

Développement durable

Bilan du déploiement la stratégie développement durable du canton de Fribourg (période 2011–2018)



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des
constructions DAEC
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD

Direction de l'aménagement, de l'environnement et des
constructions **DAEC**
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion **RUBD**

1 Contexte

Le développement durable est l'un des buts constitutionnels de l'Etat de Fribourg, concrétisé par une stratégie de développement durable, à renouveler régulièrement. L'objectif est de faire de Fribourg un canton durable et exemplaire et, d'intégrer la responsabilité environnementale, l'efficacité économique et la cohésion sociale dans les politiques publiques. La première stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg a été adoptée en 2011 et révisée en 2014. Elle est fondée sur l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst ; RSF 10.1), qui définit le développement durable comme un des huit objectifs prioritaires du Conseil d'Etat. La stratégie, qui comprend plus d'une vingtaine de mesures, doit contribuer à la mobilité durable, la préservation des sols, la promotion de la santé, la solidarité sociale, la gestion économe des ressources naturelles, l'éducation en faveur du développement durable ainsi qu'à des achats écologiques et socialement responsables.

Le présent document vise à évaluer le concept, mais aussi le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la première stratégie de développement durable, avec pour objectif d'analyser sa cohérence, son efficience, son efficacité, sa pertinence et son impact.

2 Concept d'évaluation

L'approche pour l'évaluation se base sur un modèle développé par l'Office fédéral du développement territorial (ODT), qui comprend le concept et le processus d'élaboration de la stratégie (« Inputs ») ainsi que sa mise en œuvre (« Outputs », « Out Comes », « Impacts »). La question de l'évaluation est articulée autour de ce modèle. Les sources d'informations sont constituées d'entretiens avec les personnes de l'administration qui ont participé à l'élaboration de la première stratégie de développement durable ou qui encadrent une mesure, des documents relatifs à l'élaboration de la stratégie ainsi que des rapports d'activités.

3 Résultats

3.1 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- La stratégie (y compris une sélection d'actions concrètes) a-t-elle un cadre défini et lequel (par rapport à l'horizon temporel, l'ampleur des thèmes abordés, la gouvernance (y compris l'organisation), la portée des actions, les limites du système, la définition de la durabilité, l'intégration verticale / horizontale) ?
- Est-ce que la stratégie (y compris le plan d'actions) couvre les thèmes et défis actuels du développement durable ?

3.2 CONSTATS

- > Horizon temporel : la stratégie a une durée initiale de sept ans (2011–2017) avec une période de prolongation de 3 ans (jusqu'à fin 2020), durant laquelle la nouvelle stratégie a été élaborée. Les objectifs se réfèrent à une période de 15 ans. Les périodes de législature sont d'une durée de cinq ans, soit 2012–2016 et 2017–2021. La durée des objectifs des actions varie entre deux et six ans (parfois même plus) ; beaucoup d'actions n'ont pas d'horizon temporel précis.
- > Ampleur des thèmes : la stratégie se décline en six objectifs qui couvrent une gamme assez vaste de thèmes économiques, sociaux et environnementaux. Ils reprennent dans leur ensemble les défis principaux de la stratégie du développement durable de la Confédération. Les objectifs de développement durable des Nations Unies, qui n'existaient pas à l'époque, ne sont pas pris en compte.
- > Gouvernance : le Conseil d'Etat approuve la stratégie aussi bien que les moyens nécessaires à sa mise en place. Il délègue la responsabilité pour le suivi des mesures au Comité de pilotage (COPIL) qui inclut deux membres du Conseil d'Etat ainsi que des représentant-e-s de toutes les Directions de l'Etat et de la Chancellerie. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) est responsable du développement durable selon l'article 8 al. 1 let. a^{bis} de l'Ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil

d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12) a créé une unité en conséquence. Une commission consultative sert de plate-forme de dialogue avec des groupes d'acteurs significatifs et notamment des représentant-e-s des groupes parlementaires au Grand Conseil.

- > Portée des actions : la stratégie – et par conséquent les actions mises en place – se réfère à l'administration cantonale comme acteur principal. Ceci inclut les établissements de l'État dotés de la personnalité morale, tandis que la participation des entreprises proches de l'État est prévue ultérieurement. Néanmoins, la portée des actions ne se limite pas à des thèmes internes à l'administration (p.ex. déchets, assainissement des bâtiments, plans de mobilité), mais dans la majorité des cas, elle inclut des effets auprès de groupes cibles extérieurs et/ou sur le territoire entier du canton (p.ex. participation de la population à la protection du climat, promotion santé multisectorielle, gestion des eaux).
- > Limites du système : Les activités ayant une incidence sur le développement durable sont mises en œuvre en majorité soit à l'interne de l'administration cantonale, soit sur le territoire du canton. Certaines mesures ont cependant des effets positifs au-delà des confins fribourgeois, les critères de responsabilité sociétale dans le domaine des marchés publics (p. ex. collaboration entre le Partenariat des Achats Informatiques Romand et Electronics Watch pour l'informatique) en sont un exemple. Dans ces cas, une vision de bien-être globale est adoptée.
- > Définition de la durabilité : la stratégie adopte essentiellement la définition Brundtland, soit le modèle des trois cercles (économie, société, environnement), complété par les effets à long-terme (dimension intergénérationnelle) et une répartition des ressources entre Nord et Sud.
- > Intégration verticale et horizontale : la stratégie est partiellement intégrée au niveau vertical. La stratégie développement durable de la Confédération et l'agenda 21 / agenda 2030 des Nations Unies (adoptée après la stratégie cantonale) ne sont pas mentionnés comme documents de référence. Cependant, la compatibilité du plan d'actions avec la stratégie développement durable de la Confédération est confirmée a posteriori. La cohérence est également soutenue par la prise en considération des Cercle Indicateurs. Horizontalement, la stratégie a pour objectif d'intégrer des aspects développement durable dans les stratégies et concepts des autres domaines politiques. A cet effet, l'article 197 al. 1 let. e^{bis} de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1) stipule que les messages accompagnant les projets de lois et de décrets doivent faire état des effets sur le développement durable.
- > Couverture des thèmes actuels : depuis l'élaboration de la stratégie, des développements importants se sont produits, entre autres le progrès rapide de la numérisation, les effets manifestes du changement climatique ou l'arrivée de modèles commerciaux basés sur une économie de partage. Ces développements sont une motivation importante pour la révision voire le renouvellement de la stratégie.

3.3 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- c) Est-ce que les objectifs de la stratégie et des mesures individuelles sont cohérents entre eux ?
- d) Quel est le niveau d'ambition des objectifs de la stratégie et des mesures du plan d'actions ?

3.4 CONSTATS

- > Objectifs de la stratégie : la stratégie contient six champs d'action avec des objectifs associés. Les objectifs prennent la forme d'un texte explicatif décrivant soit des situations envisagées, soit des intentions d'agir, soit des mesures concrètes. Il n'y a pas d'objectifs quantitatifs.
- > Buts des mesures du plan d'actions : les mesures sont individuellement décrites dans la stratégie, y compris les buts à atteindre. Les mesures s'intègrent dans les thèmes des champs d'action ; la cohérence est donc assurée. Les mesures elles-mêmes varient considérablement en ce qui concerne leur portée et leur ambition (p.ex. « renforcer le partage sur le site Friportail » et « gestion globale des eaux »). Quelques mesures sont désignées comme étant des projets phares.

3.5 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- e) Est-ce que les structures organisationnelles permettent d'atteindre les objectifs de la stratégie et de mettre en œuvre le plan d'actions ?

3.6 CONSTATS

- > COPIL : le comité de pilotage réunit deux Conseillers d'Etat ainsi que les représentant-e-s des directions concernées directement par les mesures du plan d'actions. Cette structure est favorable à une mise en œuvre adéquate des mesures définies.
- > Commission cantonale de développement durable : la commission cantonale de développement durable (CCDD) est constituée de représentant-e-s de l'économie, de l'environnement, de la société, du Grand Conseil, des communes et des associations professionnelles. Ainsi, les groupes cibles des activités développement durable peuvent exprimer directement leurs besoins et alimenter les réflexions de l'administration.

3.7 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- f) Est-ce que les instruments de mise en œuvre décrits permettent d'atteindre les objectifs de la stratégie ?
- g) Est-ce que les objectifs du plan d'actions correspondent aux critères « smart » ?
- h) Est-ce que les impacts attendus des mesures individuelles sont définis de manière univoque ?

3.8 CONSTATS

- > Instruments : la stratégie décrit plusieurs instruments de mise en œuvre, à savoir le plan d'actions, l'évaluation de la durabilité des projets, le monitoring de la durabilité dans le canton, la communication et la collaboration avec la Confédération, les cantons et les communes. Les instruments jouent un rôle complémentaire et appuient dans leur ensemble les objectifs de la stratégie. Le plan d'actions est clairement l'instrument principal de la stratégie, aussi bien en termes de ressources allouées que de portée des activités. Cependant, il existe beaucoup d'autres activités portant sur le développement durable qui sont gérées indépendamment (p.ex. stratégie climat, stratégie énergétique) et qui ne sont pas nécessairement coordonnées.
- > Objectifs du plan d'actions : Les fiches descriptives du plan d'actions sont en majorité basées sur des objectifs qualitatifs et accompagnées d'indicateurs spécifiques. Les objectifs satisfont en majorité au critères « smart ». Certains n'ont pas de seuil défini, ce qui laisse un espace d'interprétation quant à savoir si un objectif est atteint ou non.
- > Les mesures du plan d'actions ne distinguent pas forcément impacts, prestations et effets attendus.

3.9 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- i) Est-ce qu'il existe des indicateurs pertinents ?
- j) Est-ce que les progrès de mise en œuvre sont régulièrement enregistrés et existe-t-il un compte-rendu ?
- k) Est-ce qu'un mécanisme efficace est en place pour adapter la stratégie aux développements actuels ?

3.10 CONSTATS

- > Indicateurs : la stratégie utilise deux jeux d'indicateurs complémentaires. Le premier est constitué des Indicateurs issus du Cercle Indicateurs, développé sur la base d'une collaboration entre la Confédération et les cantons, et concerne l'état du développement durable dans le canton. Ces indicateurs, publiés sur le site de la Confédération, livrent une appréciation actuelle de l'état dans les trois secteurs environnement, économie et société. Ils permettent la comparaison avec d'autres cantons. L'instrument est utile pour donner une orientation sur la direction et le rythme de développement du canton. La deuxième série d'indicateurs consiste en ceux utilisés pour le suivi du plan d'actions. Ils représentent donc l'aspect « performance » de la stratégie.
- > Monitoring : le progrès au niveau du plan d'actions est évalué annuellement dans un compte-rendu public. La stratégie elle-même n'a pas été évaluée jusqu'à présent.

3.11 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- l) Est-ce que le processus d'élaboration de la stratégie était efficient (= rapport entre le temps investi et les résultats obtenus) ?

3.12 CONSTATS

- > Processus : après une phase préliminaire de huit ans de réflexion, l'élaboration de la stratégie s'est étendue sur environ 18 mois (2009–2011, phase « consultation » inclue). Elle a été organisée comme suit :
 - > Quelque 40 personnes (internes à l'administration) ont participé aux 6 groupes de travail thématiques (projets partiels). Leur tâche était d'analyser les activités développement durable de l'Etat dans les secteurs prioritaires, d'identifier les lacunes et les opportunités et de proposer des actions complémentaires. En tout, environ 35 séances ont eu lieu.
 - > Le COPIL s'est réuni huit fois pour coordonner le processus, valider les résultats des projets partiels et définir les orientations stratégiques.
 - > Une consultation interne dans les directions a été organisée, suivie d'une consultation externe avec une séance de la CCDD comme élément central.
 - > Projets partiels : les membres des groupes de travail ont participé activement aux réflexions, mais la charge de travail était considérable : l'état des lieux, en particulier, a été très prenant. Délimiter les tâches entre les différents groupes de projets partiels était complexe, complexité renforcée par des délais assez courts. Le travail dans des groupes thématiques a permis d'échanger des réflexions entre services. Le manque de représentativité des différents échelons hiérarchiques a cependant été relevé.
- > COPIL : les séances régulières du COPIL ont permis de prendre les décisions nécessaires aux moments adéquats.
- > Bilan général : la durée de la phase d'élaboration (en excluant la phase préparatoire) est appropriée pour un projet de cette taille. Si le processus était efficient de manière globale, certain-e-s participant-e-s aux groupes de travail estiment que la charge de travail a été relativement lourde.

3.13 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- m) Quel est l'état de mise en œuvre des 28 mesures du plan d'actions ?
- n) Quel est le niveau d'efficience des mesures individuelles (= rapport entre inputs (moyens financiers, ressources humaines) et résultats) ?

3.14 CONSTATS

- > État de la mise en œuvre : à la fin 2018, 23 des 28 mesures étaient en cours, 4 terminées et 1 ouverte (quartier durable La Poya, retardé par la décision de l'armée de repousser la fermeture de la caserne). Dix mesures sont considérées comme étant des mesures continues. L'état d'avancement des mesures est le suivant :
 - > Plans de mobilité – phase pilote : action terminée.
 - > Développer les plans de mobilité pour l'Etat : les conditions-cadres sont posées, certains outils établis (GT, catalogue de mesures). La mesure nécessite cependant un encadrement continu des services et la mise à jour des instruments.
 - > Marchés publics durables (tous types de produits) : de grands projets ont été accomplis, particulièrement dans le domaine des fournitures de bureau, mais le champ d'action est extrêmement vaste, en particulier dans des domaines complexes tels que la construction et les routes, où des critères doivent encore être élaborés. Par ailleurs, aucun monitoring de la durabilité des achats n'a pu être mis en place, pour des questions de ressources.
 - > Assainissement des bâtiments de l'Etat : la création de la Fondation Energie Fribourg a marqué une grande avancée. Elle a permis d'optimiser la gestion énergétique de certains bâtiments ainsi que de définir les besoins d'assainissement. Il reste néanmoins à planifier, financer et réaliser ces assainissements.

- > Gestion environnementale de l'Etat : des progrès ont été accomplis, que ce soit en termes de gestion des déchets, de nettoyage ou de consommation énergétique. Une marge d'amélioration demeure, en particulier en matière d'entretien et d'utilisation de l'énergie.
- > Participation de la population au climat : des actions de sensibilisation ont eu lieu, qui ont rassemblé un bon nombre d'intéressés. Le thème est plus que jamais d'actualité : la sensibilisation des personnes se sentant peut-être moins concernées et l'introduction de mesures en matière d'adaptation aux changements climatiques et en matière d'atténuation des effets dus aux changements climatiques seront couverts par le futur plan climat de l'Etat de Fribourg. L'action peut donc être considérée comme terminée ici.
- > Promotion de la santé multisectorielle : en mars 2017, le Conseil d'Etat a adopté la nouvelle stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention (Perspectives 2030). Cette stratégie a été complétée en 2018 par un plan d'action, mis en œuvre les années suivantes.
- > Migration et communes sympas : l'action a rencontré un succès certain, des cours sont donnés et des agent-e-s régulièrement formé-e-s. La mesure se poursuit au sein du service responsable.
- > Sensibilisation au développement durable du personnel de l'Etat : ce point a été intégré dans le cours d'introduction pour les nouveaux/elles collaborateurs/trices et via les « gestes durables » envoyés au personnel et publiés sur le site internet de l'Etat. La sensibilisation nécessitant un investissement constant, ne serait-ce qu'en raison de la rotation du personnel, les efforts dans ce sens demandent à être poursuivis.
- > Revitalisation des cours d'eaux : des mesures de sensibilisation à l'égard des communes ont été prises et ont porté leurs fruits. Quatre projets de renaturation ont été réalisés. Les objectifs, en termes de kilomètres, ne sont cependant pas encore atteints.
- > Gestion globale des eaux : toutes les études de base ont été effectuées de manière à ce que les communes puissent, en 2019, se regrouper en bassins-versants et en établir les plans directeurs.
- > Concept cantonal pour les réseaux écologiques : cette action est terminée. Le concept Réseaux écologiques – Aide à la mise en œuvre est disponible sur internet.
- > Entretien écologique des bordures de routes : une directive à l'attention du personnel chargé de l'entretien a été élaborée. Le bilan de la mise en œuvre reste à évaluer.
- > Meilleure utilisation du bois, prioritairement local, dans les bâtiments de l'Etat : action initiale terminée, dans la mesure où les principes ont été introduits dans la Directive bois, disponible sur le site du développement durable. Une des premières réalisations importantes du canton en matière bois est le bâtiment de la police cantonale MAD3, à Granges-Paccot. D'autres suivent avec les pavillons de la HEP et la ferme-école de Grangeneuve.
- > Valorisation des matériaux terreux dans l'agriculture : dix projets pilotes ont été lancés et sont suivis. Les résultats de cette démarche pilote ont été livrés à la fin de 2018. Des compléments pourraient être effectués en 2019, l'action sera ensuite terminée.
- > Education au développement durable à l'école obligatoire, formation continue des enseignant-e-s au développement durable, présence sur Friportail : des mesures ont été prises, par exemple la création de groupes de travail, la réflexion autour de l'intégration du développement durable dans les plans d'apprentissage ou encore la mise à disposition d'outils d'apprentissage. Une marge d'amélioration reste néanmoins présente. Dans l'ensemble, les actions sont terminées, mais les besoins toujours présents.
- > Parrainage intergénérationnel : par manque de ressources, très peu a été réalisé dans ce domaine. En 2018, certains élèves ont profité d'un accompagnement par des parrains seniors dans la recherche d'une place d'apprentissage. Il est prévu de poursuivre avec le projet.
- > Formation continue en entreprise sociale : le Certificate of Advanced Studies (CAS) « entreprise sociale » a été créé. Il sera possible d'évaluer son succès en 2019, les inscriptions ayant ouvert au printemps 2018.
- > Guide « PME et développement durable » : l'action est terminée.
- > Spots Blue Economy : cette action est terminée. Les spots peuvent être visionnés sous <http://blue-economy.ch>.

- > Promotion de l'agriculture biologique : des conseils sont régulièrement donnés aux agriculteurs en reconversion. Il n'y a pas vraiment de raisons que la demande baisse.
- > Raisons pour les délais :
 - > Ambition des mesures : la durée de projets de grande taille surpassent la période de validité de la stratégie (exemples : quartier durable La Poya, assainissement des bâtiments de l'État, gestion globale des eaux).
 - > Pérennité : beaucoup de mesures impliquent un engagement à long terme et ne sont pas des projets avec une fin définie (exemples : marché publics durables, meilleure utilisation du bois dans les constructions publiques, sensibilisation au développement durable dans la formation continue de l'État).
 - > Financement : certaines mesures nécessitent un soutien et un encadrement continu de l'Etat (exemples : parrainage intergénérationnel, formation continue en entreprise sociale, promotion de l'agriculture biologique).
- > Niveau d'efficience : les résultats des mesures couvrent des prestations très larges. Il est donc très difficile de comparer leur efficience. Quelques constats peuvent quand-même être tirés :
 - > Mesures « gratuites » : quelques mesures ont pu être réalisées sans coûts externes et avec un engagement modeste des ressources internes. Ceci concerne en particulier les activités dans le domaine de la formation.
 - > Mesures « bon marché » : un bon rapport ressources – résultats a été atteint par les mesures visant à adapter les processus internes. Après un effort initial, ces mesures produisent un effet continu sans demander des activités supplémentaires. Ceci est le cas pour la gestion des déchets et l'achat du matériel de bureau.
 - > Mesures « coûteuses » : la gestion globale des eaux a consommé une très grande partie du budget opérationnel, surtout dans les premières années, alors qu'elle découle d'une obligation légale.

3.15 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- o) Est-ce que l'évaluation de la durabilité est appliquée, et apporte-t-elle une valeur concrète ?
- p) Est-ce que la stratégie est communiquée à l'internet à l'externe de l'administration cantonale ?
- q) Est-ce que des ressources externes (partenaires, autres cantons, communes, secteur privé) sont utilisées pour supporter la mise en œuvre ?

3.16 CONSTATS

- > Evaluation de la durabilité : les interviews à l'interne de l'administration révèlent que les personnes qui ont travaillé avec la Boussole21 la jugent utile, tout en relevant la subjectivité des résultats.
- > Communication : les interviews menées indiquent que la stratégie développement durable est encore insuffisamment connue. Le canton de Fribourg cherche à communiquer le sujet du développement durable principalement à travers son site internet. Au niveau des mesures du plan d'actions, des moyens spécifiques destinés aux groupes cibles sont mis en place (p.ex. portefeuille d'actions durables pour les communes, vidéos « Blue Economy », site Friportail pour les enseignants, dossier d'information sur l'agriculture biologique).
- > Utilisation de ressources externes : le canton participe aux manifestations et groupes de travail initiés par la Confédération (Agenda 2030, Cercle Indicateurs) et il collabore avec les cantons romands via la plateforme d'échange « Coord21 ». Au niveau du plan d'actions, il n'y a que deux mesures impliquant des tiers, soit les communes (migration et communes sympas), cleantech Fribourg (spots « Blue Economy »).

3.17 QUESTIONS D'ÉVALUATION

- r) Quel effet ont produit les actions auprès du public cible ?
- s) Est-ce que le public cible utilise les prestations des actions (p.ex. les guides) ?
- t) Est-ce que la stratégie est utilisée par des acteurs internes et externes comme référence ?

3.18 CONSTATS

- > Effet des actions auprès du public cible : les groupes ciblés par le plan d’actions incluent l’administration elle-même, les communes, les entreprises, le grand public aussi bien que des acteurs spécifiques comme les enseignant-e-s ou les agriculteurs/trices. Il n’y pas d’évaluation des effets des actions sur ces groupes, ce qui représente un exercice complexe et nécessitant des ressources importantes.
- > Utilisation des outputs : le rapport annuel ne permet pas d’évaluer l’utilisation des prestations des mesures par les groupes cibles. Dans un seul cas (Entretien écologique des talus et des plantations bordant les routes) une bonne application de la directive élaborée est confirmée.
- > Utilisation comme référence : les réponses obtenues lors des interviews indiquent que la stratégie est perçue comme ayant une moindre importance et ne représente pas forcément une référence.

3.19 QUESTIONS D’ÉVALUATION

- u) Est-ce que les mesures réalisées sont suffisantes pour atteindre les objectifs de la stratégie ?
- v) Dans quelle mesure la stratégie contribue-t-elle au développement durable dans des autres secteurs politiques ou bien au-dehors de l’administration cantonale (communes, société civile, secteur privé) ?
- w) Est-ce que les résultats sont pérennes ?

3.20 CONSTATS

- > Impact des mesures : comme constaté plus haut, les objectifs de la stratégie couvrent une grande gamme des sujets et sont plutôt génériques. Par conséquent il est difficile de déterminer les mesures nécessaires pour arriver au but.
- > Fonction de support : la stratégie et les mesures associées peuvent jouer un rôle important dans la mesure où le canton agit de manière exemplaire. Elles ont une fonction de catalyseur ou de motivateur pour inciter des activités des tiers.
- > Pérennité des résultats : Comme constaté plus haut, certaines mesures nécessitent un soutien continu afin de ne pas invalider les efforts investis. Ceci concerne en particulier les mesures ciblant des groupes en-dehors de l’administration. Là où les mesures sont liées aux processus internes, la pérennité des résultats est normalement assurée.