

**INITIATIVE SUR LA NOUVELLE ÉCONOMIE RURALE
CENTRE DE RECHERCHE SUR LA GOUVERNANCE RURALE**

Rapport de recherche No 3

Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales

par

Tchabagnan AYEVA

Candidat au Doctorat en développement régional

Université du Québec à Rimouski

Sous la direction de Bruno JEAN

Table des matières

Table des matières.....	i
Liste des sigles utilisés.....	iii
Liste des figures.....	iv
Introduction.....	1
I- Du concept de progrès au paradigme de développement durable.....	3
1.1. Historique du concept de développement durable.....	3
1.2. Définitions du développement durable.....	4
1.3. Les contours du développement durable.....	6
II- Les concepts de « renforcement des capacités » et de « gouvernance ».....	7
2.1. Le concept de « renforcement des capacités ».....	7
2.1.1. Définitions et approches de ce concept.....	8
2.1.1.1. Définitions du concept de « renforcement des capacités ».....	8
2.1.1.2. Les différentes approches de « renforcement des capacités ».....	9
□ L'approche organisationnelle.....	9
□ L'approche institutionnelle.....	9
□ L'approche systémique.....	9
□ L'approche participative.....	10
2.2. La notion de « gouvernance ».....	10
2.2.1. Aperçu de ce concept désormais « populaire ».....	10
2.2.2. Les divergences dans la conception et la définition de la gouvernance.....	12
2.2.3. Les implications de la gouvernance territoriale.....	13

III- Gouvernance, renforcement des capacités et développement territorial durable : une articulation incontournable.....	15
3.1. Gouvernance et renforcement des capacités : un duo gagnant pour le développement approprié des communautés rurales?.....	15
3.2. Importance de la participation du public.....	17
3.3. Collectivités territoriales et développement durable : l'importance des Agendas 21.....	19
3.3.1. Territoires et développement durable.....	19
3.3.2. Qu'est-ce que l'Agenda 21?.....	20
3.3.3. L'Agenda 21 local : un outil privilégié pour la mise en œuvre du développement territorial durable et d'exercice de la gouvernance?.....	22
3.3.4. Du sommet de Rio à nos jours : le bilan de mise en place des Agendas 21 locaux dans le monde.....	25
3.4. Comment élaborer un Agenda 21 local?.....	26
3.4.1. Les principales étapes indissociables.....	27
3.4.2. Synthèse descriptive de la procédure de mise en place d'un Agenda 21.....	28
3.5. Pour le développement approprié des communautés rurales au Québec : va-t-on bientôt assister à l'avènement des « Agendas 21 locaux »?.....	32
Conclusion	34
Notes.....	37
Références bibliographiques.....	39

Liste des sigles ou acronymes utilisés

ADELS : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

CERDD : Centre Ressource du développement durable

CLD : Centre local de développement

CMED : Commission mondiale sur l'environnement et le développement

CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

CRDC : Chaire de recherche du Canada en développement rural

CRDR : Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités

CRDT : Centre de recherche sur le développement territorial

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

GTZ: *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Organisation pour la coopération technique)

ICLEI : *International Council for Local Environmental Initiative*

LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONG : Organisation non gouvernementale

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

SADC : Société d'aide au développement des collectivités

UICNR : Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources

Liste des figures

Fig. 1. : Les acteurs des institutions	14
---	----

Introduction

Les spectaculaires progrès scientifiques et technologiques que le monde a connus depuis la seconde moitié du XX^e siècle ont certes occasionné d'importants progrès utiles à l'émancipation humaine. Mais, force est de constater que la « vision capitaliste » du développement (le court terme, le souci de profits exclusifs...) et le mythe longtemps entretenu sur le caractère inépuisable des ressources naturelles ont, à bien des égards, engendré des désastres sociaux et environnementaux sans précédent. La prédominance des valeurs économiques de nos sociétés, pourtant dites de « civilisations avancées », a, en effet, entraîné de profondes mutations socio-économiques et d'énormes conséquences écologiques, notamment la pollution, les changements climatiques, la diminution de la biodiversité, la dégradation de la couche d'ozone, etc. Bien que d'importance et de portée globales, ces problèmes découlent avant tout des pratiques locales ou sont indissociables des conditions locales qui les encadrent (Coanen, 1998). Leur ampleur varie d'un lieu à un autre selon le degré de civilisation industrielle et de préoccupation pour l'environnement (Ayeva, 2001 : 6). Cependant, quel que soit notre milieu de vie, nous sommes tous interpellés par les dommages et conséquences qu'ils engendrent. Dès lors, tant collectivement qu'individuellement, des choix d'équité et de viabilité s'imposent devant l'urgence de la dégradation socio-environnementale (Gagnon, 1994 : 228).

Il importe donc « de repenser le développement » (Bartoli, 1999), « de revoir le mode de production industriel et les conceptions mêmes du développement » (Gagnon, 1994-1995). En d'autres termes, il faudrait réfléchir à d'autres manières de produire, d'aménager et de consommer, qui combinent préservation de l'environnement, efficacité économique et équité sociale. Dans cette perspective, avec la montée de la conscience écologique et le souci d'équité et de justice sociales, on parle de plus en plus de développement intégré et qualitatif reposant sur les préoccupations de la communauté elle-même. En outre, à l'heure de l'impératif du développement durable, il nous apparaît incontournable de réussir, l'harmonisation entre le respect de l'environnement, la recherche d'une viabilité économique et la réponse aux attentes sociales. Mais, comment stimuler ce genre de développement pour rendre les territoires viables? Au-delà des efforts jusqu'alors consentis par les différents acteurs, comment faut-il concrètement se prendre pour réaliser efficacement le développement durable des communautés rurales au Québec? Comment parvenir à des choix sociaux et

économiques éclairés et mieux partagés, qui tiennent compte des opportunités économiques, des capacités des écosystèmes et des attentes sociales de chacune des collectivités rurales?

Même s'il n'y a pas de réponse unique et unanime à ces questions, le chapitre 28 d'Agenda 21 est, on ne peut plus, clair : « *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 d'action 21 à l'échelon de la collectivité* »¹. Les localités sont également incitées à répondre aux objectifs de développement durable par un plan d'action à long terme basé sur une approche participative, multipartite concertée et multisectorielle appropriée. Le développement durable est ainsi « *fondé sur un jeu, non pas à trois pôles, comme on l'indique habituellement, l'économique, le sociétal et l'environnemental, mais un jeu à quatre pôles, le quatrième étant celui de la gouvernance, sans lequel les trois premiers risquent de n'avoir aucune capacité opératoire* » soutient Guy Loinger (2002). Ce qui démontre que dans la définition des stratégies du développement durable, la territorialité est une idée forte (Sachs, 2002 : 38). Appuyé par le principe de subsidiarité et le mouvement de décentralisation, le concept de développement durable appelle à intervenir aux échelles territoriales d'action pertinentes et à relier ces échelles les unes aux autres. En proposant un regard nouveau sur le rôle des territoires pour le devenir des humains, il invite les collectivités à construire un projet mobilisateur, en partenariat avec l'ensemble des acteurs de la société. Synonyme d'innovation, tant sociale que technologique, il incite aussi à la transparence et à l'évaluation de l'action, qui portent en elles les germes de la confiance. C'est dans ce sens que nous en sommes venus à nous demander si « l'ancrage territorial du développement durable » (Benhayoun et al., 1999) ne passerait-il pas par un véritable exercice de la gouvernance locale et participative. Plus concrètement, au moment où l'on invite de plus en plus les collectivités rurales à renforcer leur « capacité de développement » (*capacity building*), la « gouvernance » ne jouerait-elle pas un rôle majeur dans le processus conduisant au développement territorial approprié? C'est à ces questions ce que nous essayerons répondre à travers le présent essai.

Dans un premier temps, nous allons faire un aperçu de chacun des concepts suivants : « *développement durable* », « *renforcement des capacités* » et « *gouvernance* ». Nous tenterons ensuite de démontrer l'importance de la gouvernance et de la participation citoyenne dans tout processus de renforcement des capacités visant l'atteinte d'un développement territorial approprié (durable). Pour terminer, nous expliciterons notre conception de développement durable des communautés rurales du Québec qui sera essentiellement axée sur la nécessité de l'élaboration et de la mise en œuvre des « Agendas 21 locaux ».

I- Du concept de progrès au paradigme de développement durable

1.1. Historique du concept de développement durable

Selon Pradès (1995), le terme de « développement » remonte à la notion de progrès qui date du XVIII^e siècle. Essentiellement axé sur l'esprit du capitalisme qui stipule que « la croissance économique et social n'a pas de limites ». Ce concept « a connu une histoire assez mouvementée et un usage fort généralisé depuis la fin de la dernière guerre mondiale » (ibid.). En effet, grâce aux immenses progrès de la science et des technologies, le monde a connu de profondes mutations depuis les années 1950. Désormais, les industries sont capables de produire rapidement et en masse des biens de consommation en exploitant de façon accrue des ressources naturelles, lesquelles diminuent à une cadence inquiétante. Ce qui permet à Jacobs et Sadler (1990) de soutenir que les modèles actuels de développement vont à l'encontre du but recherché puisqu'ils menacent de détruire la base des ressources dont ils dépendent. Pour Lattès (1972), « la croissance matérielle et physique, avec ses implications, ne peut durer indéfiniment sur une planète finie ». Ainsi, l'exploitation abusive des ressources naturelles constitue non seulement une menace à l'équilibre des écosystèmes planétaires mais aussi un danger à la survie et à la prospérité de l'humanité. Le développement que nous connaissons apparaît économiquement en crise permanente, créateur d'inégalités sociales, dénué de tout sens éthique et donc éthiquement condamnable, culturellement destructeur et écologiquement dévastateur (Jollivet, 2001 : 10). Mais, faudrait-il pour autant arrêter la croissance comme le préconisait le Club de Rome (Meadows et al., 1972)?

Si la réponse à cette question semble unanimement négative, une chose est sûre : la diminution et la dégradation rapides des ressources naturelles, combinées à l'accroissement de la pauvreté, des iniquités, des incertitudes, etc. ont soulevé non seulement la nécessité de revoir le mode production industriel et les conceptions du développement, mais, du coup des « questions éthiques sans précédent » (Prades, 1991). C'est dans cette perspective qu'est apparu le concept d'écodéveloppement qui sera couronné par les travaux de la Fondation Dag Hammarskjöld (1975). Ce nouveau concept proposa cinq dimensions de la durabilité: la dimension sociale (autre croissance, autre vision de la société), économique (meilleure répartition et gestion des ressources, plus grande efficacité), écologique (minimiser les atteintes aux systèmes naturels), spatiale (équilibre villes-campagnes, aménagement du territoire), culturelle (pluralité des solutions locales qui respectent la continuité culturelle). À cet effet, Ignacy Sachs (1980) affirme que le « maldéveloppement est l'aboutissement d'une croissance mimétique qui se fait dans l'inégalité sociale et régionale et aboutit à la destruction de

¹ Chap. 28 : Initiative des collectivités locales à l'appui d'Action 21: www.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_28.html

l'environnement ». Ce nouveau concept repose sur trois piliers : l'autonomie des décisions et la recherche de modèles endogènes propres à chaque contexte historique, culturel et écologique; la prise en charge équitable des besoins de tous les hommes et de chaque homme; et la prudence écologique, c'est-à-dire la recherche d'un développement en harmonie avec la nature (ibid.).

Il se dégage alors clairement que l'écodéveloppement s'écarte de la vision de l'économisme abusif et de l'écologisme outrancier, et est généralement reconnu comme le précurseur du développement durable. En outre, les travaux de la Stratégie mondiale de la conservation (UICNR, 1980) viendront appuyer la reconnaissance des liens étroits entre l'environnement et le développement. Cependant, ce n'est qu'avec les travaux de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED, 1987), *Our Common Future*, que « l'idée d'un modèle soutenable ou durable de développement vient ouvrir une brèche significative auprès des gouvernements nationaux et des organisations internationales » (Gagnon, 1994-1995). Mais en fait, que signifie le concept du « développement durable »?

1.2. Définitions du développement durable

C'est dans les années 80 que les termes « *sustainable development* » furent retenus en anglais. En français, c'est le qualificatif « durable » qui fut accolé au mot développement (Ducroux, 2002 : 9). Mais, il est souvent bousculé par des adjectifs tels que « viable, soutenable, souhaitable, défendable, désirable... ». Bruno Jean² préfère, quant à lui, parler de développement « approprié ». En utilisant ce qualificatif, ce spécialiste du développement rural s'inscrit dans la logique selon laquelle « ce sont les populations pour lesquelles le développement est mis en œuvre qui sont les meilleurs juges ou experts de la durabilité et que ce sont ces ruraux qui peuvent nous dire si ce développement est soutenable, viable, et finalement approprié à leurs modes de vie, leurs valeurs et leurs visions du monde (Jean, 2002 : 81). Selon le Rapport Brundtland (1988 : 51), « un développement est durable s'il répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». De là découle trois objectifs fondamentaux : le maintien de l'intégrité de l'environnement, l'amélioration de l'équité sociale et de la qualité de vie et l'amélioration de l'efficacité économique. Bruno Jean (1995), pour sa part, ajoute une quatrième dimension c'est-à-dire le principe de l'autodétermination sociale et de la diversité culturelle. Faisant référence aux collectivités locales, Matthews (1976), préférait mettre

² Bruno JEAN est Professeur à l'UQAR, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement rural et Directeur scientifique du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT).

l'accent sur la « vitalité sociale », la « viabilité économique » et la « validité politique ». Tout compte fait, c'est une « approche à multidivendues » : gagnante à la fois sur les plans économique, social, environnemental... (Comité 21, 2001 : 10).

Pour concrétiser l'approche novatrice lancée par le biais du rapport Brundtland, les Nations unies ont convoqué en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED). Lors de ce « Sommet de la Terre », les États participants ont défini le développement durable comme suit : « un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle de tous les pays et groupes de population sont satisfaits, sans porter préjudice à la faculté des générations futures de satisfaire leurs propres besoins et en maintenant la biodiversité (faune et flore) ». Même après le Sommet de Rio, différents auteurs et organismes ont continué par donner d'autres définitions à ce paradigme émergent. Dans ce sens, nous avons retenu l'exemple de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui, en admettant que les systèmes de valeurs d'une société évoluent constamment, comme le fait la valeur relative assignée à une ressource biologique donnée, a proposé une définition plus explicitée pour les systèmes aquatiques et terrestres. En effet, selon le Conseil de la FAO (1998), « le développement durable consiste en la gestion et la conservation de la base des ressources naturelles et en l'orientation des transformations technologiques et institutionnelles de manière à assurer la réalisation et la satisfaction permanente des besoins des générations présentes et futures »³. Un développement de ce type conserve les ressources en sol et en eau, les ressources végétales et génétiques, il est écologiquement inoffensif, technologiquement approprié, économiquement viable et socialement acceptable.

Toutefois, ces tentatives de définition tournent toujours autour d'un cadre établi par le Rapport Brundtland c'est-à-dire l'économique, l'écologique et le social. Ce qui démontre que tout le monde est, dorénavant, conscient que le développement économique ne peut plus se concevoir aujourd'hui et pour l'avenir, s'il ne prend pas en compte le progrès social, la lutte contre les inégalités et la pauvreté d'une part; la meilleure gestion de notre environnement et des ressources naturelles d'autre part. C'est pourquoi, nous avons cherché à savoir ce que recèle concrètement ce concept fort populaire.

1.3. Les contours du développement durable

³ Cf. www.fao.org

Le concept de développement durable doit son succès et sa popularité actuelle à son ambiguïté et aux interprétations qui en sont liées (imprécision). En effet, des entreprises, industries et institutions de tous ordres, mêmes les plus polluantes prétendent pratiquer du développement durable. C'est pourtant un concept fécond qui requiert l'intégration harmonieuse des objectifs économiques, sociaux et environnementaux des sociétés. Dans cette optique, il est important d'adopter une approche globale du bien-être de la population et de ce qu'il implique. De même, les conséquences que les activités d'aujourd'hui peuvent avoir à long terme doivent être prises en compte, ainsi que la nature mondiale des défis les plus pressants auxquels nos sociétés doivent faire face. Afin de concilier le développement avec la pérennité des ressources écologiques, l'humanité devait modifier la nature intrinsèque de son développement économique. Il était non seulement impératif de s'assurer que les choix de développement tiendraient dorénavant compte de considérations environnementales, mais aussi que les acteurs du développement devaient également renouveler leur engagement (ou, enfin, y souscrire) envers des objectifs d'équité et de solidarité : intra et intergénérationnelle, interterritoriale, entre ruraux et urbains, entre le Nord et le Sud, etc. Ainsi, si nous devons réformer la société de consommation et apprendre à mieux évaluer les dimensions qualitatives et environnementales du développement, il nous faut également renouer avec la solidarité sociale et la redistribution comme projet collectif. Le développement durable préconise, de ce fait, une approche véritablement globale et intégrée du développement. Il rejette une conception étroitement economiciste au profit d'une considération intégrée des enjeux sociaux, économiques et environnementaux du développement.

Il est alors fondamental de noter que l'atteinte du développement durable dépasse largement la gestion des impacts environnementaux négatifs du développement économique. Elle implique aussi une transformation des systèmes sociaux et économiques sous-jacents au développement afin de répondre à des préoccupations de justice sociale dans le contexte d'un développement socio-économique compatible avec les limites inhérentes des écosystèmes. Du coup, si l'atteinte du développement durable exige des modifications substantives aux activités et pratiques de développement, pour s'inscrire dans la durée, elle exige surtout une transformation des pratiques décisionnelles et des modes de coordination des activités socioéconomiques. Autrement dit, « le développement durable implique un renouvellement des modes de gouvernance » (Juillet et Andrew, 1999) à la nature multiple. Si les travaux de recherche sur le développement durable s'attardent sur la nécessité de développer des outils permettant de mieux évaluer les impacts environnementaux des activités économiques, sur leur intégration au processus décisionnel et sur l'élaboration de nouveaux instruments d'intervention, c'est que ces éléments sont essentiels à l'amélioration de la prise de décision des acteurs publics et privés et leur permettent d'adopter une perspective plus holistique dans

leurs activités. Ils constituent, de ce fait, des instruments de gouvernance nécessaires pour inclure les considérations écologiques à une approche intégrée du développement territorial.

Ainsi, au-delà des considérations substantives des différentes pratiques, le renouvellement de notre approche de développement ne constitue-t-il pas un défi formidable pour la gouvernance de nos communautés qui sont de plus en plus conviées à construire et à renforcer de leurs propres « capacités de développement » ? Mais, d'abord, qu'entendons-nous par « renforcement des capacités » ? Ensuite, qu'est-ce que la « gouvernance » et qu'implique-t-elle concrètement ?

II- Les concepts de « renforcement des capacités » et de « gouvernance »

2.1. Le concept de « renforcement des capacités »

Si en français, on utilise généralement l'expression « renforcement des capacités », chez les anglophones, deux différents termes cohabitent : « *capacity development* » et « *capacity building* » et sont utilisés de manière interchangeable par les chercheurs et les praticiens du développement. Le terme le plus récent, c'est-à-dire « *capacity development* », désigne l'idée d'un « processus constant » qui tient compte des capacités existantes à la différence d'une approche axée uniquement sur l'édification « *building* » de nouvelles capacités. Par « capacités », il faut comprendre l'aptitude à exercer des fonctions, résoudre des problèmes, fixer et atteindre des objectifs. Bref, c'est la façon dont une société s'organise elle-même et l'évolution de sa volonté, de sa vision, de sa cohésion et de ses valeurs au fil du temps. Le concept de « renforcement des capacités » est apparu dans les années 1990 avec une prise de conscience croissante du fait que les solutions économiques et techniques ne pouvaient à elles seules régler les problèmes de pauvreté et de développement durable.

C'est une approche qui fait partie intégrante du développement (Eade, 1997) et, malgré son apparition récente, les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONG se sont rapidement emparés de cette notion qui constitue une nouvelle approche de l'action de développement. En outre, la théorie organisationnelle, la gestion du développement, les sciences politiques et l'économie ont chacune exercé une influence sur le sens donné à ce terme. La notion de « renforcement des capacités » est par conséquent fort vaste, puisqu'elle essaie de tout englober. Elle se rapporte au développement à divers niveaux de la société, à des entités de taille et de portée différentes, aux différents stades du processus de développement. Elle essaie de tisser des liens entre des approches auparavant isolées, telles que le développement organisationnel, le développement communautaire, le développement rural intégré et le développement durable, pour les englober en une seule appellation générique (Morgan, 1998). C'est

pourquoi, comme nous allons le voir, il existe une multitude de définitions et d'approches de ce concept.

2.1.1. Définitions et approches de « renforcement des capacités »⁴

2.1.1.1. Définitions du concept de « renforcement des capacités »

En règle générale, le renforcement des capacités se définit comme un processus endogène au travers duquel une société modifie ses règles, ses institutions et son mode de vie, accroît son capital social et améliore ses facultés de réaction, d'adaptation et d'autodiscipline. Cependant, il y a une multitude de définitions de concept parmi lesquelles, nous avons retenu quelques-unes. Ainsi, le renforcement des capacités est « le processus par lequel les particuliers, les groupes, les organisations, les institutions et les sociétés accroissent leurs aptitudes à exercer des fonctions essentielles, résoudre des problèmes, définir et remplir des objectifs; et à comprendre et à gérer leurs besoins en développement dans un contexte global et de manière durable » (PNUD, 1997 ; Taschereau, 1997). Ce qui équivaut, selon la Banque Mondiale (1997), à investir dans les personnes, les institutions et les pratiques qui, ensemble, permettent à un pays ou à une région d'atteindre ses objectifs de développement.

Au-delà de la formation, le renforcement des capacités touche à l'ensemble du système et des institutions. Il doit répondre à une demande et s'adapter aux conditions locales. Dans ce sens, Brassard et Gagnon (2000 : 182), le définissent comme une aptitude des acteurs à intégrer différents facteurs (apprentissage, imagination, environnement, etc.) autres qu'économiques. D'où, la nécessité de soutenir les différentes capacités requises, à savoir intellectuelles, organisationnelles, sociales, politiques, culturelles, matérielles, pratiques ou financières » (Eade, 1997). Ainsi, pour l'ONG allemand GTZ (1999)⁵, ce concept ne se définit pas à travers les instruments utilisés, mais plutôt « à travers l'objectif d'accroître les moyens des individus et des institutions de manière durable afin d'améliorer leurs compétences et leurs aptitudes à résoudre les problèmes ». Hormis les compétences techniques, les connaissances et le développement des ressources humaines qui sont essentielles au développement des capacités d'une communauté (Lavergne et Saxby, 2001) ajoutent les capacités intangibles comme la gestion ou la résolution des conflits, la mise en place de réseaux et

⁴ Cette partie de notre travail s'inspire de l'article intitulé « Qu'est-ce que le développement des capacités ? », disponible sur Internet à l'adresse : www.capacity.org/definit_fr.html

⁵ Renforcement des capacités selon la GTZ, voir : www.gtz.de

l'établissement de relations. Tout compte fait, « c'est une réponse aux processus multidimensionnels du changement, et non un ensemble d'interventions techniques discrètes ou préétablies destinées à apporter un résultat défini par avance » (Eade, 1997).

2.1.1.2. Les différentes approches de « renforcement des capacités »

□ L'approche organisationnelle

Cette approche considère qu'une entité, une organisation ou un groupe d'organisations sont la clé du renforcement. Mais, il n'existe pas de manière unique pour renforcer les capacités organisationnelles (Kaplan et Soal, 1995) d'une communauté donnée. C'est pourquoi, elle essaie de repérer et de développer les composantes ou les éléments de capacité d'une organisation, c.-à-d. les compétences, les systèmes, le leadership, etc. Cette approche est étroitement liée à la théorie bien connue des organisations et du changement organisationnel.

□ L'approche institutionnelle

L'approche institutionnelle entend développer les facultés créatives, de changement, de mise en œuvre et d'apprentissage à partir des procédures et des règles qui régissent la société. Cette approche stimule la création de connaissances et d'accès aux « règles formelles et informelles du jeu » et met l'accent sur des éléments tels que les lois, les règlements, les mentalités, etc.

□ L'approche systémique

L'approche systémique offre une vision pluridimensionnelle du renforcement des capacités : elle perçoit la société comme un ensemble de systèmes à plusieurs niveaux corrélés, dans lequel chaque système se conjugue et se rattache aux autres. Elle conçoit donc le renforcement des capacités comme une intervention à plusieurs niveaux et auprès de divers acteurs, dans des processus, des liens et des relations de pouvoir. Cette approche a été expliquée par Bolger (2000), qui suggère quatre niveaux de capacités (individuel, organisationnel, sectoriel / de réseau, et l'environnement porteur) et qui souligne la nécessité d'avoir connaissance et de pouvoir travailler sur les relations entre ces niveaux.

□ L'approche participative

Cette approche insiste sur les moyens utilisés pour atteindre les objectifs de développement. Elle se fonde sur un développement non hiérarchique, centré sur l'individu qui nécessite donc une

forme participative et autonomisante du renforcement des capacités, avec l'appropriation comme élément central. Il s'agit d'essayer de repérer et d'utiliser les compétences locales, travailler avec les communautés locales et élaborer des modèles appropriés. Pour ce faire, parfois, il faut d'abord commencer par reconstruire la capacité de leadership dans les communautés car des décennies d'une approche d'assistance étatique paternaliste ont entretenu un défaitisme, un fatalisme et une incapacité chronique des individus comme des communautés d'exercer leurs responsabilités (Jean, 2002 : 87 ; 2003). D'où l'importance d'une synergie entre les différents acteurs ruraux : la gouvernance. Mais qu'est-ce que c'est que la « gouvernance » et qu'implique-t-elle concrètement ?

2.2. La notion de « gouvernance »

2.2.1. Aperçu de ce concept désormais « populaire »

Étymologiquement, le mot gouvernance proviendrait des mots grecs « *kyberman* » et « *kybernetes* » qui signifient respectivement « naviguer » et « piloter ». Il implique donc la conduite ou l'utilisation d'un mécanisme quelconque afin d'assurer à la société une direction cohérente. Le terme gouvernance a été attesté au XIII^e siècle au sens de « gouvernement ». ⁶ Mais, plus tard, son sens a évolué et varie actuellement selon qu'il soit utilisé par les institutions internationales, les gouvernements ou la société civile. Dans cet essai, nous avons retenu le sens que lui donne la société civile. Ainsi, avons-nous considéré les définitions qui sont liées à la dynamique des acteurs enracinés au plan local et régional c'est-à-dire celle fondée sur la coordination des acteurs et sur les dynamismes qui les animent. Car, selon Benko et Lipietz (1995), la gouvernance correspond à un mode de régulation qui ne repose pas exclusivement sur les mécanismes du marché, ni sur les interventions de l'État, mais qui s'appuie plutôt sur la société civile. Elle renvoie à l'action de piloter un système, de coordonner une action collective (Paquet, 1999 : 23-24) dans laquelle « l'ordre organisationnel est davantage négocié entre les acteurs du système » (Thuot, 1998). Ce terme connote des capacités exercées par les multiples acteurs et traduirait la « multiplicité de lieux de décision » (Andrew, 2000 : 76).

Parmi les raisons avancées par différents auteurs pour expliquer ou justifier l'émergence de ce concept, actuellement à la mode, on peut retenir entre autres : la perte de confiance des citoyens envers leurs gouvernements nationaux ; l'émergence des approches territoriales de développement ; etc. Pour mieux répondre aux nouvelles préoccupations de la population et favoriser le développement durable, les gouvernements démocratiques sont désormais en faveur d'un large partenariat avec la société civile

et le secteur privé car c'est aux niveaux local et régional, au plus près des problèmes et des individus, qu'on se concerte le plus souvent (OCDE, 2001 et 2002). C'est pourquoi, certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que la notion de gouvernance a émergé avec la montée en puissance des approches territoriales en économie. En fait, la popularité relativement récente du thème de la gouvernance est étroitement liée aux caractéristiques de l'environnement social, économique et politique dans lequel nous évoluons depuis quelques années. Une de ces caractéristiques a trait au rôle de l'État qui a fait l'objet de vifs débats au cours des deux dernières décennies. Appréhendée de façon positive, la gouvernance locale, peut sans doute être analysée comme une « réappropriation » du politique par des acteurs sociaux qui, dans le sillage du développement de l'État-providence, ont vu leur capacité d'agir sur leur environnement immédiat (région, localité, quartier, village, etc.) diminuer progressivement. La gouvernance est donc constitutive de la nouvelle manière de voir les « territoires » dans le développement économique, social et écologique.

Cette vision de la gouvernance locale incite à mettre l'accent sur les « réseaux » qui se tissent ou se consolident sur le plan territorial, sur les manifestations de « solidarité » observées çà et là, sur les « décisions consensuelles » qui se prennent sans intervention de l'extérieur, etc. La gouvernance locale serait en quelque sorte issue d'un processus de diffusion du politique qui élargirait l'exercice de la citoyenneté aux acteurs sociaux. Cette redéfinition des pouvoirs met en évidence la demande des acteurs sociaux en faveur de modes décisionnels décentralisés et respectant leur qualité de vie. Cette demande renvoie aussi au concept de gouvernance qui sous-tend des pouvoirs partagés entre acteurs territoriaux (Brassard et Gagnon, 2000). Elle s'affiche tel un nouveau concept opératoire dans l'analyse institutionnelle de l'organisation collective des territoires locaux et régionaux. Il s'agit d'une approche particulière pour appréhender la complexité des composantes internes de ces territoires. Elle se distingue du marché (régulation par les prix) et du gouvernement (régulation par la hiérarchie) en focalisant sur les mécanismes intermédiaires. En effet, la gouvernance fait plutôt référence à la coopération, aux réseaux, aux conventions, aux alliances, aux partenariats, etc., comme formules de coordination de la pluralité d'acteurs plus ou moins autonomes mais interdépendants. L'intérêt actuel pour ce concept traduirait donc une volonté de tenir compte de cette pluralité de nouvelles formes de gouverne locale qui remplaceraient, du moins partiellement, le modèle précédent d'une gestion des affaires locales par une bureaucratie publique (Andrew et Goldsmith, 1999 : 106).

2.2.2. Les divergences dans la conception et la définition de la gouvernance

⁶ Voir REY, A. dans le Dictionnaire historique de la langue française (1992), tome I, Paris, Le Robert, p. 906.

Selon Allemand (2000), une grande diversité d'acceptions sont rattachées à la notion de gouvernance. Rhodes (1997 : 46-52) reconnaît aussi que ce concept revêt des acceptions diverses. Mais cet auteur adopte de la gouvernance une définition qui présume que le gouvernement a perdu sa capacité de gouverner et que la gouvernance est désormais produite par des réseaux inter-organisationnels autonomes. Vincent Lemieux (2000), par contre, soutient que « là où il n'y a pas de gouvernement, il ne peut y avoir de gouvernance ». Le gouvernement peut être réduit dans la gouvernance à un rôle d'acteur parmi d'autres mais il ne peut s'éclipser. Car, il est reconnu que les citoyens et les communautés ne peuvent suivre seuls leur propre voie sans tenir compte de leurs multiples partenaires, y compris leurs partenaires institutionnels. Ils doivent être en lien avec différentes instances de médiation et de coordination (Murdoch et Abram, 1998). La notion de gouvernance comme le font remarquer plusieurs auteurs, est voisine du gouvernement, mais elle s'avère plus large, moins formelle et donc plus accessible au « commun des mortels ».

Pour Carrier et Jean (2000), elle renvoie à une approche moins institutionnelle et plus collective que le gouvernement et postule aussi une diminution de la centralité de l'État. Ainsi, si le concept de « gouvernement » désigne une forme de gouverne où les États occupent un rôle central, celui de « gouvernance » fait référence à d'autres formes où l'État n'occupe pas une place aussi centrale (Stocker, 1998 : 19). La gouvernance implique aujourd'hui « une nouvelle définition du gouvernement, une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société » (Ibid. : 19). Elle est fondée sur une rationalité réflexive ancrée dans un dialogue continu entre les acteurs du système, sur la négociation simultanée et continue des objectifs poursuivis et des moyens d'action retenus, et sur une relation d'interdépendance entre les acteurs impliqués, regroupés autour des fins partagées (Jessop, 1998 : 35-36).

Godard (1998 : 39), pour sa part, définit la gouvernance comme un mode de pilotage politique capable de s'adapter à des environnements économiques en mutation. C'est un terme qui nous permet de penser un ordre politique construit à partir d'une trame complexe d'interactions entre acteurs, plutôt qu'à un système organisé entièrement autour d'un gouvernement monocentré, soutient-il. « La notion de gouvernance désigne le mode de régulation spécifique du pouvoir et de la prise de décision dans une communauté donnée ; elle désigne donc plus que le gouvernement et la gouvernance politique » (Jean, 2000). Pour Kooiman (1993 : 258), c'est « le modèle, ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat « commun » de l'interaction de tous les acteurs en présence. Dans le même sens, Bagnasco et Le Galès (1997) définissent la gouvernance comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et

définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains. De leur côté, Gilly et Pecqueur (1995) entendent par gouvernance territoriale « une structure composée par différents acteurs et institutions permettant d’apprécier les règles et routines qui donnent sa spécificité à un lieu vis-à-vis d’autres lieux et vis-à-vis du système productif qui l’englobe ». Ces deux auteurs s’intéressent particulièrement au « mode de coordination d’une pluralité d’acteurs... lorsqu’il s’organise selon une structure intermédiaire d’apprentissage collectif, génératrice d’une dynamique collective spécifique ».

Comme on le voit, il y a plusieurs interprétations possibles de la gouvernance qui connaît de plus en plus en engouement phénoménal⁷. Certains l’analyse négativement, c’est-à-dire comme une abdication de l’État devant l’idéologie libérale, « une porte à la privatisation » (Chiasson, 1999), d’autres positivement, c’est-à-dire comme une réappropriation par les acteurs sociaux, par le biais de l’activation des réseaux, des interactions et des alliances (Boucher et Tremblay, 1999 : 2-3). Ainsi ce concept semble particulièrement adapté à la conduite d’analyses à l’échelle locale (Andrew, 2000). Mais qu’implique-t-il concrètement ?

2.2.3. Les implications de la gouvernance territoriale

Dans la plupart des textes, la gouvernance est associée à la fois à la démocratie (élective et participative), à l’administration, à la transparence, à la participation, etc. en vue de renforcer le capital social, la cohésion sociale et la capacité de développement. Elle implique des efforts de négociation, de concertation, de mise en réseaux pour une échelle territoriale donnée (quartier, localité, microrégion, région). Plusieurs écrits renvoient également aux notions de multiacteurs (partenariats), de multiterritoires (du local au global) et multisecteurs (du social à l’économique). La marge de gouvernance des communautés locales serait ainsi liée à leurs capacités à faire converger tous ces niveaux en fonction d’objectifs sociaux définis localement. Car, les capacités d’innovation, de création et de développement approprié se situeront dans les chaînages préservés et les liens instaurés : les contrats sociaux, les réseaux, la confiance inter-individus et inter-groupes qui favorisent ensemble la capacité d’agir. Ce brassage d’acteurs, les uns ancrés dans la société civile et les autres dans les appareils de gestion publique, représente bien la gouvernance (Côté, 2000) qui est susceptible de favoriser un véritable développement approprié.

En nous référant à la fig. 1 de Brodhag (1999 b), nous pouvons clairement voir que la gouvernance suppose les interactions synergiques entre les acteurs publics, privés, communautaires et

les citoyens. Ce qui suppose au préalable une vraie décentralisation du pouvoir de l'État vers les collectivités locales et une déconcentration administrative et des services publics.

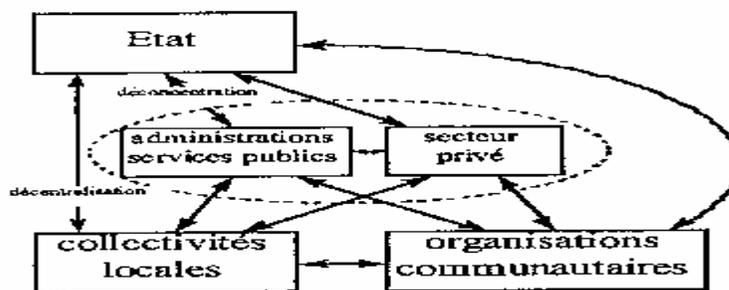


Figure 1 : les acteurs des institutions

Quoi qu'il en soit, il ressort que les dimensions fondamentales de la gouvernance sont les suivantes : la capacité d'appréhender les problématiques socioéconomiques et environnementales du milieu de façon holiste et transversale; la participation active des citoyens aux processus décisionnels et à l'administration de la vie du milieu, incluant les populations traditionnellement marginalisées; le développement de partenariats entre l'administration municipale et les acteurs des secteurs communautaires et privés; etc. Mais qu'en est-il de l'articulation des modes et pratiques de gouvernance et de renforcement des capacités associés à la notion de développement durable? Comment les communautés rurales doivent-elles procéder pour renforcer leurs capacités en vue du développement durable de leurs territoires?

III- Gouvernance, renforcement des capacités et développement territorial durable : une articulation incontournable

3.1. Gouvernance et renforcement des capacités : un duo gagnant pour le développement approprié des communautés rurales?

Au Québec, dans les années 1960, l'État affichait une volonté nette de veiller, par la planification qu'il réalisait dans ses propres services, au développement des régions et s'arrogeait, par conséquent, une grande part de responsabilité de développer les espaces régionaux, et singulièrement les milieux périphériques. Aujourd'hui, s'il est démontré par différents auteurs que le développement rural suppose un nécessaire soutien par des politiques publiques appropriées, il est aussi incontestable qu'il n'en serait rien sans la mobilisation des ruraux eux-mêmes pour assurer leur part de responsabilité. Il est donc évident que les collectivités rurales doivent maintenant s'occuper de leur

⁷ Voir DEMERS, M. (1999). « La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement ? » pp. 368-369.

développement et ne plus l'attendre par l'action des intervenants publics ou privés. Ainsi, depuis quelques années,

« les collectivités rurales ont la responsabilité première, comme d'ailleurs elles le souhaitent, d'assurer le renouveau de leur milieu et d'améliorer leur capacité de réagir aux transformations du contexte socio-économique. Les rôles de l'État consistent ainsi à soutenir les populations rurales, tant sur le plan individuel que collectif, dans leurs démarches de prise en charge de leur développement » (Ministère des Régions, 1999 : 29).

Mais, comment se prendre pour y parvenir ? À cette question, plusieurs spécialistes du développement rural n'hésiteront pas à répondre : « En renforçant leurs capacités de développement et en exerçant une véritable gouvernance ! ». Car, selon Bruno Jean (2003),

« une communauté rurale aux capacités développées se reconnaît par des initiatives qu'elle prend pour résoudre ses problèmes elle-même. C'est une communauté qui prospère en se basant sur les compétences et les ressources locales et qui est capable de prendre en compte les attentes de ses citoyens. C'est aussi une communauté forte, alimentée par un esprit d'entreprise mais aussi par le volontariat et l'entraide et finalement, c'est une communauté avec des structures appropriées de gouvernance (synergie entre les secteurs public, privé et communautaire) ».

Ce qui, d'emblée, fait appel à une coordination entre les pratiques des différents acteurs et celles des pouvoirs territoriaux et sectoriels des instances administratives concernées, dont les municipalités elles-mêmes (Gagnon et Fortin, 1999). Dans cette perspective, le débat est un moyen essentiel de faire mûrir la prise de conscience des problèmes et le processus de recherche de solution la rend elle-même plus acceptable qu'une solution identique imposée suite à un processus rationnel, technocratique. Le coût de transaction qu'il faut dépenser dans ce processus de concertation est en fait un investissement qui garantit l'acceptabilité à long terme de la solution ainsi dégagée. La dimension cognitive de l'apprentissage lors de la négociation conduit à faire évoluer les préférences des acteurs au cours de la négociation et grâce aux échanges d'informations. Cela permet d'aboutir à une solution « robuste » en face d'un contexte multiacteurs instable. En outre, dès le moment où les acteurs sont amenés à se projeter dans l'avenir, leurs points de vue peuvent converger, et les contradictions environnement et développement s'estomper (Brodhag, 1999 b).

En effet, pour qu'il soit effectivement institué, un développement durable doit procéder de modes de gestion du social qui permettent d'associer pleinement les citoyens à la définition du devenir de leur communauté, à l'articulation d'un projet collectif fixant les termes du développement

communautaire et contribuant à moduler l'environnement porteur lui-même. C'est pourquoi, la définition des contours particuliers du projet de devenir socioéconomique d'une communauté ne saurait être une entreprise techniciste et administrative. Pour être signifiants et gagner l'adhésion des citoyens, les choix et les arbitrages fondamentaux sous-jacents doivent reposer sur un processus démocratique fort et sur une participation active de l'ensemble de la communauté. D'où l'importance que revêt aujourd'hui le renforcement des capacités de ces communautés à se développer elles-mêmes. Car, dans un contexte marqué par la complexité des interactions socio-environnementales, il devient impossible pour l'État de prévoir, de comprendre et de coordonner efficacement l'ensemble des activités ayant un impact sur le projet collectif. Une démarche décentralisée, participative et partenariale s'impose donc pour des raisons d'efficacité instrumentale. L'approche plus globale et la transversalité recherchées au cœur du développement durable appellent donc à trouver de nouveaux modes de gestion des questions et des biens communs (Brodhag, 2002 : 49).

En d'autres termes, dans des conditions caractérisées par la différenciation territoriale et la complexité de l'information, et exigeant une adaptation continue, il devient nécessaire de permettre aux divers acteurs de la communauté d'agir en fonction des conditions particulières de leurs circonstances, tout en s'inscrivant dans le projet d'ensemble de la communauté. On notera au passage que cela n'implique pas nécessairement le retour « au chacun pour soi » ou la déresponsabilisation de l'État; mais plutôt cela fait référence à la nécessité de repenser les formes de la gouvernance locale pour y associer les divers intervenants constitutifs de la communauté. C'est dans ce sens que Brassard et Gagnon (2001 : 184) soutiennent que « l'idée de gouvernance locale repose sur les capacités des communautés à maîtriser leur territoire et à gérer leurs ressources ». Dans la perspective de développement durable, la première fonction du système de gouvernance est alors celle de reproduction du territoire; la deuxième est celle de pilotage du territoire c'est-à-dire que le système de gouvernance doit aussi viser à entretenir la compétitivité économique du territoire, en plaçant ces initiatives coordonnées dans la perspective de construction d'un espace de soutien durable du système local de production (Garnier, 1999 : 133). Comme on le voit, les concepts de « gouvernance » et de « renforcement des capacités » constituent certes un duo fondamental dans le processus de développement rural approprié mais ils exigent de façon incontournable la motivation, la mobilisation et la participation des élus et des différents acteurs ruraux.

3.2. Importance de la participation du public

Depuis plus deux décennies, le rôle prépondérant de régulateurs joué par les États est largement remis en cause : d'en haut par la mondialisation des échanges, de l'information et des déséquilibres écologiques ; d'en bas par la montée des aspirations à plus d'autonomie (Groupe de Vézelay, 1993). C'est dans ce sens que, plusieurs auteurs et organisations internationales insistent sur le rôle crucial des collectivités locales et la participation du public dans le processus du développement durable et dans les prises de décisions qui affectent l'environnement et leur qualité de vie. Ainsi, déjà au début des années 80, dans la stratégie mondiale de la conservation, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICNR, 1980) mettait l'accent sur la participation des communautés locales⁸, notamment dans la planification, la prise de décisions et la gestion. C'est un moyen précieux de tester et d'associer les objectifs économiques, sociaux et écologiques. Les auteurs de cette stratégie mondiale soulignaient également que la participation des citoyens à la planification dépend à la fois des pouvoirs publics et de l'intérêt du public. La remarque fondamentale qui en ressortait est que l'idéal serait de voir les citoyens participer à toutes les phases de la planification, de l'élaboration, de l'application et du suivi des projets de développement. Car, « chaque communauté territoriale connaît mieux que quiconque ses propres réalités, possède son propre savoir-faire et a les moyens d'évaluer ses capacités de support écologique dans le respect de sa dynamique sociospatiale singulière et de ses valeurs » (Gagnon : 1994-1995).

Ce qui suppose l'implication des collectivités locales tant au niveau de la gestion des ressources locales, dont elles connaissent mieux les potentialités et les limites, que de la gestion de l'ensemble de services publics qui peuvent être administrés localement. C'est dans cette perspective que Bruno Jean (1995) soutient que « le développement durable rime avec le développement local » et, par conséquent, l'État doit changer ses rapports avec la population et se défaire de son attitude d'assistance à des bénéficiaires pour se prêter à la négociation avec des partenaires. La participation et la mobilisation des citoyens et des communautés à la gestion et à la conservation environnementale étant de plus en plus reconnues comme une clé de succès, voire un fondement de développement viable (CNUED, 1993), il convient alors d'associer l'ensemble de la communauté à la planification, à la décision et à la cogestion intégrée de leur territoire de vie. Selon Gagnon et Fortin (1999), une meilleure participation des communautés locales est souvent une condition préalable à l'amélioration des processus car c'est dans la mesure où les membres de la communauté croient au potentiel présent et futur de leur milieu qu'ils collaborent à son développement.

⁸ Au cours des années 90 et ce jusqu'à nos jours, différents auteurs et organisations (CNUED, l'OCDE, le PNUD, la FAO, etc.) assurent le relais en continuant mettre en exergue l'importance accrue de la participation du public dans le processus de développement durable des communautés locales.

En définitive, la participation du public est une stratégie centrale d'apprentissage collectif visant à accroître les capacités de développement des communautés. Si cet objectif semble simple, la méthode pour l'atteindre est à inventer : la gouvernance (Brodhag, 2002 : 48). Comme processus de décision collectif se caractérisant par la participation, la transparence et la responsabilité, la gouvernance locale encourage la négociation entre les différentes parties intéressées. Dans son exercice, les collectivités territoriales, municipalités en tête, ont un rôle fondamental à jouer. En outre, en gardant un rôle essentiel, les élus et les leaders locaux doivent contribuer à animer la dynamique en s'appuyant sur des mécanismes permettant de dégager des consensus ou des contrats collectifs sur des objectifs de développement territorial durable retenus par l'ensemble de la communauté. L'affirmation de leur leadership en matière d'environnement et d'aménagement étant devenue incontournable, l'exercice d'une telle gouvernance leur permettrait d'orienter, de concerter et de concilier les diverses interventions multisectorielles dans le sens d'un projet territorial intégré de la communauté. Dans cette optique l'Agenda 21 de Rio constitue, sans nul doute, le résultat le plus important de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Ceci étant, nous ne saurons traiter efficacement du développement territorial durable sans faire allusion à ce concept d'Agenda 21 que d'aucuns considèrent comme « la référence » incontournable dans ce domaine. Il constitue d'ailleurs l'axe central de notre conception du développement approprié des communautés rurales au Québec que nous tenterons d'explicitier dans cette dernière partie de notre essai.

3.3. Collectivités territoriales et développement durable : l'importance des Agendas 21

3.3.1. Territoires et développement durable

Selon Lajudie (2001), le développement durable doit être mis en œuvre au plus près des réalités du terrain. Il doit consister en des politiques simples, mises en œuvre localement au sein d'un cadre cohérent, combinant la démocratie électorale et la participation des citoyens ; et associant les différents acteurs aux prises de décisions. Cela suppose des élus qu'ils accordent une place réelle à l'expertise et à la participation de tous les acteurs socio-économiques. Elle exige de ces acteurs une implication dans les projets ; l'écoute et la prise en compte de revendications parfois contradictoires ; l'apprentissage des réalités locales et internationales... La concertation et la recherche d'un consensus permettraient donc aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, même les ménages prendraient davantage conscience des questions liées à la durabilité. Ainsi, au-delà du caractère multidimensionnel que porte la problématique du développement durable, le territoire permet une

lecture des dysfonctionnements ou des blocages dans la mise en œuvre d'un tel processus (Benhayoun et al., 1999 : 25).

« C'est dans le cadre d'une approche territorialisée, celle des collectivités humaines locales, que les décisions peuvent, pour le mieux, être mises en œuvre » affirme Garnier (1999 : 128). C'est évidemment à une échelle micro-territoriale, compte-tenu des politiques de développement qui se déclinent en terme de projets, qu'une multitude d'initiatives, tant privées que publiques, voient le jour. Ainsi, dans une perspective de développement durable, le système de gouvernance doit permettre de coordonner ces initiatives, pour les orienter et les sélectionner en fonction de l'objectif commun de reproduction du territoire. Car, les modalités organisationnelles de l'approche territoriale du développement sont de nature à favoriser la mise en œuvre d'un processus axé sur l'appropriation et la durabilité. En effet, la combinaison permanente de la logique territoriale et de la logique partenariale sur laquelle reposent les modalités organisationnelles de l'approche territoriale, consiste finalement à dégager, de façon progressive et chez les acteurs locaux, d'une part des représentations communes et d'autre part des anticipations collectives (ibid. : 142-143). Le territoire permet alors d'éclairer la question du développement durable en proposant une approche simplifiée et appliquée sur la façon de concevoir simultanément des enjeux économiques, sociaux et environnementaux (Benhayoun et al., 1999 : 26).

Au vu de tout ce qui précède, et comme nous le verrons davantage à travers le concept d'Agenda 21, il nous semble donc évident que le territoire est une unité significative d'analyse et d'action de développement durable. Dans la même logique, nous pouvons soutenir, à juste titre, que les collectivités territoriales sont des lieux où la convergence de l'action sur le terrain social et celle sur le terrain économique est possible. Par conséquent, les politiques territoriales constituent des leviers incontournables dans l'atteinte des objectifs nationaux du développement durable, tant dans l'élaboration des politiques, que dans l'association des citoyens à leur mise en œuvre (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 28). En outre, cette importance du « territoire » et de l'ensemble des acteurs territoriaux comme acteurs majeurs du développement durable a été rappelée au Sommet de Johannesburg en 2002, où il a aussi été question du rôle et de l'importance incontestables des réseaux territoriaux et des Agendas 21 locaux dans la pratique visant la viabilité du développement des communautés locales.

3.3.2. Qu'est que l'Agenda 21?

Selon Gaz de France et Comité 21 (2002 : 5), « *Agenda* » est un mot anglais signifiant programme. Et, pourquoi 21 ? Le nombre 21 fait allusion au 21^e siècle, qui, à l'époque, s'en venait ! En effet, parmi les mesures adoptées lors du Sommet de Rio en 1992, il y avait un texte fondateur et porteur de beaucoup d'espoirs, nommé « Agenda 21 » ou « Action 21 », qui est un programme d'action pour le 21^e siècle (Sacquet, 2002 : 53). C'est un texte de référence du développement durable et ses principes concernant l'ensemble des composantes de la communauté internationale : États, institutions, autorités locales, citoyens, entreprises, etc. Adopté unanimement par les 173 pays participants à ce célèbre « Sommet de la Terre », l'Agenda 21 est un document particulièrement dense (plus 600 p.), résultant des recherches de la CNUED. Il est composé de 40 chapitres couvrant quatre domaines : dimensions sociales et économiques; conservation et la gestion des ressources; renforcement du rôle des principaux secteurs de la société; et mise en oeuvre. L'Agenda 21 définit précisément les conditions d'un présent et d'un avenir susceptibles de répondre aux aspirations humaines. Ce qui permet à Cogérior et Boutaud (2000 : 7) de le qualifier de « véritable plan d'action mondial pour le développement durable au 21^e siècle ». Quoi qu'il en soit, l'on retiendra que c'est à ce projet de société, plus responsable, plus humain et plus solidaire qu'ont adhéré tous les participants au Sommet de Rio.

Plus spécifiquement, selon le Comité 21 (2001)⁹, l'Agenda 21 local est « un programme d'actions définissant les objectifs et les moyens de mise en oeuvre du développement durable du territoire ». Pour Cogérior et Boutaud (2000 : 11), c'est un processus par lequel les collectivités locales et territoires (élus et techniciens) travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté (citoyens, associations, groupes divers, ...) pour élaborer un plan d'actions concrètes visant au développement durable de leur territoire. Gaz de France et Comité (21, 2002 : 5) soutiennent, quant eux, que c'est un carnet de route d'un territoire, un projet concerté de développement orienté vers le long terme ; une démarche qui permet à toute collectivité locale de se fixer des objectifs de développement durable et de les réaliser. Bref, c'est une réponse pratique de terrain, adaptée aux besoins spécifiques de lieux particuliers, à l'appel international en faveur du développement durable (CERDD, 2001 : 2). En effet, le programme « Action 21 » préconise la mise en place locale du développement durable par le biais des Agendas 21 locaux qui devront être élaborés par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques. L'Agenda 21 local désigne donc à la fois cette dynamique d'élaboration concertée et le document traduisant le programme d'actions.

C'est un engagement qui fournit un cadre pour aborder les problèmes sociaux, économiques et écologiques d'aujourd'hui, y compris la pollution atmosphérique, le déboisement, la perte de la biodiversité, la santé, le surpeuplement, la pauvreté, la consommation d'énergie, la production de déchets, les problèmes de transport, etc. Il contribue ainsi à l'amélioration du cadre de vie, de l'habitat, des services, à l'optimisation des déplacements... En améliorant l'image du territoire, il augmente son attractivité pour les individus et pour les entreprises. Il est ainsi facteur de développement local et potentiellement créateur d'emploi (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 13). En prise directe avec les citoyens, les collectivités locales sont concernées au premier chef par les impacts humains, environnementaux et économiques générés par les activités humaines. C'est dans cette perspective que le chapitre 28 d'Agenda 21 s'adresse expressément à elles en les enjoignant de développer à leur tour un Agenda 21 local définissant un plan d'action communautaire qui permettra d'assujettir le développement local aux exigences sociales et environnementales du développement durable. Les gouvernements locaux sont ainsi conviés à entreprendre une démarche de consultation populaire afin de bâtir un dialogue et, espère-t-on, un consensus communautaire sur les termes d'un Agenda 21 local. De plus, afin de bien souligner la nature démocratique de la démarche, le document insiste sur la nécessité d'assurer la participation des groupes souvent marginalisés par les processus de planification. Il insiste également sur le rôle essentiel que doivent jouer les autorités locales en matière d'aménagement du territoire et d'environnement notamment.

3.3.3. L'Agenda 21 local : un outil privilégié de mise en œuvre du développement territorial durable et d'exercice de la gouvernance?

En reconnaissant, d'entrée de jeu, le rôle déterminant des autorités locales dans la mise en œuvre concrète des principes du développement durable et en incitant les élus à concevoir, en concertation avec la population, des programmes d'action à l'échelle de la collectivité (Sacquet, 2002 : 54), l'Agenda 21 de Rio annonçait déjà les couleurs essentielles au succès. Il s'agit d'une démarche novatrice qui devra mobiliser toutes les forces de la communauté pour un véritable exercice de la gouvernance. Cette mobilisation passe par l'appropriation du projet par les citoyens, et, par conséquent, leur implication dans le processus de concertation. Loin de se substituer à la collectivité et aux élus, à qui reviennent en pleine responsabilité les décisions concertées, ce nouveau processus de construction de la décision renforce leur rôle, leur responsabilité et leur légitimité. Les élus et l'ensemble de leurs partenaires devront ainsi tout mettre en œuvre pour susciter l'adhésion, de même que la conversion des services et des acteurs socio-économiques : associations, représentants sociaux,

⁹ Comité 21 est un organisme français chargé de promouvoir l'environnement et le développement durable.

jeunes, chercheurs et universitaires, entreprises, structures déconcentrées de l'État... aux projets du territoire. Ce qui fournit une double opportunité de définir un programme répondant aux aspirations de la collectivité et de responsabiliser les différents acteurs à la réussite de sa mise en œuvre.

Le développement durable suppose que chaque échelon de décision prenne de meilleures décisions en ne perdant pas de vue la compréhension d'ensemble, et en intégrant de façon cohérente des objectifs d'efficacité économique, d'équité sociale et de préservation de l'environnement. Au niveau local, la gouvernance pour les Agendas 21 locaux consiste à permettre aux collectivités locales de décider de leurs stratégies de développement en consultant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Cette stratégie ne peut émerger que d'une coopération entre les institutions et les différentes parties intéressées, dans laquelle chacune exerce pleinement ses responsabilités et ses compétences car l'approche plus globale et la transversalité qui sont au cœur du développement durable appellent à trouver de nouveaux modes de gestion des questions et des biens communs (Brodhag, 2002 : 49). Ainsi, la nouvelle forme de gouvernance se présente comme un processus collectif caractérisé par la participation, la négociation, la transparence et la responsabilité.

L'Agenda 21 est, de ce fait, un projet politique qui dépasse largement la simple gestion des risques environnementaux. C'est un outil de cohérence pour la mise en œuvre d'un développement concerté, solidaire, responsable et ouvert sur les cultures et sur le monde (Sacquet, 2002 : 58) qui nécessite de définir une nouvelle structuration de l'action publique, susceptible de conduire à des modifications de fonctionnement et de processus de décision. Un Agenda 21 local offre, en effet, l'opportunité d'enrichir le dialogue entre les groupes sociaux et la collectivité. Les démarches de concertation conduisent à une nouvelle pratique de l'exercice du pouvoir. De plus, les citoyens informés des réalités locales, associés au débat sur les grandes orientations et participant à leur réalisation, sont susceptibles de mieux apprécier les finalités de l'action publique. Rendue plus intelligible, l'action publique gagnerait en crédibilité (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 12). Ces citoyens deviendront ainsi des acteurs d'une démocratie participative, animée par l'autorité locale. Ce qui suppose, d'ores et déjà, d'adopter la transparence et la lisibilité des actions, de décloisonner les savoirs, d'organiser les échanges et le débat public, de construire des outils de concertation, de suivi et d'évaluation (Sacquet, 2001 : 12). C'est cette démocratie renouvelée qui devra fonder l'adhésion des citoyens à un projet de développement territorial. L'Agenda 21 local amène donc des évolutions dans les mécanismes de prise de décision locale. Mieux encore, c'est un lieu d'exercice d'une véritable gouvernance locale.

En s'inscrivant pleinement dans une dynamique territoriale, l'Agenda 21 local constitue un outil privilégié de développement durable des territoires. En effet,

- il est conçu à partir des réalités et du contexte du territoire. Dans ce sens, il appartient à chaque communauté locale de le concevoir « sur mesure », à partir de ses besoins et de ses objectifs ;
- il implique le décloisonnement des domaines de compétence des élus et des services techniques et amène la construction progressive d'une synergie et d'une optimisation des interventions et des investissements ;
- il fait appel aux « forces vives » de la communauté. Dépassant les simples relations opposants/partisans ou élus/administrés, l'Agenda 21 local permet à la collectivité d'animer un réseau d'acteurs, d'expertises et de savoirs diversifiés ;
- il contribue à la construction d'une culture du développement durable, tant chez les acteurs territoriaux que chez les citoyens, et crée les conditions d'un dialogue « nourri » entre décideurs et citoyens ;
- le processus est loin d'être figé : en procédant par étapes, l'Agenda 21 local pose des jalons qui permettent de vérifier la validité des objectifs, en concertation avec les acteurs concernés, et d'ajuster les actions au plus près des attentes de la collectivité¹⁰.

Sans pour autant évacuer la contribution des spécialistes et des experts, ce processus permet une participation plus large et plus significative dans l'élaboration de projets collectifs et surtout l'appropriation par les citoyens des termes du discours sur le développement durable de leur communauté. Une politique de développement durable, en général, et la formulation d'agendas 21 locaux, en particulier, peuvent ainsi s'avérer des véhicules importants pour mettre en place ou renouveler les modes de gouvernance locale (Juillet et Andrew, 1999). En définitive, le processus d'élaboration de l'Agenda 21 local se révèle, à la fois, comme une occasion par excellence d'exercice de la gouvernance et un outil privilégié de mise en œuvre du développement territorial durable. Ce qui pourrait d'ailleurs constituer une source riche d'enseignements encore relativement peu exploitée. Par ailleurs, il est clair que le développement durable ne sera qu'un discours s'il ne se traduit pas par des stratégies d'acteurs coordonnées et des processus réels de concertation et de mobilisation des objectifs ambitieux mesurés par des systèmes d'indicateurs et des processus d'évaluation (Brodhag et Boutaud, 2002 : 39). Alors, pour éviter de demeurer dans l'expectative l'Agenda 21 de Rio avait, à l'époque, fixé une échéance en disant : « d'ici à 1996 la plupart des collectivités locales de tous les pays devront mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme agenda 21 ». Aujourd'hui, quel bilan est-il possible d'en faire ?

3.3.4. Du sommet de Rio à nos jours : le bilan de mise en place des Agendas 21 locaux dans le monde

À la suite du Sommet de Rio, plusieurs pays européens se sont employés à susciter une réponse favorable des gouvernements locaux (exemple de la Suède et des Pays-Bas); d'autres comme l'Allemagne et l'Irlande ont laissé entièrement l'initiative aux communautés locales. Mais, l'ancrage territorial du développement durable s'est concrétisé véritablement, en Europe, à partir de la Conférence d'Aalborg (Danemark) en 1994, où 80 autorités locales ont signé « *La Charte des villes européennes pour la durabilité* ». Celle-ci les engage à soutenir le programme « Action 21 » et à élaborer des plans d'action globaux de développement durable. Son application concrète suppose la mise en œuvre d'un Agenda 21 local. Depuis cette date, le mouvement d'adhésion va en s'amplifiant (Comité 21, 2002 : 14). Dans certains pays, tel que le Royaume-Uni, le développement d'agendas 21 locaux a suscité une vive adhésion et servi à expérimenter avec des pratiques de gouvernance novatrices, en particulier à l'égard de la participation des citoyens (Voisey, 1998, Voisey et al., 1996). Par ailleurs, dans son Rapport préparé pour la Conférence *Rio + 5 du Conseil de la Terre* et le *Sommet de la Terre + 5* des Nations Unies, l'*International Council for Local Environmental Initiative* (ICLEI)¹¹ tirait un premier bilan de la mise en place d'Agendas 21 locaux. Selon ce rapport, en 1997 (c'est-à-dire un an après l'échéance fixé par le Sommet de Rio), près de 1812 collectivités locales et 64 pays étaient impliqués dans la mise en œuvre locale du développement durable. 933 municipalités de 43 pays avaient un Agenda 21 local en cours et 879 municipalités débutaient seulement le processus.

Si on constate une avancée spectaculaire du nombre des Agendas 21 locaux en Europe depuis les cinq dernières années, nous constatons généralement, en ce début du 21^e siècle, qu'on est encore loin de l'objectif dans les autres continents (exceptés de quelques cas isolés : Australie, Japon, Nouvelle-Zélande, etc.). Cependant, ce n'est pas forcément aux responsables des collectivités locales qu'il faut en faire le reproche car, dans plusieurs pays, les responsables politiques nationaux n'ont jamais pris les mesures nécessaires pour qu'au plan des collectivités territoriales cette problématique, qu'ils avaient contresignée, soit réellement mise en place. En effet, selon le Rapport ci-dessus évoqué, bien que l'initiative repose sur les collectivités locales, la plupart (82 %) des Agendas 21 locaux ont été mis en place dans des pays où des campagnes nationales ont été menées ; 6 % l'ont été dans les pays

¹⁰ Cf. Comité 21 (2001). Territoires et développement durable (Tome 1), p. 14.

¹¹ Basé à Toronto au Canada, l'ICLEI (www.iclei.org) initie des travaux pour veiller à la mise en œuvre concrète des Agendas 21 locaux. Comme une dizaine de projets-pilotes d'Agendas 21 locaux lancés à travers le monde, la célèbre expérience canadienne de Hamilton-Wentworth (www.hamilton-went.on.ca) est attribuable à cet Organisme.

qui commençaient et seulement % dans les pays où il n'existait aucune campagne. Ce qui démontre, selon Brodhag (1999 a : 38), que les Agendas 21 locaux prennent tout leur sens dans la relation collectivités locales / États, les premières jouant sur la proximité pour mobiliser les populations, les seconds apportant la cohérence.

Plus explicitement, en France, par exemple, c'est la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 qui a permis l'ancrage territorial des politiques de développement durable en faisant clairement référence à la démarche d'« Agenda 21 local » comme outil de mise en œuvre du développement durable. Cette loi impose désormais l'intégration du concept de développement durable dans tout document de planification locale (les chartes de pays ou d'agglomération), condition *sine qua non* de financement par l'État (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 15). En outre, pour renforcer la motivation des collectivités territoriales, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement lance en 1997 un premier appel à projets sur les « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux », suivi d'un second en 2000 (ibid., 2002 : 14).

En 2002, l'ICLÉI a recensé 4969 Agendas 21 locaux dans 36 pays européens (69 en France, 2042 en Allemagne) soit 91 % des A21 recensés dans le Monde par les Nations Unies. Ce sont les pays du Nord de l'Europe qui sont leaders dans ce domaine avec plus de 60 % des collectivités engagées à ce jour dans un Agenda 21 local : Suède, Hollande, Finlande, Norvège, Danemark, Grande-Bretagne, suivis de près par l'Allemagne. Très récemment, les Nations Unies estimait qu'à ce jour, plus de 6 200 villes, communautés ou municipalités ont élaboré des programmes Action 21 locaux avec la participation de millions de citoyens. Comme on peut le constater, en s'appuyant sur une nouvelle conception de l'exercice du pouvoir, les propositions de Rio prennent aujourd'hui corps (Brodhag, 1999 a : 38). Mais en fait, quelle méthodologie utilise-t-on pour mettre en place un Agenda 21 local ? Et, quels rôles y jouent les différents acteurs ?

3.4. Comment élaborer un Agenda 21 local?

Si en France, un Agenda 21 peut être élaboré à l'échelle d'une région, d'un département, d'un pays, d'une structure intercommunale, d'un Parc naturel régional, etc., au Québec, il serait possible de le mettre en place à l'échelle d'une municipalité, d'une Municipalité régionale de Comté (MRC) ou d'une région. Ceci étant, et sachant que chaque territoire est spécifique en tout point de vue, il n'existe

pas, à notre connaissance, une méthodologie unique et applicable à toutes les communautés pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un Agenda 21. Cependant, en nous référant aux guides méthodologiques conçus ces dernières années par différents auteurs¹², à partir de diverses européennes d'Agendas 21 locaux, il est possible d'identifier quelques étapes indispensables à la légitimité et à la pérennité du processus.

3.4.1. Les principales étapes indissociables

Sur le plan méthodologique, le processus d'élaboration d'un Agenda 21 local se fait par étapes successives, chacune étant définie en fonction des ressources humaines et financières disponibles. Ainsi, selon (Sacquet, 2002 : 55), un Agenda 21 local repose sur quelques étapes clés indissociables :

- l'« état des lieux » de la collectivité : quel est le capital naturel, écologique, culturel, industriel, économique, social, patrimonial, financier dont la collectivité hérite? Quels en sont les atouts et les faiblesses? Sur la base de ce diagnostic, quels axes de progrès investir?
- La conception, en concertation avec la population, d'un « projet stratégique » de développement de la collectivité, qui prendra en compte ses besoins et ses objectifs sociaux, environnementaux, économiques;
- La définition des moyens pour la réalisation de ces objectifs, par étapes progressives, et la mobilisation des « forces vives » de la collectivité pour garantir le succès de chaque étape;
- L'évaluation régulière des résultats atteints, sur la base d'indicateurs de suivi.

Ainsi, la « démarche d'Agenda 21 » peut se décomposer en six étapes distinctes mais indissociables : une prise de connaissance du contexte général à la réalisation d'un Agenda 21 ; le lancement du projet ; l'établissement d'un diagnostic ; l'identification des problèmes, de leurs causes et la formulation d'objectifs ; l'adoption du projet ; et enfin l'évaluation et le suivi. Comme on le voit, c'est un processus basé sur le diagnostic qui permet d'établir un programme, lui-même périodiquement évalué selon une grille d'indicateurs, pour être éventuellement réorienté dans ses étapes suivantes. En outre, les programmes, orientations et dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'Action 21 seraient aussi évalués et modifiés en fonction

¹² En France, on peut citer les guides méthodologiques suivants : COMITÉ 21 (2001). *Territoires et développement durable* (Tome 1) ; COMITÉ 21 (2002). *Territoires et développement durable* (Tome 2) ; GAZ DE FRANCE et COMITÉ 21 (2002).

du contenu de l'Agenda 21 adopté à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, régional, national, etc. Par ailleurs, à titre indicatif, pour les communautés qui désirent s'engager dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de leurs propres Agendas 21 locaux, nous avons répertorié quelques guides méthodologiques et procédé à une brève synthèse descriptive de la « procédure » utilisée jusqu'ici par plusieurs collectivités locales européennes, particulièrement françaises.

3.4.2. Synthèse descriptive de la procédure de mise en place d'un Agenda 21 local¹³

La mise en place d'un Agenda 21 local est un moment privilégié dans la vie d'une collectivité pour recenser l'ensemble de ses politiques publiques puis de les mettre en cohérence autour d'un programme local de développement durable. Il se traduit rapidement par des avancées concrètes et induit une meilleure coopération entre les services communaux bien souvent cloisonnés. L'Agenda 21 nécessite de repenser la politique de la ville ou du village et de définir une nouvelle structuration de l'action publique. Ceci se traduit par des modifications de fonctionnements et des processus de décision (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 8). Par ailleurs, c'est une chance pour la collectivité de développer le dialogue avec l'ensemble des citoyens et acteurs sur son territoire, de redonner de la valeur à l'action publique et d'impulser la prise de conscience d'une nécessaire responsabilité de chacun. C'est pourquoi, généralement, ce sont les élus qui prennent l'initiative de son élaboration. De ce fait, leur action repose sur une importante motivation (CERDD, 2001 : 1). Mais, il arrive des fois que cette initiative provienne d'une autre personne ou d'un cadre de la communauté. Advenant un tel cas, il faudrait requérir l'implication politique du premier élu (maire, préfet, etc.) qui demeure est incontournable.

Quelle que soit l'origine de cette initiative un dialogue devra être instauré entre des différents acteurs aux logiques diverses (citoyens, entreprises, commerçants, associations, ...); lesquels vont négocier des objectifs communs pour un développement durable de leur territoire. Ce processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'Agenda 21 local devra être animé par la collectivité elle-même. C'est à elle d'impulser et de coordonner la réalisation, le suivi et l'évaluation des actions, en concertation avec l'ensemble des citoyens et acteurs socio-économiques concernés sur le territoire (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 5). Ceux-ci doivent être consultés lors des différentes phases

L'Agenda 21 en question : 21 approches du développement des territoires ; COGÉRIION, L. et BOUTAUD, A. (2000). *Le développement durable : une autre politique pour les territoires?* CERDD (2001). Dessine-moi un agenda 21 local.

¹³ Même s'il y a actuellement plusieurs guides méthodologiques, leur contenu est semblable. La présente synthèse est faite à partir de deux d'entre eux : *Territoires et développement durable* (Tome 1) de COMITÉ 21 (2001); et *L'Agenda 21 en question : 21 approches du développement des territoires* de GAZ DE FRANCE et COMITÉ 21 (2002).

d'élaboration et leurs propositions sont débattues. Certains d'entre eux peuvent s'investir directement dans la réalisation d'actions de ce programme (ibid. : 6). Ce qui démontre que la mobilisation de la société civile est l'élément moteur d'un Agenda 21 local. Il faudrait également s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services techniques et veiller au décloisonnement de leurs approches et responsabilités.

Pour servir de courroie de transmission entre élus et services techniques, et entre la collectivité et les acteurs socio-économiques, plusieurs auteurs suggèrent de mettre en place un groupe de pilotage de l'Agenda 21. Cela est fondamental parce que c'est le groupe de pilotage et son animateur qui garantiront la coordination des actions et des partenaires et veilleront à la cohérence de la démarche. Après avoir été officiellement mandaté par l'équipe dirigeante pour engager l'Agenda 21 local, le groupe de pilotage produit un diagnostic de la collectivité, outil préalable à la mise en œuvre de la démarche. Ce diagnostic va permettre d'analyser les réalités territoriales et les attentes économiques, sociales, environnementales exprimées. De ce diagnostic seront déduits les objectifs à atteindre pour améliorer la performance de la collectivité et les axes à investir. C'est une étape essentielle, qui déterminera les axes du projet Agenda 21 à mettre en concertation. On s'appuiera utilement sur un bureau d'études pour la conception de cet état des lieux, qui devra mettre en cohérence, les diagnostics existants et les attentes des acteurs socio-économiques.

Généralement, toute la procédure d'élaboration d'un Agenda 21 local s'étale sur une période d'environ deux ans et sa conception débute toujours par la phase de diagnostic. Cette première étape permet à la collectivité d'établir un bilan de son action (environnement, économie, social) et un repérage des initiatives des acteurs locaux. La réalisation de cette « photographie » de la situation est un préalable nécessaire à l'élaboration d'un programme de développement adapté aux réalités du terrain. Son analyse conduit à une première proposition d'orientations stratégiques de l'Agenda 21, actées par la collectivité. Les orientations issues du diagnostic sont ensuite mises en débat auprès de la population afin d'aboutir à un programme politique négocié. Les acteurs locaux sont invités à participer à ces échanges qui peuvent être l'occasion d'une sensibilisation aux enjeux de l'Agenda 21 local. Après cette phase de concertation, les orientations sont validées par les élus et se traduisent par un programme d'action énonçant des objectifs clairs, des budgets, des délais...

Ensuite, il faudrait définir et mettre en place les moyens pour informer, consulter, mobiliser les habitants et les acteurs socioéconomiques. Généralement, cette concertation est animée dans le cadre d'un Forum, représentatif de l'ensemble des composantes du territoire. Mais, il appartient à chaque

communauté de concevoir son mode de gouvernance à partir de son histoire et de ses ressources locales. Il est, quand même, important de savoir qu'à cette étape un certain nombre de démarches sont indispensables. Le Comité 21 (2001 : 16) en énumère quelques-unes :

- informer l'ensemble de la population sur la décision politique, en préalable à la consultation et à la concertation : pourquoi un Agenda 21 local ? à quels enjeux répond le développement durable ? comment les citoyens y seront associés ?
- exprimer le projet, dans ses différentes étapes, à partir des attentes (sortir des langages techniciens et proposer des approches par projets, à l'échelle de la collectivité, à l'échelle du quartier concerné...);
- veiller à la lisibilité et à l'accès par l'ensemble des populations concernées, des informations ou des propositions qui seront mises en débat, sans aboutir à une simplification réductrice ;
- respecter les équilibres socio-économiques, dans la représentation des groupes ;
- faire appel, aux étapes clés de la démarche, à un spécialiste de la concertation pour animer les échanges ;
- définir une charte de la concertation, qui va en préciser les objectifs et le fonctionnement (calendrier, moyens, groupes associés).

Chacun des axes de travail déterminés par le groupe de pilotage sera géré par un atelier spécifique, qui va déterminer des objectifs, proposer des actions et concevoir une synthèse des travaux. Ces synthèses seront ensuite présentées au Forum, qui disposera ainsi d'une vision globale et transversale des actions proposées, lui permettant d'élaborer un projet de programme. Les propositions devront responsabiliser l'ensemble des citoyens : collectivité, mais aussi habitants et acteurs socioéconomiques (industriels, commerçants et artisans, établissements scolaires...). Le projet de programme va être soumis aux services de la collectivité qui vont en étudier la validité et la faisabilité réglementaires, financières, techniques. Ce projet expertisé est ensuite soumis aux élus, qui vont hiérarchiser les priorités et les calendriers de mise en œuvre des différentes propositions. Les élus et les services devront ici travailler en étroite coordination pour assurer la transparence et la lisibilité des décisions, conditions d'une adhésion du Forum au programme. En particulier, chaque action retenue devra être « assortie » d'un cahier des charges, précisant les objectifs attendus, le calendrier de réalisation, le budget accordé, les partenaires associés... On établira des objectifs à plus long terme pour les actions non retenues dans la première version de l'Agenda 21.

Dans le même temps seront définis (dans le cadre des ateliers ou du Forum) les indicateurs d'évaluation et de suivi qui guideront l'Agenda 21 local dans sa continuité. Selon une périodicité qui

aura été définie au sein du Forum, l'Agenda 21 local et ses différentes composantes seront évalués. L'évaluation permet de mesurer, à un moment donné, le chemin parcouru pour atteindre un objectif ou une série d'objectifs, dans une démarche d'amélioration continue. Elle repose sur une grille d'indicateurs, qui servent à la fois aux élus, aux services municipaux et au Forum, pour évaluer le programme d'actions et éventuellement corriger les orientations ou les moyens. La concertation sera partie intégrante de l'évaluation et de la poursuite de l'Agenda 21 local. Ce schéma de développement durable doit permettre de construire une culture partagée des enjeux du territoire et d'y associer pleinement l'ensemble de ses acteurs. Cet objectif s'appuie nécessairement sur le temps et est le gage d'un renforcement de la cohésion de la communauté territoriale et de l'efficacité économique, sociale, environnementale, de la collectivité. En clair, c'est un programme d'objectifs dont la mise en oeuvre doit être suivie, évaluée, voire réorientée en fonction des résultats ; c'est aussi un programme vivant, en dialogue permanent avec son environnement. Ce suivi dans le temps est effectué dans le cadre d'un processus de concertation regroupant des élus, des membres des services techniques, et les composantes de la société civile ayant contribué à l'élaboration de l'Agenda 21 local. Pour suivre l'évolution de la démarche et la réalisation des objectifs du plan d'actions et éventuellement les infléchir, des indicateurs de développement durable sont également utilisés dans une « grille d'évaluation » qui varie selon les réalités locales.

Enfin, à partir de l'approbation des élus, le groupe de pilotage peut engager la mise en oeuvre et la communication de l'Agenda 21 local, qui va constituer à la fois le tableau de bord de la politique de développement durable de la collectivité et l'outil de mobilisation de tous les acteurs impliqués dans son processus, pour la réalisation des objectifs. L'Agenda 21 local peut à ce stade être lancé officiellement, par exemple dans le cadre d'une réunion des élus, d'un Forum, etc.

Tout compte fait, en matière d'élaboration d'un Agenda 21 local, il convient d'éviter tout dogmatisme dans l'approche méthodologique car il n'existe pas de norme à suivre pour le faire. Par conséquent, quelle que soit l'échelle territoriale concernée, la démarche de mise en oeuvre d'un Agenda 21 local devra être définie « sur mesure », c'est-à-dire en fonction des caractéristiques, des besoins, des priorités et des objectifs socio-économiques et environnementaux du territoire en question. Aussi appartient-il à chaque collectivité et ses acteurs de s'y engager librement selon leurs compétences, leurs responsabilités et leurs moyens respectifs sur la base d'objectifs définis en concertation (Gaz de France et Comité 21, 2002 : 7). Ce qui, d'emblée, exige une motivation et une mobilisation des élus et des acteurs locaux : conditions essentielles voire incontournables au développement approprié des communautés rurales.

3.5. Pour le développement approprié des communautés rurales au Québec : va-t-on bientôt assister à l'avènement des « Agendas 21 locaux » ?

Partout dans le monde et à des degrés divers, les territoires ruraux font de plus en plus face à plusieurs défis de développement qui relèvent des aspects démographiques, économiques, sociaux, culturels, institutionnels et environnementaux. Les territoires ruraux recèlent l'essentiel de nos ressources naturelles et de notre patrimoine culturel mais au fil du temps, ils changent, se transforment et évoluent. Ainsi, au Québec comme ailleurs, l'environnement physique du monde rural n'est plus ce qu'il était à l'époque de son ouverture au peuplement. En plus de provoquer de la marginalité sur les plans économique et social, la production industrielle a contribué à y dégrader les sols, la forêt, l'atmosphère et les eaux (Dugas, 1996 : 211). Par ailleurs, plusieurs études révèlent que les coûts relatifs à la détérioration des sols, des cours d'eau, etc. résultant de la pollution agricole s'évaluent en centaines de millions de dollars américains par année et par État, tant en Europe qu'en Amérique du Nord.

Au niveau des pêcheries comme de l'industrie forestière, les dommages écologiques et économiques sont très importants. La récente interdiction de la pêche à la morue dans l'Atlantique et le Golfe Saint-Laurent par le gouvernement canadien témoigne clairement des conséquences quasi-irréversibles subies par le stock de cette espèce de poissons. Dans le cas de la dévastation insouciance de nos forêts, la référence québécoise demeure le film de Richard Desjardins intitulé *L'erreur boréale*. Aussi, à plusieurs endroits de la planète, des pans entiers de cette importante ressource laissent progressivement place à un espace de désolation. Or, cette dévastation des ressources naturelles par les grandes compagnies ne profite même pas aux communautés rurales qui, souvent, n'y ont même pas accès. Pire encore, dans le cas de certaines municipalités, la portion territoriale se trouvant sous leur gouverne ne représente qu'une infime partie de leur territoire¹⁴. C'est dans cette perspective que Bruno Jean (2002 : 81) estime que « l'accès aux terres et aux ressources naturelles publiques » constitue la première condition gagnante d'un développement rural approprié. Cet accès est susceptible de leur permettre d'exercer, non seulement, une véritable gouvernance sur l'ensemble de leur territoire, mais aussi et surtout d'intégrer la gestion environnementale à la planification du territoire et au développement local. Nous pensons aussi qu'il est impératif d'aider les communautés rurales québécoises à élaborer et à mettre en œuvre leur propre Agenda 21 local.

Des outils pour s'engager plus fermement en faveur d'un développement durable des communautés existent. Reposant sur l'élaboration et la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, ils consistent, en effet, à renforcer le leadership des élus et leurs capacités à exercer la gouvernance en favorisant la participation de tous les acteurs et des citoyens au processus de développement de leur communauté. La vision est donc claire, reste à la partager dans nos villes et villages. Partant de là, les communautés rurales du Québec devront-elles s'engager dans la voie des Agendas 21 locaux? Si oui, peuvent-elles y parvenir? Notre réponse est affirmative, mais à condition qu'il y ait d'abord une volonté politique des élus et ensuite une « volonté collective » de ces communautés à s'organiser davantage et à agir ensemble dans cette direction. Pour ce faire, nous pensons qu'il faudrait, dès à présent, commencer à en parler, à sensibiliser les autorités politiques et les citoyens, et à organiser des tables de discussion ou des colloques portant sur l'importance des « Agendas 21 locaux ». Les expériences européennes nous incitent à amorcer ce virage fort important tout en ayant en idée que « l'un des gages de réussite de tout Agenda 21 local réside dans son appropriation par l'ensemble des membres de la collectivité et par la responsabilisation de chacun d'entre eux » (CERDD, 2001 : 2). Pour y parvenir, cela exige un véritable exercice de la *gouvernance* locale et un *renforcement des capacités* de développement des ruraux : un duo qui se révèle incontournable dans ce processus.

Cependant, comme tout concept opératoire, l'Agenda 21 local est loin de constituer, à lui seul, une panacée. C'est un outil essentiel mais insuffisant pour réaliser le développement durable des communautés rurales québécoises. Cela suppose de réunir plusieurs conditions gagnantes pour contrer les processus de dévitalisation rurale (Jean, 2002 ; 2003). Énumérées par cet auteur sous la forme des « 10 commandements », ces conditions gagnantes, auxquelles nous adhérons, sont les suivantes :

1. reconnaître qu'on peut apprendre de la ruralité;
2. protéger la socio-diversité à laquelle contribue la ruralité;
3. favoriser une approche de développement rural durable;
4. reconnaître la multifonctionnalité de la nouvelle économie rurale;
5. mobiliser le capital social et les infrastructures sociales entrepreneuriales;
6. soutenir le développement des capacités des communautés rurales;
7. soutenir l'émergence d'une nouvelle gouvernance rurale citoyenne;
8. rendre intelligible l'interdépendance rurale-urbaine;
9. soutenir une nouvelle solidarité rurale-urbaine par une taxe pédagogique; et
10. mettre en œuvre une politique publique appropriée.

¹⁴ L'exemple de la municipalité de Rivière-Trinité où il ne reste que 6 % de territoire à gouverner (Désy, 1995) est fort évocateur.

Enfin, selon le même auteur, « entreprendre un développement approprié des régions et des communautés rurales requiert des ressources qui dépassent les seules capacités des ruraux ; cela requiert la mise en œuvre d'une solidarité nationale, d'un projet de société ». Loin d'être une gageure, la réalisation de ces conditions est possible s'il y a une volonté politique des autorités, une motivation et une mobilisation des élus et des acteurs des collectivités rurales elles-mêmes afin de s'organiser de façon optimale et à d'agir ensemble.

Conclusion

Consacré par le Sommet de la Terre de Rio en 1992, le développement durable est aujourd'hui inscrit dans les orientations politiques nationales et internationales. S'inspirant du principe de la subsidiarité, l'Agenda 21 de Rio constitue un véritable mandat adressé aux collectivités locales du monde entier visant à assurer la promotion du développement durable (Morata, 1999 : 81). Ainsi, 11 ans après, on peut constater que le territoire a été l'échelle la plus pertinente pour mettre en application le développement durable, avec de nouveaux modes de décision et d'action reposant à la fois sur l'évaluation des politiques, la consultation des citoyens, l'arbitrage entre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques (Sacquet, 2002 : 54). C'est à l'échelle des territoires que se dessine depuis quelques années un renouvellement de l'action, inscrivant concrètement le développement durable dans les réalités sociales et économiques des communautés (Gourdon et Sacquet, 2001 : 3). C'est bien à cette l'échelle territoriale que se conçoivent et s'expérimentent aujourd'hui les conditions de sa mise en œuvre. Plus que jamais, il est ancré dans le tissu de plusieurs collectivités (Comité 21, 2002 : 28).

Cependant, on en parle encore rarement dans plusieurs coins du monde dont l'Amérique du Nord où très peu de collectivités, même urbaines, ont eu la volonté d'élaborer leurs propres Agendas 21 locaux. Au Québec, pour atteindre cet objectif, il faudrait informer, éduquer et sensibiliser les élus, les associations, les acteurs locaux et les citoyens afin de susciter leur mobilisation. C'est par un système d'information, de sensibilisation et d'apprentissage collectif que les acteurs concernés acquièrent une vision des enjeux, de leurs atouts et faiblesses, des opportunités et menaces, des degrés de liberté individuels et collectifs et du rôle qu'ils peuvent jouer pour le développement durable de leurs communautés. Dans cette perspective, les organismes de soutien au développement des collectivités locales (SADC, CLD, etc.) les universités, les institutions de recherches (CRDT, CRDC, CRDR, etc.), les institutions des trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) ont un rôle primordial à jouer dans ce processus. Un partenariat entre ces différentes institutions et divers

autres acteurs des territoires ruraux permettra, à coup sûr, de faire la promotion du concept d'Agenda 21 et d'inciter les collectivités locales à s'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs Agendas 21 locaux. Nous pensons donc qu'il serait temps que les communautés rurales québécoises s'engagent dans la voie tracée par l'article 28 d'Agenda 21 utile à l'ancrage effectif du développement durable dans leurs territoires. Il serait également temps que les gouvernements québécois et canadien mettent en place une véritable politique de développement territorial durable ou, à défaut, des lois appropriées telle que la LOADDT en France.

En outre, il ne faudrait pas perdre de vue que la question du développement durable n'est pas seulement l'affaire des ruraux ou des collectivités locales. Elle concerne tout le monde, à toutes les échelles spatiales, et requiert la mobilisation tant des ressources technologiques, humaines, financières que politiques. Il doit y avoir en même temps une stratégie locale, régionale, nationale, mondiale parce que les espaces de développement s'emboîtent ... (Sachs, 2002 : 35). Le développement durable et sa réalisation sont donc une affaire de volonté collective et d'efficience des systèmes de gouvernance. Dans un monde qui se globalise rapidement, nous avons besoin de systèmes de gouvernance à tous les niveaux : global, national, régional et local. Ainsi, à l'échelle des Nations, les accords internationaux impliquant tous les acteurs sont extrêmement indispensables. Dans ce sens, le Protocole de Kyoto représente un symbole de la « gouvernance internationale » en vue de l'application du développement durable à l'échelle planétaire. Le Canada l'a ratifié mais la réticence clairement affichée par les plus grands pollueurs au monde que sont les États-Unis inquiète plus d'un et nous laisse vraiment perplexe. Par ailleurs, 11 ans après Rio, très rares sont les pays qui ont réussi à intégrer la durabilité dans leurs stratégies de développement : les approches fragmentées et sectorielles du développement prédominent toujours; l'intégration des composantes sociales, économiques et environnementales s'est avérée fugace. Et pourtant, tous les pays participants à ce célèbre Sommet avaient unanimement adhéré à ce principe. D'où, l'émergence de quelques interrogations : le développement durable ne se traduit-il qu'à travers des vœux et discours politiques ? A-t-on vraiment la volonté de le concrétiser ? Y met-on les moyens nécessaires pour sa concrétisation ? L'espoir est-il encore permis ?

Comme l'affirme Ignacy Sachs (2002 : 35), les sommets créent la mobilisation : Stockholm traitait de l'environnement, Rio, de l'environnement et du développement - c'était un énorme pas en avant -, Johannesburg, du développement durable... C'est le troisième pas. Cette dernière mobilisation se traduira-t-elle partout en actes concrets en faveur du développement durable? Des initiatives dites de collectivités durables ou d'Agendas 21 locaux amorcées dans certaines collectivités auront-elles un

effet d'entraînement partout dans le monde? Toutes les communautés s'engageront-elles dans cette voie? Quoi qu'il en soit, il se dégage clairement que le développement durable constitue une voie potentiellement féconde et porteuse d'espoir pour la prospérité « des territoires d'avenir » (Jean, 1997), à conditions que ces derniers sachent se mobiliser, s'organiser et exercer la gouvernance locale. C'est dans ce sens que l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS, 2002), soutient que le développement durable constitue le levier de la gouvernance locale. Une gouvernance qui se révèle comme un facteur immatériel incontournable dans la dynamique de renforcement des capacités de développement approprié, en dépit, avouons-le, de la difficulté à réaliser un consensus entre les intérêts parfois divergents des différents partenaires en jeu. En définitive, même si, en matière de développement, il n'y a de « modèle » unique et applicable partout, il est généralement reconnu que pour être approprié, le développement territorial doit être axé sur les aspirations profondes des populations concernées et viser la durabilité, la viabilité, l'équité et la justice sociales.

Notes

1. Chapitre 28 : Initiative des collectivités locales à l'appui d'Action 21. Texte intégral disponible sur Internet à l'adresse : www.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_28.html
2. Bruno JEAN est Professeur à l'UQAR, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement rural et Directeur scientifique du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT).

3. Cf. www.fao.org
4. Cette partie de notre travail s'inspire de l'article intitulé « Qu'est-ce que le développement des capacités ? », disponible sur Internet à l'adresse : www.capacity.org/definit_fr.html
5. Renforcement des capacités selon la GTZ, voir : www.gtz.de
6. Voir REY, A. dans Dictionnaire historique de la langue française (1992), tome I, Paris, Le Robert, p. 906.
7. Voir DEMERS, M. (1999). « La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement ? » pp. 368-369.
8. Au cours des années 90 et ce jusqu'à nos jours, différents auteurs et organisations (la CNUED, la FAO, l'OCDE, le PNUD,...) assurent le relais en continuant mettre en exergue l'importance accrue de la participation du public dans le processus de développement durable des communautés locales.
9. Comité 21 est un organisme français chargé de promouvoir l'environnement et le développement durable.
10. Cf. Comité 21 (2001). Territoires et développement durable (Tome 1), p. 14.
11. Basé à Toronto au Canada, l'ICLEI (www.iclei.org) initie des travaux pour veiller à la mise en œuvre concrète des Agendas 21 locaux. Comme une dizaine de projets-pilotes d'Agendas 21 locaux lancés à travers le monde, la célèbre expérience canadienne de Hamilton-Wentworth (www.hamilton-went.on.ca) est attribuable à cet Organisme.
12. En France, on peut citer les guides méthodologiques suivants : COMITÉ 21 (2001). *Territoires et développement durable* (Tome 1) ; COMITÉ 21 (2002). *Territoires et développement durable* (Tome 2) ; GAZ DE FRANCE et COMITÉ 21 (2002). *L'Agenda 21 en question : 21 approches du développement des territoires* ; COGÉRION, L. et BOUTAUD, A. (2000). *Le développement durable : une autre politique pour les territoires?* CERDD (2001). *Dessine-moi un agenda 21 local*.
13. Même s'il y a actuellement plusieurs guides méthodologiques, leur contenu est semblable. La présente synthèse est faite à partir de deux d'entre eux : *Territoires et développement durable* (Tome 1) de COMITÉ 21 (2001); et *L'Agenda 21 en question : 21 approches du développement des territoires* de GAZ DE FRANCE et COMITÉ 21 (2002).
14. L'exemple de la municipalité de Rivière-Trinité où il ne reste que 6 % de territoire à gouverner (Désy, 1995) est fort évocateur.

Références bibliographiques

ALLEMAND, S. (2000). « La gouvernance. Le pouvoir partagé », Sciences humaines, n° 101, pp. 12-18.

ANDREW, C. (2000). « La gouvernance locale », Relations, n° 659, avril, pp. 75-77.

ANDREW, C. et GOLDSMITH, M. (1999). «From Local Government to Local Governance - and Beyond », Revue internationale de science politique, vol. 19, no. 2.

Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS, 2002). Le développement durable, levier de la gouvernance locale, Journal Territoires, n° 427, avril, 6 p. www.adels.org

- AYEVA, T. (2001). Impacts d'actions environnementales et d'un outil multimédia dans création et le renforcement des liens sociaux dans une petite communauté. Thèse de maîtrise en études de l'environnement, Moncton : FESR / Université de Moncton, 98 p.
- BAGNASCO, A. et LE GALÈS, P. (dir.) [1997]. Les villes en Europe, Paris : La Découverte, p. 38.
- BANQUE MONDIALE (1997). Partnership for Capacity development in Africa. A Progress Report. Rapport accessible au site de la Banque Mondiale: www.worldbank.org
- BARTOLI, H. (1999). Repenser le développement: en finir avec la pauvreté, Paris: Économica, 205 p.
- BENHAYOUN, G., GAUSSIÈRE, N. et PLANQUE, B. (dir.) [1999]. « Introduction générale » dans *L'ancrage territorial du développement durable*, Paris : L'Harmattan, pp. 17-32.
- BENKO, G. et LIPIETZ, A. (1995). « De la régulation des espaces aux espaces de régulation » dans R. BOYER et Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation – État des savoirs*, Paris : La Découverte, pp. 293-303.
- BOLGER, J. (2000). « Le développement des capacités: sa raison d'être, sa nature et ses modalités », Documents hors série sur le développement des capacités, vol.1, n° 1, par la Direction générale des politiques de l'ACDI, 9 p. Disponible sur le site : www.acdi-cida.gc.ca
- BOUCHER, J.-L. et TREMBLAY, D. (1999). « La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique », *Économie et Solidarités*, vol. 30, no. 2, pp. 1-6.
- BRODHAG, C. (2002). « Articuler le jeu des acteurs autrement », dans A.-M. DUCROUX (dir.), *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Paris : Coéditions Autrement / Comité 21, (Coll. Mutations, No. 216), pp. 48-52.
- BRODHAG, C. (1999 a). « Le développement durable et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France », dans A. SEDJARI (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable : Quelles intermédiations?*, Paris : L'Harmattan / GRET, pp. 31-56.
- BRODHAG, C. (1999). « Vers de nouveaux systèmes d'acteurs du développement durable », Communication faite lors du Colloque sur « Villes, densités urbaines et développement durable », tenue du 14 au 15 octobre à Paris V, pp. 19-21.
- BRODHAG, C. et BOUTAUD, A. (2002). Les Agendas 21 locaux : enjeux, principes et applications en Europe. Communication faite lors de la Conférence-Atelier « *Des mécanismes de prise de décision aux besoins en aide à la décision dans le contexte des Agendas 21 locaux* » organisée à Montréal du 16 au 18 octobre 2002 par l'Université du Québec à Montréal.
- BRASSARD, M.-J. et GAGNON, C. (2000). « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? » dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 171-187.
- CARRIER, M. et JEAN, B. (2000). « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales. Entre

- gouvernement et gouvernance » dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp. 41-64.
- CENTRE RESSOURCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2001). Dessine-moi un agenda 21 local. Lille : CERDD, 20 p. Disponible sur Internet : www.cerdd.org/upload/A21-592K.pdf
- COANEN, F. (1998). « Policy Integration and Public Involvement in the Local Policy Process : Lessons from Local Green Planning in the Netherlands », *European Environment*, n° 8, pp. 50-57.
- COGÉRION, L. et BOUTAUD, A. (2000). Le développement durable : une autre politique pour les territoires? (2^e génération du doc. du Rhônalpénergie-environnement), Réseau des Agences de l'Énergie et de l'Environnement (RARE), 68 p. Disponible sur Internet : http://www.rhonalpennergie-environnement.asso.fr/Pages/guide_agenda21.pdf
- COMITÉ 21 (2001). Territoires et développement durable (Tome 1), Paris : Comité 21, 50 p. Ce Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable est disponible sur Internet : http://www.comite21.org/guide_territoire_dev_durable1.pdf
- COMITÉ 21 (2002). Territoires et développement durable (Tome 2), Paris : Comité 21, 114 p. Ce Guide 2 des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable est disponible sur Internet : http://www.comite21.org/guide_territoire_dev_durable2.pdf
- CÔTÉ, S. (2000). « Introduction. Restructuration socio-économique et gouvernance » dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy, pp. 1-10.
- CHIASSEON, G. (1999). « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, pp. 7-20.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED, 1988) [Présidente : Gro Harlem Brundtland], *Notre avenir à tous*, Montréal : Les Publications du Québec et Les Éditions du Fleuve, 450 p.
- Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED, 1993). Action 21. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, New York : ONU, 256 p.
- DEMERS, M. (1999). « La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement ? » dans J. CORKERY (dir.), *Gouvernance : Concept et applications*, Bruxelles : Institut international des sciences administratives, pp. 368-369.
- DESY, J. (1995). Développement local et aménagement intégré du territoire et des ressources de Rivière-Éternité, Chicoutimi : Forespoir / GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 62 p.
- DUCROUX, A.-M. (2002). « Rendre la vie possible », dans A.-M. DUCROUX (dir.), *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Paris : Coéditions Autrement / Comité 21, (Coll. Mutations, No. 216), pp. 8-10.
- DUGAS, C. (1996). L'espace rural canadien, Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy, 217 p.

- EADE, D. (1997). « Qu'est-ce que le renforcement des capacités? », dans Oxfam, *Le Développement des capacités, une approche du développement centré sur les personnes* ("What is capacity-building?, in: Capacity-Building, An Approach to People-Centred Development"), Oxford: publication d'Oxfam, pp. 23-49.
- Économie et Solidarités (1999). Numéro thématique sur « La gouvernance locale », vol. 30, n° 2.
- Fondation Dag Hammarskjöld (1975). *Qué hacer, Otro Desarrollo*, (Que faire ? Un autre développement), Fondation Dag Hammarskjöld sur le Développement et la coopération internationale, Rapport préparé pour la 7^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée internationale générale des Nations-Unies, Upsalla, 134 p.
- GAGNON, C. (1994-1995). « Développement local viable : approches stratégiques et défis pour les communautés », *Coopératives et Développement*, vol. 26, 2. pp.90-93.
- GAGNON, C. (1994). *La recomposition des territoires*, Paris : L'Harmattan, 272 p.
- GAGNON, C. (1995). « Les communautés locales face aux défis du développement viable », dans J. Dufour, J.-L. Klein, M.-U. Proux et A. Rada-Donath (dir.), *L'éthique du développement, entre L'éphémère et le durable*, GRIR-UQAC, Coll. développement régional, pp. 381-404.
- GAGNON, C. et Fortin, M.-J. (1999). « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ? », *Économie et Solidarités*, vol 30, No. 2, pp. 95-111.
- GARNIER, L. (1999). « Une expérience organisationnelle du développement durable », dans G. BENHAYOUN, N. GAUSSIÉ et B. PLANQUE (dir.), *L'ancrage territorial du développement durable*, Paris : L'Harmattan, pp. 125-149.
- GAZ DE FRANCE et COMITÉ 21 (2002). *L'Agenda 21 en question : 21 approches du développement des territoires*, Paris : Gaz de France, 16 p. Disponible sur Internet : <http://www.gazdefrance.com/collectivites/developpement/agenda21.pdf>
<http://www.cites21.org/Agenda21.pdf>
- GILLY, J.-P. et Pecqueur, Y. (1995). « La dimension locale de la régulation » dans R. BOYER et Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation – État des savoirs*, Paris : La Découverte, 305 p.
- GODARD, F. (1998). « Gouverner la ville », *Sciences humaines*, n° 79, pp. 38-41.
- GOURDON, F. et SACQUET, A.-M. (2001). *Préambule* du guide Territoires et développement durable (Tome 1), Paris : Comité 21, p. 3.
- GROUPE DE VÉZELAY (1993). *Environnement et développement dans une perspective humaniste*, Vézelay : Groupe de Vézelay, 26-30 septembre.
- JACOBS, P. et SADLER, B. (1990). « Définir les rapports entre l'évaluation environnementale et le développement durable : la clé de l'avenir », *Groupe Communications Canada*, Ottawa, 204 p.
- JEAN, B. (1995). « Environnement et développement : la stratégie du développement local durable

- dans les régions rurales du Québec » dans J.-P., CARRIERE et P., MATHIS (dir.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Tours : ADICUEER / Université François Rabelais, pp. 297-308.
- JEAN, B. (2003). « Réussir le développement approprié des communautés rurales : dix gagnantes », *Organisations et territoires*, vol. 12, n° 2 (printemps-été 2003), pp. 19-30.
- JEAN, B. (2002). « Réussir le développement appropriée des régions rurales : quelques conditions gagnantes », dans L. FAVREAU, M. ROBITAILLE et D. TREMBLAY (dir.), *Quel avenir pour les régions ?*, Hull : CRDC / UQO, pp. 81-93.
- JEAN, B. (1997). *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*. Coll. Science régionale, Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, 318 p.
- JEAN, B. (2000). « Une nouvelle gouvernance territoriale pour accompagner la restructuration rurale. La mise en perspective des approches européenne, américaine et canadienne », dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Ste-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp. 223-243.
- JESSOP, B. (1998). « *The Rise of Governance and the Risks of Failure : The Case of Economic Development* », *International Social Science Journal*, n° 155, pp. 29-45.
- JUILLET, L. et ANDREW, C. (1999). « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la ville d'Ottawa », *Économie et Solidarités*, vol 30, n° 2, pp. 75-93.
- JOLLIVET, M. (dir.) [2001]. *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Collection Environnement, Revue Natures Sciences Sociétés, Paris : Elsevier, 288 p.
- JUILLET, L. et ANDREW, C. (1999). « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la ville d'Ottawa », *Économie et Solidarités*, vol 30, n° 2, pp. 75-93.
- KAPLAN, A. et SOAL, S. (1995). *Le renforcement des capacités: mythe ou réalité? ("Capacity Building - Myth or Reality?")*, *Institutional Development*, Vol. 2, No. 2.
- KOOIMAN, J. (1993). « Findings, Speculations and Recommendations » dans J. KOOIMAN (dir.) *Modern Governance*, London : Sage.
- LAJUDIE, B. (2001). *Exercice de prospective territoriale, Limousin 2017, Rapport général*, Région Limousin (Conseil Régional), 748 p.
- LATTÈS, R. (1972). Préface à l'édition française du Rapport Meadows, *Halte à la Croissance*, D. L. Meadows et al., *The Limits to Growth*, « Le nénuphar qui tue », Paris : Fayard, 300 p.
- LAVERGNE, R. et SAXBY, J. (2001). « Le développement des capacités : Vision et conséquences », *Collection de publications hors série sur le développement des capacités*, no 3, ACDI, Direction générale des politiques, 12 p. Disponible sur Internet : [www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/\\$file/DCvisionF.PDF](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/$file/DCvisionF.PDF)
- LEMIEUX, V. (2000). « Réflexions sur la gouvernance » dans M. CARRIER et S. CÔTÉ (dir.),

Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 332-338.

- LOINGER, G. (2002). Prospective et gouvernance locale et régionale : la contribution des acteurs du développement local dans la prospective régionale. Contribution aux 3èmes Assises wallonnes du développement local à Gosselies (Belgique), le 27 novembre. Disponible sur Internet : www.developpement-local.com/article.php3?id_article=188
- LUSTHAUS, C. et al. (1999). « Capacity Development : definitions, Issues and Implications for Planning, monitoring and evaluation », Document préparé pour l'ONU / Projet renforcement des capacités du PNUD, Universalia.
- MATTHEWS, R. (1976). *There is No Better Place Than There. Social Change in Three Newfoundland Communities*, Toronto, P. Martin Associates.
- MEADOWS, D. H., DELAUNAY, J. et al. (1972). *Halte à la croissance. Rapport sur les limites de la croissance*, Paris : Fayard, 314 p.
- MORATA, F. (1999). « Gouvernance locale et développement durable », dans A. SEDJARI (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable : Quelles intermédiations?*, Paris : L'Harmattan / GRET, pp. 81-91.
- MORGAN, P. (1998). « Capacités et développement des capacités - Quelques stratégies », Document préparé pour la Direction générale des politiques de l'ACDI, 16 p. Disponible sur Internet : [www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/\\$file/1998-10StrategiesF.PDF](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/$file/1998-10StrategiesF.PDF)
- MURDOCH, J. et ABRAM, S. (1998). « Defining the Limits of Community Governance », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, pp. 41-50.
- OCDE (2001). *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris : OCDE, 450 p.
- OCDE (2002). *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies*, Paris: OCDE, 352 p.
- OCDE (1987). *De nouveaux rôles pour les autorités locales : initiatives et création d'emplois*, Paris : OCDE, 75 p.
- PAQUET, G. (1999). *Governance Through Social Learning*, Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.
- PRADES, J. A. (1995). *L'éthique de l'environnement et du développement*, (chap. 1 : Les concepts de base), Paris : PUF, Que sais-je ?, 2967, pp.7-14.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD 2001). *Développement Humain : passé, présent futur, Rapport sur le développement humain*. Disponible sur Internet : www.undp.org/hdr2001/french/chap1-f.pdf
- PNUD (1997). *Renforcement des capacités*, Document de référence technique no. 2, Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance, New York : PNUD, 54 p. Disponible sur Internet : <http://magnet.undp.org/docs/cap/Capdevfr.pdf>

- QUALMAN, A. et BOLGER, J. (1996). Le développement des capacités : une approche globale du développement durable, ACIDI, Centre d'information sur le développement international, Express sur le développement, n° 8.
- QUÉBEC, Ministère des Régions (1998). Conjuguer l'économie et le social, Document d'information à l'intention des CLD, Québec : Gouvernement du Québec, 55 p.
- Réseau québécois des villes et villages en santé (2002). « Vers des communautés durables », Le 14^e Colloque du RQVVS : www.rqvvs.qc.ca/pub/index.htm
- REY, A. (1992) Dictionnaire historique de la langue française (tome1), Paris : Dictionnaire Le Robert, 2383 p.
- RHODES, R. A. W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham : Open University Press.
- ROCHE, V. et WAAUB, J.-P. (2002). L'aide à la décision dans un contexte de gouvernance locale et une perspective de développement durable territorialisé. Communication faite lors de la Conférence-Atelier « *Des mécanismes de prise de décision aux besoins en aide à la décision dans le contexte des Agendas 21 locaux* », organisée à Montréal du 16 au 18 octobre 2002 par l'Université du Québec à Montréal.
- SACHS, I. (1980). Stratégies de l'écodéveloppement, Paris : Économie et Humanisme, Éditions Ouvrières, Coll. de Développement et civilisations, 140 p.
- SACHS, I. (2002). « Une civilisation de l'être » (propos recueillis par A.-M. DUCROUX), dans A.-M. DUCROUX (dir.), *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Paris : Coéditions Autrement / Comité 21, (Coll. Mutations, No. 216), pp. 27-39.
- SACQUET, A.-M. (2002). « Donner corps aux principes », dans A.-M. DUCROUX (dir.), *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Paris : Coéditions Autrement / Comité 21, (Coll. Mutations, No. 216), pp. 53-58.
- STOCKER, G. (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, mars, pp. 19-30.
- TASCHEREAU, S. (1997). Le développement des capacités : du concept à l'opérationnel. Un guide analytique. ("Capacity Development: from Concept to Operations, an Analytical Guide"). Division Politiques, ACIDI, octobre.
- THUOT, J.-F. (1998). La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie, Montréal : Éditions Nota bene, 211 p.
- UMANA, A. (2002). « Des capacités pour le développement durable : leçons et défis », Choix (juin 2002), Le Magazine du PNUD. Disponible sur Internet: www.undp.org/dpa/french/choices/2002/june/Choix0602p8.pdf
- Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICNR, 1980). Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable, Extrait du Rapport, p. 4.

VOISEY, H. (1998). « Local Agenda 21 in UK », dans T. O'RIORDAN et H. VOSEY (dir.), *The Transition to Sustainability*, London : Earthscan, pp. 235-249.

VOISEY, H. et al. (1996). « The Political Significance of Local Agenda 21 : The Early Stages of Some European Experience» *Local Environment*, vol. 1, n° 1, pp. 33-50.