL, Françoise et Dominique RIST. *Le développement durable : approches méthodologiques dans les diagnostics territoriaux*, [En ligne], Éditions du CERTU, septembre 2000, 143 p.
[\[http://www.fnau.org/publication/contenu_page_publi.asp?ID_PAGE=84\]](http://www.fnau.org/publication/contenu_page_publi.asp?ID_PAGE=84).

québécois de planification territoriale. Il prévoit l'adoption d'outils d'aménagement et d'urbanisme (schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme). Par conséquent, nous pensons que ces processus et ces outils, même s'ils sont obligatoires, permettent un dialogue entre les administrations supramunicipales et municipales avec les citoyens, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un projet de développement durable.

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

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

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

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

Démarche proposée

C'est dans cette optique que le ministère du Développement durable et de l'Écologie en France a réalisé le *Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux*¹⁹.

Fruit d'un travail engagé entre de nombreux partenaires (ministères, institutions, associations, collectivités), ce guide d'intervention précise que toute démarche en matière

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

de développement durable portée par une collectivité ou un groupement de collectivités doit s'appuyer sur une vision pour l'avenir du territoire partagée avec ses habitants, sur un diagnostic stratégique et des enjeux spatialisés ainsi que sur une stratégie territoriale et un programme d'actions spécifique pour chaque territoire.

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

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

Finalités du développement durable

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

Il cite notamment :

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

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

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

Domaines d'intervention

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

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

- solidarité et coopération;
- santé;
- sécurité (dont la prévention des risques naturels et technologiques et la prévention des incivilités);
- accès à la connaissance;
- culture;
- sport et loisirs;
- développement économique (dont l'agriculture, la forêt et le tourisme qui ont un lien étroit avec le territoire);
- emploi;
- urbanisme, habitat et logement;
- déplacements, transports et infrastructures;
- conservation de la biodiversité et préservation des ressources naturelles;
- énergie;
- gestion responsable et services collectifs.

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

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

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

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

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

En guise de conclusion

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

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

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

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

Retenons également que les autres composantes du schéma d'aménagement et de développement ou du plan d'urbanisme (les affectations du sol, les équipements et les

infrastructures, les zones à protéger, etc.) devraient à coup sûr constituer un élément majeur de tout éventuel plan stratégique du territoire ou d'un Agenda 21 local.

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

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

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

