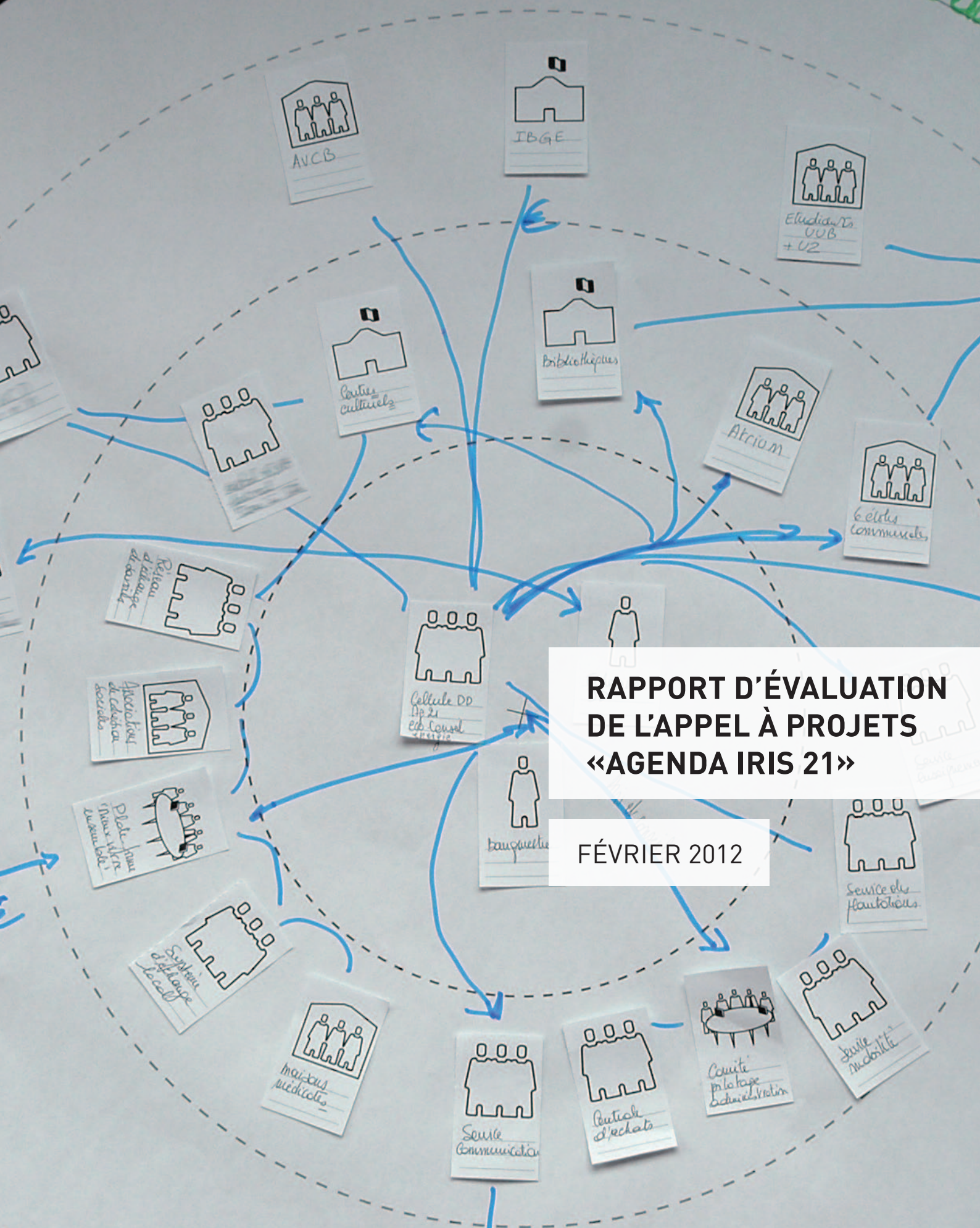




# RAPPORT D'ÉVALUATION DE L'APPEL À PROJETS «AGENDA IRIS 21»

FÉVRIER 2012



REGION DE BRUXELLES-CAPITALE



BRUXELLES ENVIRONNEMENT  
- IBGE -



EcoRes sprl  
Sustainable development research & consulting

STRATEGIC DESIGN SCENARIOS

SDS

## **RÉDACTEURS**

**Ecores :** Sabine François, Estelle Castadot (stagiaire)

**Strategic Design Scenarios :** François Jegou, Adèle Seyrig

## **CONFIDENTIALITÉ**

*La présente évaluation n'a pas pour objectif d'apprécier les résultats obtenus cas par cas ; elle a pour mission d'identifier le type de résultat qu'il a été possible d'obtenir en général ainsi que les difficultés liées à l'outil Agenda Iris 21 afin d'émettre des recommandations et scénarios pour la poursuite de l'outil.*

*Dans cette optique et afin de respecter notre engagement d'anonymat par rapport aux faits qui nous ont été rapportés, le rapport est général et anonyme.*

## Summary

Depuis 2007, la Ministre de l'Environnement et son administration Bruxelles Environnement ont lancé une initiative pour promouvoir la réalisation d'Agendas 21 locaux, par le biais d'un appel à projets à destination des communes et CPAS bruxellois. La présente évaluation porte sur l'impact de ce projet « Agenda Iris 21 » en termes de résultats obtenus au sein des entités locales et sur l'appui méthodologique dont elles ont bénéficié.

### Objectif

L'**objectif de l'évaluation** était de :

- Faire remonter les résultats obtenus et les difficultés rencontrées au sein des dix administrations ayant un Plan d'action Agenda Iris 21 validé ;
- Proposer des scénarios de réorientation du projet.

### Méthodologie

La **méthodologie d'évaluation** a été :

- Projective : construire des recommandations et des scénarios pour la suite possible du processus ;
- Participative : co-produite avec les parties prenantes.

**L'évaluation a porté sur dix Agendas Iris 21** (Ville de Bruxelles et CPAS de Bruxelles, communes de Forest, Etterbeek, Evere, Jette, Saint-Gilles, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort). L'anonymat a été respecté. L'analyse documentaire réalisée s'est faite à trois niveaux : le contexte européen ; la mise en place des Agendas 21 en Région bruxelloise et le niveau communal et CPAS.

### Agendas 21

Trois profils différents se dégagent dans les Agendas 21 au niveau européen (BOUTAUD, 2009):

- *L'Agenda 21 local « institutionnel » (Espagne, France, Italie...) se présente sous la forme d'un plan d'actions qui se concentre sur les compétences et le fonctionnement de la collectivité. La démarche est pragmatique, avec un traitement plutôt technique du développement durable.*

- *L'Agenda 21 local «écocitoyen» (Suède, Allemagne) s'adresse plutôt à la population et vise les changements de comportement par le biais de différentes actions : éducation, sensibilisation, incitations diverses.*
- *L'Agenda 21 local «projets partagés» (certains cas au Royaume-Uni et en Norvège) vise à favoriser l'émergence de projets exemplaires, démonstratifs – comme par exemple un écoquartier. Les démarches sont parfois initiées par la collectivité (top-down) mais le plus souvent par les acteurs du territoire (bottom-up).*

**Les Agendas Iris 21 bruxellois ressortent eux plutôt d'une démarche «institutionnelle»** visant d'abord l'administration, puis les acteurs partenaires du territoire (public, associatifs et très peu privés) pour ne s'adresser que dans une moindre mesure aux citoyens. En termes de champs d'application, les plans d'action Agenda Iris 21 visent des projets et territoires ciblés à la manière de la typologie **«projets partagés»**.

## Architecture du projet

Malgré leur mise en place tardive, **les résultats obtenus sont satisfaisants** comparativement aux autres démarches européennes. L'approche simple et pragmatique proposée (financement / accompagnement / formation des coordinateurs) s'est révélée efficace.

La **dimension d'anticipation et de long terme** (Plan d'action long terme, etc.) est **appréciée**, même si elle est anachronique avec le quotidien des services communaux, la gestion administrative et le rythme soutenu du suivi mis en place par la région. Par contre, **les modes de pérennisation auraient gagnés à être plus anticipés**.

**Les Agendas 21** reposent sur la constitution d'un Plan d'Action mais **ne peuvent être réduits à une simple activité programmatique. Ils ont un caractère systémique** (la commune et le CPAS sont un système où tout est relié) qui demande une cohérence entre les actions locales au-delà de leur simple recensement.

**La région propose une démarche participative aux communes et CPAS qu'elle n'a pas encore elle-même entreprise.** Le processus d'appel à projets Agenda Iris 21 propose un cahier des charges avec des procédures et un timing qui devraient être revues en concertation avec les parties prenantes.



## Accompagnement et gouvernance

### **L'accompagnement méthodologique et administratif des Agendas Iris 21**

locaux a été géré par une équipe de trois personnes représentant BE (Bruxelles Environnement), FGF (Fondation pour les Générations Futures) et l'AVCB (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale), dont le **mode de fonctionnement fluide** et harmonieux (type gestion de projet) explique la **rapidité de mise en œuvre** du processus.

**Le portage politique par la Région n'est pas clairement affirmé.** La vision initiale n'est plus claire pour les parties en présence. Le duo d'accompagnateurs (FGF et AVCB) n'a **pas** reçu de **cahiers des charges précis** au début de sa mission, ce qui n'a pas permis de produire des indicateurs de réussite d'un bon accompagnement, de capitaliser sur une méthodologie d'accompagnement, ni de produire un reporting transversal des résultats obtenus au sein des communes.

Nous recommandons de **renforcer le rôle du Comité d'accompagnement** afin d'établir et de suivre les indicateurs, la méthodologie et le reporting. En effet, **la Région manque d'éléments** car il est demandé peu d'investissement aux communes et CPAS autres que d'ordre administratif.

L'accompagnement à l'intention des coordinateurs combine :

- des apports théoriques de l'équipe d'accompagnement,
- des apports théoriques d'experts externes,
- des moments de travail sur soi-même lors de séances de travail participatif.

Les **coordinateurs** ont été **satisfaits du soutien méthodologique** durant la première année mais ont regretté le manque d'outils méthodologiques plus concrets mis à disposition à partir des expériences réalisées.

Il **manque une structuration des expériences accumulées**, des présentations, de nombreuses références et liens vers des outils sur les sites internet qui soient un réel outil opérationnel pour les coordinateurs.

Un **début de réseau d'échange professionnel** se met progressivement en place à l'initiative de certains coordinateurs.

L'accompagnement Bruxellois ne devrait plus être implicitement en charge de définir les critères de l'Agenda Iris 21, mais pourrait en **coordonner la définition de manière collégiale**.

## Outil de politique générale

L'Agenda Iris 21 s'est forgé une double légitimité :

- faire partie de la communauté mondiale des autorités locales qui sont dans la même démarche,
- plan d'action forgé avec la participation des citoyens et associations, des employés et approuvé par le Collège.

L'Agenda Iris 21 systématise l'approche, la méthodologie, la communication sur les actions, renforce la cohérence au sein d'un Plan d'action, sensibilise en interne à la durabilité, bref **fixe un cadre**.

## Outil de politique de sensibilisation

L'Agenda Iris 21 est une des sensibilisations internes les plus fortes au niveau communal.

Le terme Agenda 21 reste tout au long du processus mal compris donc il n'aide pas à l'appropriation. Par contre la notion de développement durable est acceptée et constitue le socle sur lequel on peut travailler.

## Transformation de l'action publique

**Ce n'est pas la connaissance de la durabilité qui a constitué un frein mais la gouvernance, le portage politique**, la mise en œuvre de la transversalité et la gestion de la participation alors même que ces questions sont absolument indispensables pour pérenniser un Agenda Iris 21.

Ce constat pose deux questions : celle du profil des coordinateurs qui sont le plus souvent des « techniciens » de l'environnement et pas des spécialistes de la gouvernance ; ainsi que celle de l'obligation d'avoir un portage au niveau du bourgmestre.

L'ambivalence d'un Agenda Iris 21 qui est associé à un outil environnemental financé par l'administration de l'environnement ne facilite pas.

## Portage politique

Difficulté d'un **bon mécanisme de gouvernance qui assure une communication fluide** entre le bourgmestre, les échevins, le secrétaire, les chefs de services.

Cette gouvernance devra reposer au préalable sur une sensibilisation et une formation « haut niveau » du bourgmestre, du secrétaire communal et des directeurs.

## Transversalité générale

L'objectif d'un Agenda 21 n'est pas de créer de la transversalité en soi, par contre **la transversalité est nécessaire à l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan d'action durable**. Un coordinateur ne peut raisonnablement pas créer cette transversalité en trois ans.

La transversalité n'a pas systématiquement augmenté dans les administrations, mais elle s'est établie autour de certaines actions ou groupes de travail.

### AU NIVEAU POLITIQUE

Dans les communes, **la dimension transversale heurte le fonctionnement du collège qui est compartimenté par les attributions des échevins**.

Si la compétence Agenda 21 dépend d'un échevin, cela lui permet de se mêler de tous les services. Les CPAS connaissent moins cette difficulté.

Il est donc important de **mener une réflexion avec les bourgmestres et les échevins sur le type de portage politique** requis : le bourgmestre en assume la compétence ? un échevin de la durabilité ?

### AU NIVEAU DES ACTIONS

Des « espaces ou bulles de transversalité » autour d'actions se sont créés.

### AUTOUR DE GROUPES DE TRAVAIL

L'Agenda Iris 21 a suscité des **rencontres transversales** inter ou intra-département pour réfléchir à sa conception, ce qui constitue **une forme de travail atypique** mais riche pour l'administration. N'étant pas intégrés dans l'organisation journalière, ils se sont malheureusement essoufflés.

L'organisation des ces groupes de réflexion a également évolué dans le temps d'une initiative souvent personnelle, vers un processus participatif interne pour enrichir les actions et mettre des priorités à finalement l'implémentation accrue de la hiérarchie.

**L'Agenda Iris 21 gagne à être porté par des départements qui ont déjà une culture transversale interne forte.**

## La participation

### PARTICIPATION INTERNE

Pour beaucoup, l'Agenda Iris 21 est connu grâce aux sensibilisations à l'écomanagement. Ceci contribue à **associer l'Agenda Iris 21 à une approche environnementale** et à la réduction des consommations énergétiques.

Dans certaines communes, l'Agenda 21 se heurte à la saturation du discours environnementaliste (« **green fatigue** »).

### PARTICIPATION EXTERNE

Les citoyens disent que les temps de mise en œuvre sont longs et que **beaucoup se sont découragés**, ayant l'impression que rien ne se fait, ou qu'ils n'ont pas compris comment les décisions allaient être prises par la suite. Ils parlent également de la **non-représentativité des personnes présentes** qui souvent sont des convaincus.

Beaucoup d'administrations se sont lancées dans l'organisation d'ateliers ouverts citoyens sans prendre le temps de la réflexion en interne et avec le pouvoir politique sur la relation entre la commune et les citoyens : **quelle est la culture participative de la commune ?**

### CONSULTANTS EN PARTICIPATION

Chaque Commune / CPAS a dû faire appel à un consultant en participation pour la réalisation de son Plan d'action. Étant donné l'expérience qu'ils ont accumulée, un travail de réflexion conjoint sur les méthodes utilisées dans le cadre de l'Agenda Iris 21 devrait être réalisé avec eux.

### PARTICIPATION ET CPAS

Le travail de participation s'est d'avantage fait avec les intermédiaires en contact avec le public cible à savoir les associations partenaires et les services du CPAS.

### GRAND ABSENT DE LA PARTICIPATION : LE SECTEUR ÉCONOMIQUE

Pourtant, là où la rencontre a pu se faire avec le secteur économique, elle a débouché sur des actions concrètes innovantes et mobilisatrices.



## Plan d'action

Le plan d'action a plusieurs fonctions: inventaire, vitrine du développement durable, mise en cohérence d'actions menées par différents départements, outils de planification, outils de monitoring, outils d'évaluation, moyen de pression pour rappeler aux élus leurs engagements, légitimer les actions qui en font partie, faire consensus.

Le plan d'action devraient aussi être un outil à vocation systémique: au-delà d'établir un bilan et de lister les actions, son intérêt réside dans la mise en synergie de l'existant, la priorisation, la montée en puissance et l'établissement d'une stratégie de déploiement. Nous constatons que ce n'est pas souvent le cas, et qu'un travail doit être fait pour dépasser le stade du recueil thématique structuré.

## Pérennisation

La pérennisation ne tient pas tant aux moyens financiers, qu'à d'une part l'utilisation qui sera faite des outils développés (plan d'action, comités, groupes de discussions) et, d'autre part, à la fonction du coordinateur qui ne peut se voir réduire à la fonction d'éco-conseiller en charge de l'écomanagement.

Le risque est grand de voir les administrations éjecter les modes de fonctionnement atypiques induits par l'Agenda Iris 21, que les Plans d'actions ne soient pas mis à jour, que les comités Agenda 21 et les groupes de travail ralentissent et que l'Agenda Iris 21 se limite progressivement à quelques actions isolées.



## RECOMMANDATIONS

Bruxelles Environnement doit coordonner la création d'une faîtière, plateforme régionale de l'Agenda Iris 21, conjointement avec les Communes et CPAS, afin de soutenir la pérennisation des Agenda Iris 21, en améliorer le fonctionnement et en promouvoir la visibilité au niveau local et régional.

Coupler l'accès à des financements et à une médiatisation accrue, avec des obligations en termes de formations, de retour d'information, etc.

Créer deux formations « haut niveau » (début et milieu de législature) pour bourgmestre, échevins, secrétaire communal et direction.

Puisque l'Agenda Iris 21 pose des difficultés de gouvernance, renforcer les compétences opérationnelles transversales et politiques au sein des Communes/CPAS.

Repenser la position des coordinateurs (ou autre acteur) qui soit à la fois dedans et dehors pour accompagner l'Agenda Iris 21 de manière flexible, sans être repris par la logique administrative.

Créer un fonds qui permette de financer des projets ad hoc issus de l'Agenda Iris 21.

Création d'un réseau actif de coordinateurs permettant de solutionner les problématiques rencontrées par les communes d'une part et les CPAS d'autre part et d'éviter que chaque institution ne réinvente les mêmes solutions. Des formes d'appels à projets inter-communaux ou transversaux à plusieurs institutions permettraient de construire et consolider progressivement ces synergies naissantes.

Le portage politique devrait s'approcher au plus près des compétences transversales des collectivités locales où il est implanté (Direction Générale des Services quand elle existe, Secrétaire communal, Bourgmestre et Ministre-Président au niveau régional).

Concrètement, Bruxelles Environnement devrait faire connaître les « bonnes pratiques » Agenda Iris 21 de chaque commune et CPAS aux autres.

Les Agendas Iris 21 pourraient donner naissance à une inspection du développement durable outillée d'une grille de durabilité au travers de laquelle chaque projet devrait passer afin d'obtenir une approbation de conformité par l'institution.

Les Agenda Iris 21 dans leur ensemble devraient être plus médiatisés.

ADMINIS

CONCRETS  
LA21

A21 = DD = now  
not pour ENVIRONNEMENT

Difficulté  
à expliquer  
l'engagement.

Approche projet  
que processus

# Table des matières

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Summary .....</b>                                               | <b>3</b>  |
| <b>Recommandations.....</b>                                        | <b>11</b> |
| <b>Table des matières .....</b>                                    | <b>13</b> |
| <b>1 / Contexte et objectifs .....</b>                             | <b>15</b> |
| <b>2 / Approche méthodologique .....</b>                           | <b>16</b> |
| a / Cible de l'évaluation                                          |           |
| b / Analyse de l'existant : une analyse à 3 niveaux                |           |
| c / Analyse participative et prospective                           |           |
| d / Réussites et freins à l'évaluation                             |           |
| <b>3 / Agendas 21 .....</b>                                        | <b>22</b> |
| <b>4 / Architecture du projet Agenda Iris 21.....</b>              | <b>28</b> |
| a / Rapidité de la mise en œuvre                                   |           |
| b / Une gestion en mode projet                                     |           |
| c / Une gestion à court terme                                      |           |
| d / Une vision programmatique                                      |           |
| e / Une incohérence entre le niveau régional et le niveau communal |           |
| f / Une carence de gouvernance                                     |           |
| <b>5 / Communes et CPAS.....</b>                                   | <b>34</b> |
| a / L'Agenda Iris 21, un outil de Politique générale               |           |
| b / L'Agenda Iris 21, un outil de Politique de sensibilisation     |           |
| c / Transformation de l'action publique                            |           |
| d / Gouvernance et portage politique                               |           |
| e / Transversalité                                                 |           |
| f / Participation                                                  |           |
| g / Plan d'action                                                  |           |
| h / Pérennisation                                                  |           |
| <b>6 / Actions concrètes .....</b>                                 | <b>47</b> |
| <b>7 / Synthèse AFOM .....</b>                                     | <b>48</b> |
| <b>8 / Scénarios / Recommandations .....</b>                       | <b>50</b> |
| <b>9 / Bibliographie .....</b>                                     | <b>56</b> |
| <b>10 / Annexes .....</b>                                          | <b>58</b> |





## 1 / Contexte et objectifs

### Rappel du contexte

Depuis 2007, la Ministre de l'Environnement et son administration Bruxelles Environnement ont lancé une initiative pour promouvoir la réalisation d'Agendas 21 locaux, par le biais d'un appel à projets à destination des communes et CPAS bruxellois : «Agenda Iris 21». L'accord de gouvernement 2009-2014, intitulé «Un développement régional durable au service des Bruxellois», a confirmé la volonté de poursuivre cette dynamique. Ainsi le gouvernement a lancé quatre éditions d'appels à candidatures, en septembre 2007, septembre 2008, novembre 2009 et octobre 2010.

Les pouvoirs locaux lauréats de ces appels ont pu bénéficier d'un soutien financier de 50.000 € par an, pour une durée de trois ans auquel c'est ajouté une quatrième année de subside à hauteur de 25000 €. Ce soutien a représenté en 2010 un budget global de 950.000 €. En outre, un appui méthodologique a été apporté aux porteurs de projets via un partenariat avec l'AVCB et la FGF. Celui-ci a représenté annuellement une dépense d'environ 120.000 €.

En 2010, s'est achevé le cycle de soutien de 3 ans pour les administrations entrées dans la dynamique en 2008. 9 communes et 1 CPAS disposent au moment du lancement de l'évaluation (mai 2010) d'un Plan d'actions 21 validé par leurs autorités.

### Objectifs de l'évaluation

Les objectifs généraux de l'évaluation étaient les suivants :

- Dresser un portrait et évaluer les changements qui seraient intervenus dans les administrations en matière de prise en compte structurelle du développement durable ;
- Identifier les points forts et les points faibles en termes de résultats ;
- Analyser le programme d'accompagnement méthodologique proposé par la Région ;
- Formuler une série de recommandation concrètes pour améliorer le dispositif de soutien mis en place par la Région.

## 2 / Approche méthodologique

En réponse aux objectifs initiaux de l'évaluation, l'accent a été mis dans la méthodologie proposée à la fois sur les dimensions participative et projective. Le temps d'évaluation se devait d'être une occasion pour l'ensemble des acteurs des Agendas Iris 21 (entendu au sens large : gestionnaires du projet, commanditaires, coordinateurs, autres acteurs des entités locales) de se mettre dans une attitude de réflexion, dans une position de chercheurs, enquêtant sur leur propre démarche.

Ainsi les évaluateurs ont tenu à ce que les étapes successives d'évaluation donnent une place importante à l'écoute de la parole des acteurs et à l'interaction constructive entre eux. L'implication des acteurs dans la phase d'évaluation étant à la fois la garantie d'une évaluation au plus proche de la réalité mais aussi un moyen d'obtenir préalablement l'adhésion de ceux-ci aux conclusions de l'étude.

Chaque temps d'évaluation a également systématiquement intégré un temps de projection, d'ouverture vers le futur à plus ou moins long terme, visant à élaborer ensemble les suites possibles du processus et, au-delà du retour sur l'expérience passée, à enrichir l'évaluation de recommandations et scénarios.

Nous distinguerons deux phases dans l'approche méthodologique utilisée pour la réalisation de la présente évaluation : une première phase d'analyse de l'existant centrée sur l'étude d'un ensemble de documents relatifs aux Agendas Iris 21, mise en perspective avec une série d'études relatives aux Agendas 21 en Europe ; une seconde phase participative dans laquelle les divers partis prenants impliqués ont été invités à se positionner dans une démarche positive et constructive.

### a / Cible de l'évaluation

L'évaluation a porté sur dix Agendas Iris 21 de la Région Bruxelles Capitale correspondant aux dix agendas ayant validé politiquement leur plan d'action à la date de lancement de l'évaluation (juin 2011) : Ville de Bruxelles et CPAS de Bruxelles, communes de Forest, Etterbeek, Evere, Jette, Saint-Gilles, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort.

**Précision relative à l'anonymat des communes / CPAS :** tout au long du présent rapport d'évaluation, il ne sera pas fait allusion de façon nominative aux communes et CPAS. À chaque étape de l'évaluation, les personnes impliquées se sont exprimées sous couvert de cet anonymat.

## b / Analyse de l'existant : une analyse à 3 niveaux

L'analyse documentaire réalisée (*voir liste des documents consultés dans la bibliographie*) a porté sur les trois niveaux d'échelle suivants : les Agendas Iris 21 au regard du contexte européen ; les Agendas Iris 21 dans leur mise en place par la Région Bruxelles Capitale ; les Agendas Iris 21 commune par commune, CPAS par CPAS. Les documents consultés, études, rapports, notes politiques ont fait l'objet d'une analyse transversale à la base du présent rapport d'évaluation et ayant permis de nourrir la construction des étapes d'évaluation ultérieures.

Cette analyse documentaire a été complétée par une première série d'entretiens préalables (*voir détail dans la bibliographie*) qui sont venus éclairer et approfondir la compréhension nécessaire du contexte des Agendas Iris 21 et de leur état d'avancement.

## c / Analyse participative et prospective

L'approche analytique a été appuyée et enrichie par une série d'ateliers au caractère participatif et projectif, organisées avec les différents partis prenants des Agendas Iris 21.

### ATELIERS COORDINATEURS AGENDAS IRIS 21 (25 OCTOBRE 2011)

L'ensemble des coordinateurs des Agendas 21 concernés ont été conviés à venir participer à une demi-journée d'atelier d'évaluation. Deux ateliers identiques ont ainsi été organisés et se sont déroulés dans les locaux de Strategic Design Scenarios dans une ambiance créative, volontairement informelle mais studieuse. Chaque coordinateur était invité à venir accompagné d'une ou deux personnes ayant eu une forte implication dans l'Agenda Iris 21 communal / du CPAS.

Un premier temps de travail en groupe a permis aux coordinateurs de s'exprimer de





façon rapide et spontanée sur les différents points mis à l'étude dans l'évaluation. Ont suivis trois temps en sous-groupe par Agenda 21 au cours desquels les participants ont travaillé sur l'analyse détaillée de leur plan d'action, la réalisation d'une carte sociale de leur Agenda 21 et enfin sur la confirmation ou la remise en cause d'affirmations relatives à l'impact de la mise en œuvre de la politique régionale

et de celle de leur Agenda 21. Les ateliers se sont conclus par un temps collectif d'ouverture sur des scénarios possibles d'évolution de l'Agenda 21 en Région Bruxelles Capitale.

Au travers de ces ateliers, les évaluateurs ont pu recueillir nombre d'informations ayant grandement contribuer à l'évaluation, ils ont également pu observer et apprécier les synergies existant au sein des équipes communales (ou CPAS) mais également entre Agendas Iris 21.

#### **ATELIER ÉQUIPE D'ACCOMPAGNEMENT (7 DÉCEMBRE 2011)**

Les membres de l'équipe d'accompagnement des Agendas Iris 21 (un représentant de chaque structure IBGE, AVCB, FGF, Cabinet Huytebroeck) ont également été conviés à un atelier participatif d'une demi-journée qui c'est déroulé chez SDS. Au cours de cet atelier, après avoir été invité à un court temps de méditation, de recentrage sur soi-même, les participants



ont progressivement répondu à une série de questions concernant leur vécu de l'accompagnement des Agendas Iris 21, leurs souhaits, visions et ambitions pour la poursuite de la politique de soutien, etc. La séance s'est terminée par un temps de réactions à un certain nombre d'affirmations proposées par les évaluateurs et étant le résultat du travail d'évaluation effectué jusqu'alors.

## ANALYSE DÉTAILLÉE DE TROIS AGENDAS 21 : EN IMMERSION

(3 X 2 JOURS EN DÉCEMBRE 2011)

La méthodologie d'évaluation proposée initialement comprenait l'analyse détaillée de trois Agendas Iris 21. Les trois agendas suivants ont été retenus par le Comité d'Accompagnement de la mission d'évaluation pour leur représentativité de l'ensemble du groupe évalué : Commune d'Uccle, Commune d'Etterbeek, CPAS de Bruxelles. Les critères de sélection étaient d'inclure un CPAS et deux communes, d'avoir un équilibre socio-géo-démographique, et une disponibilité par rapport à la démarche.

Pour chacun des trois cas, deux représentants de l'équipe d'évaluateurs ont passé deux jours en immersion dans le contexte de chacun des Agendas Iris 21. Organisés avec les coordinateurs, ces deux jours ont été l'occasion de rencontres formelles et informelles avec un grand nombre de personnes ayant été impliquées de près ou de loin avec l'Agenda 21 : échevins, supérieurs hiérarchiques du



coordonateur, collègues, membres des comités de pilotage ou groupes de travail, porteurs de projet, etc. Au cours de ces rencontres, les évaluateurs se sont appuyés sur des « supports à discussion » (cartes questions, réalisation de mapping) qui ont permis d'aborder les questions de la perception et de la compréhension de l'Agenda 21, de son portage politique, de la transversalité. L'immersion dans le contexte communal ou du CPAS ont apporté énormément à la compréhension du vécu et de la mise en œuvre de la politique régionale au niveau communal.

### d / Réussites et freins à l'évaluation

Tout au long de l'étude d'évaluation, la méthodologie mise en œuvre et les moyens mis à disposition ont particulièrement enrichi le processus et d'autres fois ont parfois pu le freiner. Ci-dessous en quelques points un retour sur ces réussites et freins.



## ÉLÉMENTS AYANT FAVORISÉ LA RÉUSSITE DE L'ÉVALUATION

### Des coordinateurs volontaires, une participation constructive

Lors des différents temps de travail dans lesquels les coordinateurs Agenda Iris 21 ont été mis à contribution, l'étude a bénéficié de leur dynamisme et de leur bonne volonté à coopérer à l'évaluation. Le regard qu'ils ont apporté a été critique et constructif, enrichi par la dynamique de groupe d'ores et déjà existante. Le cadre méthodologique proposé, volontairement participatif, a donc pu porter ses fruits.

### Participation versus immersion

Les temps d'immersion dans les structures communales / CPAS pour l'étude approfondie des trois cas ont été un des temps forts de l'évaluation. Par une



immersion dans la réalité du terrain, ces temps d'évaluation - auxquels ont été associés des acteurs impliqués dans l'Agenda 21 à des niveaux divers - ont permis de faire ressortir des éléments qui n'étaient pas nécessairement communiqués au travers des rapports à l'IBGE, et qui par les outils proposés ont permis aux acteurs de porter un regard différent sur leur expérience de l'Agenda 21.

### Bénéfices des comités d'accompagnement de l'évaluation

À plusieurs reprises au cours de l'évaluation, l'équipe d'évaluateurs a fait état de l'avancement de la mission et des étapes à venir auprès de son comité d'accompagnement (évaluateurs, IBGE et RBC). Ces temps de travail ont apporté de précieux éclaircissements et permis d'ajuster les étapes de la méthodologie au plus proche.



## **ÉLÉMENTS AYANT PU FREINER LA CONDUITE DE L'ÉVALUATION**

### **Concernant la mise en perspective des Agendas Iris 21 avec d'autres politiques européennes de déploiement de l'outil Agenda 21**

Dans le contexte de préparation de la conférence de Rio + 20, il apparaît que le temps est à l'évaluation et à la réflexion pour plusieurs des acteurs impliqués à différents niveaux dans les Agendas 21 européens. Plusieurs de ces études sont actuellement en cours d'élaboration et n'ont pas permis d'accéder à un certain nombre de données récentes, entre autre d'ordre financière.

### **Concernant les documents mis à disposition**

Un grand nombre de documents ont été mis à la disposition des évaluateurs pour la réalisation de la mission, ils ont permis une analyse détaillée des 10 agendas. Trois types de documents ont cependant fait défaut : les documents fondateurs de la politique Agenda Iris 21 qui étaient limités aux extraits des accords gouvernementaux 2004-2009 et 2009-2014, des documents décrivant la mission de l'accompagnement régional, des documents de synthèse faisant état, année après année, de l'avancement du projet du point d'un point de vue global, régional.

### 3 / Agendas 21

Loin de prétendre porter une vision sur les Agendas 21 en général, ce paragraphe introductif cherche plutôt à situer la démarche Agenda Iris 21 au sein de démarches similaires en Europe et dans le monde. En particulier, nous souhaitons mettre en exergue certains points saillants relevés dans la littérature disponible sur les Agendas 21 pour mettre en perspective l'étude terrain menée en Région Bruxelles-Capitale.

#### Un processus volontairement «flou»

Le processus Agenda 21 tel qu'issu du Sommet de la Terre à Rio en 1992 peut apparaître très large et vague en particulier au regard des préoccupations environnementales et sociales perçues aujourd'hui comme à la fois plus pressantes et techniques. Rétrospectivement, la variété des démarches de développement durable local comprises dans le cadre de référence Agenda 21 montrent les



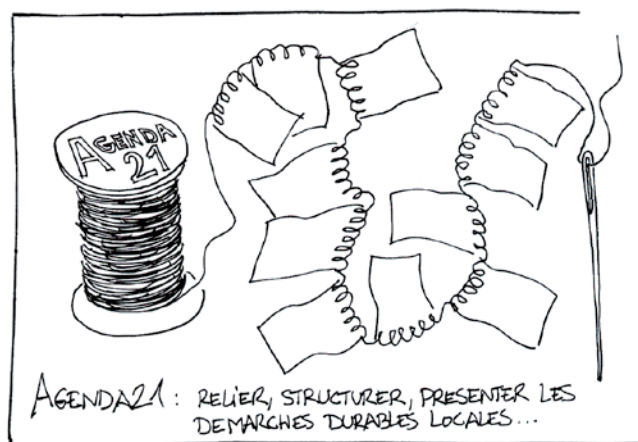
vertus de conciliation et d'intégration du processus au niveau international malgré des réalités locales très hétérogènes. En d'autres termes, ce qui peut apparaître aujourd'hui comme une démarche un peu «floue» du point de vue local se doit d'être replacée dans la perspective d'ouverture et d'intégration d'un mouvement sociétal mondial.

#### Une dimension sociétale

Une conséquence directe de cette vocation intégratrice est la légitimation que confère l'inscription d'une démarche locale dans le cadre des Agendas 21 : une action développement durable isolée est non seulement intégrée aux autres actions issues du même territoire mais elle participe aussi en quelque sorte à une mobilisation mondiale vers le développement durable qui la légitime, la renforce et lui donne une plus ample perspective y compris au niveau durable. Bien que surtout développée en Europe et d'une visibilité relative à l'échelle locale, la «labellisation» Agenda 21 représente un moyen de faire levier sur la transition d'une collectivité locale.

## Une approche structurelle

Les Agendas 21 sont issus du processus de négociation souvent laminant d'une conférence internationale. Le processus qu'ils portent n'en reste pas moins emprunt d'une vision globale, transversale, multi-niveaux, systémique, etc. très forte et ambitieuse qui malgré leur création il y a près de vingt ans, il leur confère toujours une pertinence et une modernité dans la plupart des réalités locales aujourd'hui. Le revers de cette ambition est que les Agendas 21 représentent une approche structurelle qui suppose la remise en question profonde des pratiques et des modes d'organisation au niveau local. A l'inverse d'une simple labellisation de façade sans grandes implication, l'engagement dans un processus d'Agenda 21 implique transformations lourdes et changements paradigmatiques.



## Un défi en terme de gouvernance

Au-delà des objectifs premiers en termes de développement durable, ce processus de transformation questionne très vite la gouvernance locale : les principes de base des Agendas 21 appellent une transversalité de l'action publique, une participation large et très en amont des décisions, la mise en place d'une subsidiarité active, d'une inter-territorialité, etc., qui heurtent de plein fouet l'organisation administrative en silos, questionnent le pouvoir des élus et des services, remettent en cause l'autonomie communale et les souverainetés micro-locales.

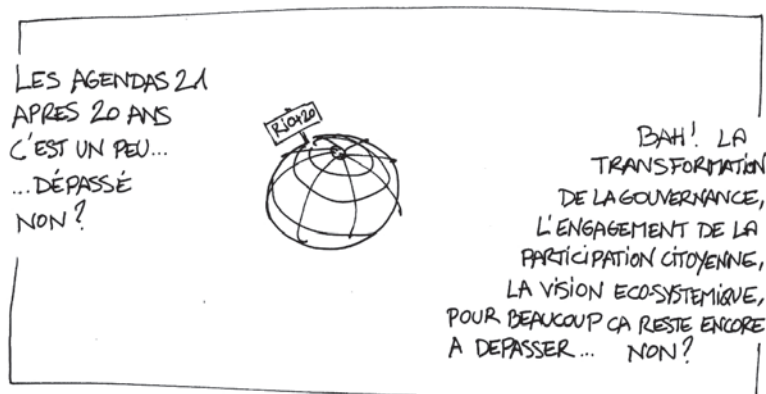
## Une dimension systémique

Le caractère systémique des Agendas 21 se doit d'être souligné en particulier : le dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme d'action à l'échelon de la collectivité semble souvent vu d'une manière réductrice, privilégiant une approche par trop « descendante » à laquelle les actions « montantes » sont subordonnées. La nature programmatique des Agendas 21 semble conférer l'initiative à l'acteur

public alors que la notion de collectivité est prise au sens plus large que celle d'autorités locales : elle désigne une vision systémique du territoire impliquant en particulier le passage d'une organisation pyramidale hiérarchique à un réseau de collaboration entre tous les acteurs.

## Un mouvement de fond...

Un taux très élevé de mise en œuvre des Agendas 21 a été observé dans les pays où le processus était en quelque sorte imposé. D'une manière plus générale, le processus Agenda 21 a contribué à stimuler un mouvement de fond, en termes



de transition durable locale en particulier, dans lequel il se trouve parfois aujourd'hui dilué. Les pays pionniers à avoir mis en œuvre un Agenda 21, tels que les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne, se distancient maintenant du terme «Agenda 21» pour des visions plus globales telles que les *Community Action 2020* pour la Grande-

Bretagne\*. Une étude d'évaluation en cours en Allemagne\*\* sur les Agendas 21 constate une grande richesse d'initiatives locales et prône une approche globalisante incluant les Agendas 21 mais sans s'y limiter.

## Positionnement...

Parmi les auteurs consultés, la thèse d'A. Boutaud\*\*\* passe en revue l'ensemble des Agendas 21 européens pour constater une très grande hétérogénéité des démarches :

- dont la finalité consiste à mettre en œuvre des politiques et/ou des projets de développement durable ;
- dont la forme la plus commune est celle d'un plan d'actions (ou un catalogue de projets) ;
- dont le principe de gestion est l'amélioration continue, ce qui suppose une évaluation régulière et un renouvellement des plans d'actions (en général tous les 2 à 6 ans) ;

➤ *qui s'appuie sur une démarche participative, pouvant impliquer une partie assez large de la société civile dans la définition des objectifs et/ou des actions.*

Boutaud propose une typologie simplifiée selon deux dimensions: «acteur visés» et «champs d'application» qui ont la vertu de permettre de faire des comparaisons entre les démarches :

*Dans les faits, on constate que les Agendas 21 locaux (A21L) peuvent viser des publics cibles très différents: certains se limitent aux membres de l'administration (compétences et management internes), alors que d'autres cherchent plus largement à associer les acteurs du territoire, parfois jusqu'aux citoyens. Les A21L peuvent également s'appliquer à des objets multiples, allant d'un groupe de projets disparates à un ensemble assez large de politiques publiques.*

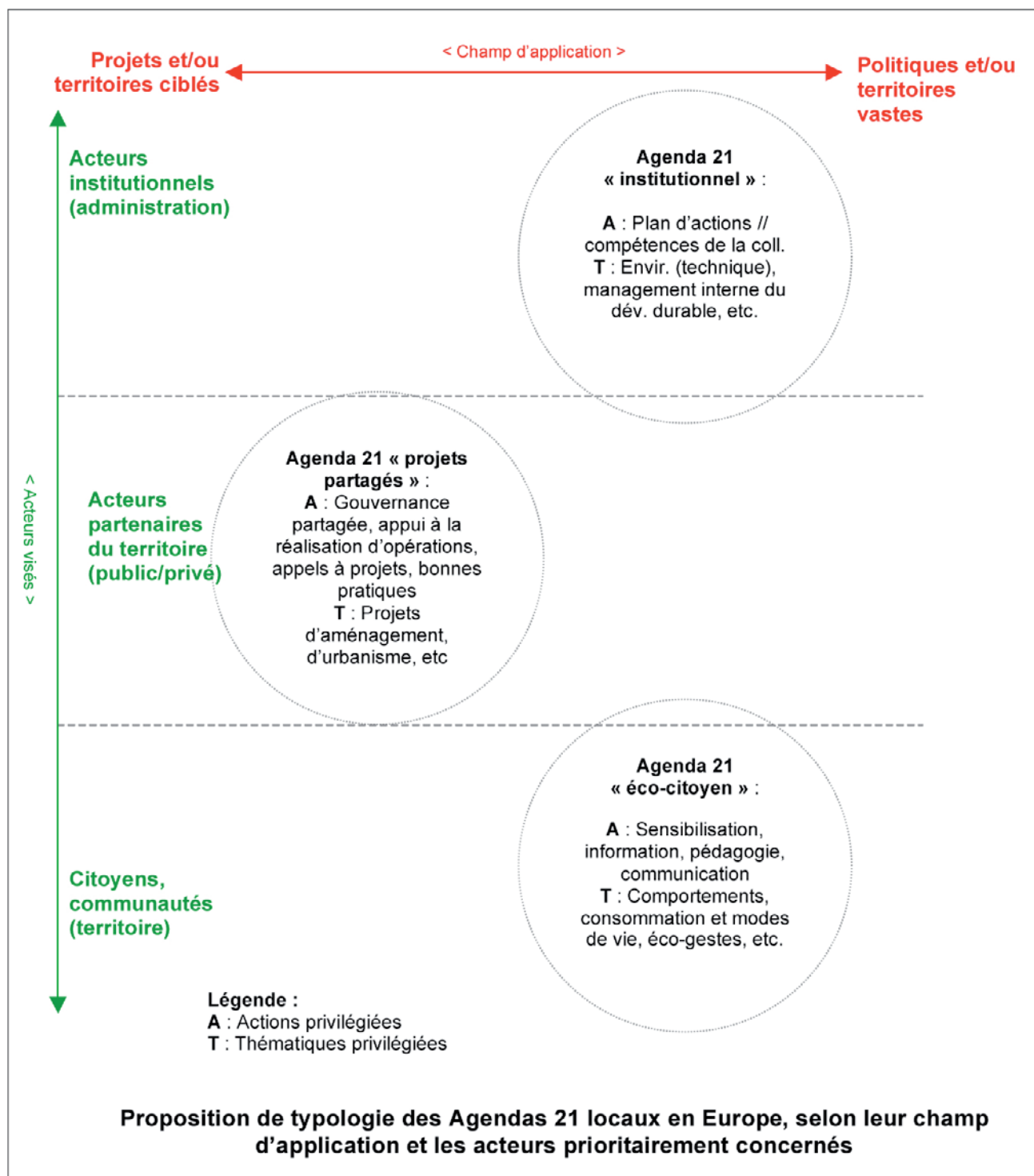
Trois profils différents se dégagent que Boutaud décrit dans les termes suivants (cf schéma P.22) :

➤ *L'A21L «institutionnel» (Espagne, France, Italie...) se présente sous la forme d'un plan d'actions qui se concentre essentiellement sur les compétences et le fonctionnement propres de la collectivité. La démarche est pragmatique, avec un traitement plutôt technique du développement durable.*

➤ *L'A21L «écocitoyen» (Suède, Allemagne) s'adresse plutôt à la population, et vise prioritairement les changements de comportement, par le biais de différentes actions: éducation, sensibilisation, incitations diverses.*

➤ *L'A21L de «projets partagés» (certains cas au Royaume-Uni et en Norvège) vise à favoriser l'émergence de projets exemplaires, dont le but est souvent démonstratif – comme par exemple un écoquartier. Les démarches sont parfois initiées par la collectivité (top-down) mais le plus souvent par les acteurs du territoire (bottom-up).*

Bien que la Belgique ne soit pas reprise dans cette analyse, cette classification permet de positionner les Agendas Iris 21 comme une démarche plutôt «institutionnelle» à la base visant d'abord l'administration, puis les acteurs partenaires du territoire (publics, associatifs et très peu privés) pour ne s'adresser que dans une moindre mesure aux citoyens. En termes de champs d'application, les plans d'actions Agenda Iris 21 visent des projets et territoires ciblés à la manière de la typologie «projets partagés». Au-delà d'une tentative de classification, cette typologie nous permet surtout d'apprécier l'ampleur de l'hétérogénéité des démarches et de mettre en perspective notre analyse en particulier face à l'existence de processus d'abord montants plutôt que descendants, face à des processus intégrateurs visant l'inter-territorialité plus que des micro-localités et enfin face à des démarches visant la rénovation des politiques publiques plus que la promotion de projets et d'actions en termes de développement durable.



BOUTAUD A., *Les agendas 21 locaux, Bilan et perspectives en Europe et en France*, 2009.



Au-delà de ces travaux et du fait de l'hétérogénéité des démarches, il est fort malaisé d'obtenir des comparaisons. Par exemple en termes financiers, la complexité des modes de financement des projets et démarches locales ne permet pas de comparer les subsides concédés aux Agendas 21 dans les différents pays et régions européennes : ainsi si en France par exemple, la diversité des niveaux auxquels se situent les Agendas 21 (ex. communautés de communes, villes, département, régions) ne permet pas de comparer directement. Les sommes allouées annuellement aux Agendas 21 semblent inférieures à celles octroyées par la Région Bruxelles-Capitale, mais le financement indirect de centres de compétences susceptibles d'apporter une aide technique aux démarches locales (ex. ADEME), la présence d'organisations transversales visant la mutualisation et mise en synergie (ex. Comité 21) pourrait au contraire signifier des investissements supérieurs\*\*\*\*.

\* Office fédéral du développement territorial (ARE), *Promotion nationale des Agendas 21 locaux en Europe, Suisse, Novembre 2005.*

\*\* *Présentation de l'étude en cours sur les Agendas 21 et les initiatives de développement durable locales en Allemagne commanditée par le Ministère de l'Environnement Allemand et l'Agence Fédérale de l'Environnement allemande et réalisée par l'institut IZT (source site Internet IZT).*

\*\*\* BOUTAUD Aurélien, « Les agendas 21 locaux. Bilan et perspectives en Europe et en France », *Le Centre Ressource Prospective du Grand Lyon, Décembre 2009.*

\*\*\*\* Interview S. Fournis, Bureau des Territoires, Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, France.

## 4 / Architecture du projet Agenda Iris 21

Le gouvernement bruxellois s'est engagé dans l'accord gouvernemental 2005-2009 sur la voie du développement durable: l'accord gouvernemental 2005-2009 vise à soutenir la réalisation d'Agendas 21 locaux en ces termes: « (...) les actions en matière d'environnement revêtiront un aspect transversal et seront coordonnées avec les actions communales en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux (*in* § 2.h. - p. 25). Dans son action, le Gouvernement placera le développement durable (développement économique, protection de l'environnement et justice sociale) au centre de ses préoccupations (*in* § 6 - p. 53) ».

Le Gouvernement bruxellois a confirmé sa volonté de poursuivre la dynamique dans son Accord 2009-2014, intitulé «Un développement régional durable au service des Bruxellois»: «L'accompagnement régional à la mise en œuvre des plans locaux de développement durable (Agenda IRIS 21) sera étendu pour permettre à toutes les communes et CPAS de notre Région de remettre des projets».

Cette section propose un certain nombre de remarques sur l'architecture du projet Agenda Iris 21. Ces remarques sont présentées sous forme d'interrogations préliminaires à l'analyse détaillée du jeu des acteurs en présence.

### a / Rapidité de la mise en œuvre

Les Agendas Iris 21 ont été mis en place tardivement en comparaison aux autres pays ayant mis en œuvre ces processus directement au sortir du premier Sommet de Rio comme le Danemark ou le Royaume-Uni ou plus tard comme la France. Pourtant dans les cinq dernières années, les résultats obtenus semblent tout à fait reconnus en Europe comparativement aux autres démarches.

L'approche simple et pragmatique proposée, pariant principalement sur le financement d'un poste de coordinateur au sein de chaque institution et assurant la mise en œuvre au quotidien, mais aussi sur le financement et la structuration d'un processus d'accompagnement et de formation continue de ces coordinateurs se sont révélés des choix efficaces.

### b / Une gestion en mode projet

Il convient de saluer la gestion de l'ensemble du projet pour les aspects à la fois logistiques et stratégiques par une équipe réduite à essentiellement trois personnes fonctionnant simplement, en bonne harmonie et connivence. Cette

formation atypique qui relève plus de l'équipe projet autonomisée que de la gestion institutionnelle et administrative classique est assurément pour beaucoup dans la rapidité de la mise en œuvre du processus Agenda Iris 21.

## c / Une gestion à court terme

Les Agendas 21 représentent une vision à long terme en termes sociétaux mais aussi dans le cadre de l'institution: «...les services de la Commune sont pris dans les problèmes du quotidien et ont besoin qu'une personne soit chargée du long terme.»

Cette dimension d'anticipation est appréciée même si elle se trouve un peu isolée voire en porte-à-faux face aux contingences quotidiennes des autres services.

D'une part, cette vocation long terme semble renforcée par l'établissement de Plans d'actions conséquents et dont la mise en œuvre implique nécessairement une longue durée.

A l'inverse, cette vocation long terme apparaît en contradiction avec la gestion administrative et le rythme soutenu du suivi mis en place par la région (rapports d'avancement semestriels, comptes-rendus, présentations, renouvellement des subsides...) qui contraint le coordinateur à des échéances très court terme.

Au-delà de l'ambivalence entre gestion court terme et ambition long terme, il semble difficile d'apprécier les progrès du « Plan d'action pour le 21<sup>e</sup> siècle » dans un horizon de temps trop court.

Enfin l'appel à projet a été conçu comme un support renouvelable trois ans qui a porté ses fruits en terme de déclencheur pour les communes et CPAS. En revanche, après la réalisation du Plan d'action, les modes de pérennisation des Agendas Iris 21 et de leur gestion quotidienne auraient gagnés à être plus anticipés et intégrés à l'appel à projet pour susciter la mise en place d'une continuité.



## d / Une vision programmatique

Le processus Agenda Iris 21 repose sur la constitution d'un Plan d'action mais sa vocation profonde et sa portée sociétale ne peut être réduite à une simple activité programmatique. En particulier, la dimension systémique appelle à la mise en cohérence, la construction progressive de synergies entre les actions locales pour le développement durable au-delà de leur simple recensement et compilation.

Rapportée à la logique administrative des institutions publiques locales, la gestion en silos et la division sectorielle des pouvoirs, la mise en œuvre d'un processus d'Agenda 21 suppose un effort conjoint de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et des processus d'accompagnement mis en place pour dépasser la logique programmatique première.

Les objectifs des Agendas 21 sont complexes, difficiles à mettre en œuvre. Les véritables défis sont la construction du portage politique, de la transversalité, d'une participation large... toutes choses qui demande du temps.

Le respect du processus programmatique est fondamental mais pris trop «à la lettre», il risque de devenir réducteur induisant les différents Agendas 21 à se concentrer sur le diagnostic, la constitution du Plan d'action en perdant de vue les perspectives plus structurelles et fondamentales.

## e / Une incohérence entre le niveau régional et le niveau communal

La participation est un principe structurel de la démarche Agenda 21 mais il apparaît paradoxal de limiter ce principe à la mise en œuvre de l'Agenda Iris 21 au sein de chaque collectivité locale sans l'étendre à la Région qui porte le projet et au processus d'appel à projets qui est mis en place à ce propos.

Ce paradoxe apparaît en premier lieu dans le fait que la Région propose une démarche aux communes et CPAS qu'elle n'a pas encore elle-même entreprise. Également, le processus d'appel à projets Agenda Iris 21 propose un cahier des charges avec des procédures et un timing relativement précis (qui ont permis d'aboutir à la rédaction d'un Plan d'actions dans dix administrations en trois ans et de « rattraper le retard » par rapport à d'autres pays, ce qui est remarquable), mais qui n'ont pas été générées en concertation avec les parties prenantes.

Une approche collaborative permettrait de mieux prendre en compte les contingences et dynamiques à la fois des Communes et des CPAS. Elle nécessiterait du temps mais renforcerait la légitimité des processus de gestion et de contrôle qualité mis en œuvre par la Région.

## f / Une carence de gouvernance

L'initiative Agenda Iris 21 et l'investissement en termes de subsides attestent de la détermination de la Région à porter une démarche de manière efficace et déterminée. En revanche, l'ensemble de cette démarche semble pâtir de certaines carences en termes de gouvernance.

Le portage politique par la Région n'est pas clairement affirmé. La vision initiale ne semble plus claire et immédiatement présente pour l'ensemble des parties en présence. Les documents fondateurs ne sont pas régulièrement réaffirmés pour assurer cohérence et convergence.

Par ailleurs, le duo d'accompagnateurs (FGF et AVCB) n'a pas reçu de cahiers des charges précis au début de sa mission. Cela ne les a pas empêché de réaliser du bon travail mais ce flou n'a pas permis de produire des indicateurs de réussite d'un bon accompagnement, de capitaliser/transférer une méthodologie du duo d'accompagnateurs vers Bruxelles-Environnement, ni de produire un reporting transversal des résultats obtenus au sein des communes (en termes par exemple d'efficience, d'efficacité, d'impact, de pérennisation, etc.).

Nous proposons donc plutôt de renforcer le rôle du Comité d'accompagnement afin d'établir et de suivre les indicateurs, la méthodologie et le reporting mentionnés ci-dessus. En quelque sorte, l'endossement du projet passera du duo d'accompagnateurs à Bruxelles-Environnement, ce qui favorisera par ailleurs une nécessaire prise de recul régulière. Enfin, cela permettra aussi au Cabinet de mieux maîtriser le projet dans l'optique d'une appropriation politique.

Par ailleurs, l'investissement consenti demande peu de retours de la part des communes et CPAS autres que d'ordre administratif et de ce fait la Région manque d'éléments sur lesquels baser l'appropriation politique et la valorisation en termes de communication. Le seul retour tangible est la constitution d'un Plan d'action qui reste un objet peu explicite et attractif à valoriser politiquement alors que sur le terrain, les résultats semblent plutôt satisfaisants.

Valoriser cette vitrine d'actions, mettre en avant les pratiques les plus prometteuses, montrer les synergies générées au sein des institutions, entre les partenaires locaux et le réseaux naissant inter-Agendas Iris 21 mériterait d'être valorisé à travers plus de visibilité et au sein d'une stratégie de déploiement portée au niveau politique le plus élevé.



## g / Accompagnement Régional

N'ayant pas reçu de document décrivant les missions de l'accompagnement régional, nous nous sommes référé à un rapport interne de l'administration de Bruxelles-Environnement de 2011 :

*Les animateurs de l'AVCB et de la FGF apportent aux communes et CPAS :*

- ↗ des formations sur le mode collaboratif avec les fonctionnaires ;*
- ↗ un réseau d'échanges de pratiques et d'expériences entre les participants des appels à projets;*
- ↗ un suivi technique individuel et thématique (à la demande) ;*
- ↗ un suivi de projets par un comité d'accompagnement qui veille au respect des objectifs et des échéances;*
- ↗ des outils méthodologiques de travail ;*
- ↗ une vitrine internet : [www.agendairis21.be](http://www.agendairis21.be)*

### **SOUTIEN MÉTHODOLOGIQUE RÉGULIER MAIS MANQUE DE CAPITALISATION D'EXPÉRIENCE**

Les réunions mensuelles de soutien méthodologique à l'intention des coordinateurs combinent :

- ↗ des moments d'apport théoriques de l'équipe d'accompagnement
- ↗ des rencontres et des moments d'apport théorique d'experts externes
- ↗ des moments de travail sur soi-même lors de séances de travail participatif

De manière générale, les coordinateurs se sont dit satisfaits du soutien méthodologique durant la première année; mais ont regretté le manque d'outils méthodologique plus concrets mis à disposition à partir des expériences réalisées dans les pays ayant déjà capitalisé une expérience en termes d'Agenda 21 (en France par exemple).

L'expérience accumulée et les échanges qui ont eu lieu au sein des groupes de travail auraient pu faire l'objet d'une synthèse enrichie au fur et à mesure des réunions avec le développement d'un cursus méthodologique propre à Bruxelles, reprenant les différentes étapes de manière structurée et les outils disponibles.

Certes toutes les présentations et de nombreuses références et liens vers des outils sont présents sur les sites internet, mais ils sont présentés



par ordre chronologique des ateliers et il manque une structuration par étape méthodologique afin d'en faire un réel outil opérationnel pour les coordinateurs.

### **RÉSEAUTAGE**

La régularité des contacts entre l'accompagnement et les coordinateurs a permis de créer progressivement un réseau social entre les coordinateurs, première étape à la constitution d'un réseau d'échange professionnel qui se met progressivement en place à l'initiative de certains coordinateurs qui ont décidé pour commencer de publier une brochure relative aux marchés publics.

### **RÔLES ET RESPONSABILITÉS**

FGF et l'AVCB sont en charge de l'accompagnement méthodologique collectif et du suivi individuel à la demande. Ils sont également présents lors des comités d'accompagnement de l'administration et apparaissent en quelque sorte comme les «garants» de la bonne compréhension des critères à respecter pour rentrer dans le cadre «Agenda Iris 21». En l'absence d'un mandat clair en la matière, il a été fort utile que FGF et l'AVCB assument ce rôle en étroite collaboration avec BE.

Toute fois, il serait utile à présent de reconnaître l'existence et l'utilité de cette fonction normative (définir les critères d'un Agenda Iris 21) et qu'elle soit assumée de manière plus collégiale et en impliquant les pouvoirs publics régionaux et locaux. Une structure régionale d'encadrement des Agenda Iris 21 pourrait coordonner le processus d'élaboration normatif.

## 5 / Communes et CPAS

Avant toute chose, insistons sur la difficulté inhérente de juger (au mieux quantifier) les impacts d'un Agenda 21. En soi, un Agenda 21 sert déjà à sensibiliser divers publics-cibles, il produit un Plan d'action duquel la Commune et le CPAS peuvent s'alimenter, il initie des actions, en conforte d'autres qui préexistaient avant, etc. Bref, il amène indéniablement une plus-value, parfois très claire, parfois plus intangible, selon aussi les cas de figure propres aux Communes et CPAS.

De plus, chaque Commune et chaque CPAS a développé des approches et des modes de gouvernance spécifiques et il est difficile de tirer des conclusions sur la qualité des approches choisies et de les généraliser, tant leur efficacité dépendra des contingences locales qui sont en constante évolution.

En tout état de cause, ce qui restera transversal sera par contre la question de la pérennisation, une fois les subsides disparus ; nous tenterons donc dans cette partie de cerner les impacts produits par les Agenda Iris 21 au sein des Pouvoirs locaux et leur durabilité dans le temps.

### a / L'Agenda Iris 21, un outil de politique générale

L'Agenda Iris 21 s'est forgé une double légitimité. D'une part, dès lors que les autorités administratives et politiques s'engagent dans l'élaboration d'un Agenda 21, elles font partie de la communauté mondiale des autorités locales qui sont dans même démarche. Peut-être insignifiant au départ, au fil du processus, les Pouvoirs locaux se sentent rattachés à ce réseau et développent un sentiment d'appartenance et donc de fierté. Cette affirmation est vraie pour les convaincus de l'Agenda 21, mettons un bémol quand nous avons à faire à des personnes qui restent à convaincre.

D'autre part, une seconde légitimité vient de son Plan d'action, approuvé par le Collège, après un processus d'élaboration sérieux, fondé sur un diagnostic impliquant les habitants, présenté sous une forme structurée et proposant des actions concrètes ; le tout faisant l'objet d'une publication papier ou électronique souvent de qualité.

Cette double légitimité ne nous est pas apparue lors de l'atelier avec les correspondants mais bien lors de la visite des trois administrations. De leurs propres dires, cette légitimité a permis de lever les multiples obstacles qu'ils ont rencontrés au fil du processus.

*« En période de crise, la mobilisation sur les questions de Développement Durable est plus difficile, heureusement que l'Agenda 21 est là pour fournir une base votée, un socle reconnu par tous sur lequel faire levier pour continuer à avancer sur les questions du Développement Durable. »*

*« L'Agenda Iris 21 a permis de sortir de la dictature du quotidien et de se projeter dans l'élaboration d'une vision long terme, même si cela prend du temps. L'Agenda 21 permet de maintenir une vision de Développement Durable car il oblige la commune à prévoir une stratégie et des actions sur le long terme, au-delà des mandats politiques et d'une vision pratique, quotidienne, du court terme. »*

Observons aussi que l'Agenda Iris 21 s'est appuyé la plupart du temps sur des actions isolées ou non de Développement Durable. Il aura en tout cas permis d'en systématiser l'approche, la méthodologie, de communiquer sur les actions, d'en renforcer la cohérence au sein d'un Plan d'actions, de sensibiliser en interne à la durabilité, bref de fixer un cadre.

## **b / L'Agenda Iris 21, un outil de Politique de sensibilisation**

L'Agenda Iris 21 a été pour beaucoup des mandataires politiques et fonctionnaires, si pas le premier outil de sensibilisation au Développement Durable, en tout cas une des sensibilisations internes les plus fortes au niveau communal. Ceci ne signifie pas que tous ont été convaincus, loin de là, mais une évolution majeure a été constatée. Prenons comme exemples, la création d'une formation obligatoire au Développement Durable pour tous les fonctionnaires dans une commune bruxelloise, des midis-thématiques dans une autre, etc.

*« Au début l'Agenda 21 c'était les Khmer verts, les pionniers ont dû y aller au marteau et au burin ! Maintenant il reste des sceptiques, mais le mouvement de recul à l'égard du Développement Durable c'est fini. »*



Par contre, le terme Agenda 21 reste tout au long du processus mal compris, il n'aide pas à l'appropriation. C'est par contre la notion de Développement Durable (ou de commune durable, de ville durable, bref la durabilité) qui, passé dans les esprits depuis quelques années, est le socle sur lequel on peut travailler.

Gardons donc le terme Agenda 21 pour sa légitimité en terme de reconnaissance internationale, mais quand on passe à l'action (et surtout lors de séances de sensibilisation et de participation), préconisons l'utilisation systématique des termes Développement Durable, durable, durabilité, etc.

## c / Transformation de l'action publique

On aurait pu croire que les difficultés de mise en œuvre des Agenda Iris 21 étaient liées à la connaissance des enjeux et des outils du Développement Durable, il n'en est rien.

Ce sont la gouvernance, le portage politique, la mise en œuvre de la transversalité et la gestion de la participation qui ont été difficiles alors même que ces questions sont absolument indispensables pour pérenniser un Agenda 21. Ce constat pose deux questions : celle du profil des coordinateurs qui sont la plus part du temps des « techniciens » de l'environnement et pas des spécialistes de la gouvernance et celle de l'obligation d'avoir un portage politique au plus haut niveau de la commune, c'est-à-dire, au niveau du bourgmestre.

L'ambivalence d'un Agenda Iris 21 qui est associé à un outil environnemental financé par l'administration de l'environnement, ne facilite pas l'émergence d'une vraie réflexion quant à la manière d'aborder ces difficultés qui vont bien au-delà de l'environnement.

## d / Gouvernance et portage politique

L'analyse des cartes sociales réalisées avec les coordinateurs met en évidence les difficultés d'un bon mécanisme de gouvernance qui assure une communication fluide entre :

- Le bourgmestre (ou le Président ou son chef de cabinet pour les CPAS) : dont le portage politique (voire opérationnel comme on l'a parfois constaté) est, on l'a dit, **indispensable** à la réussite du projet ;
- Les échevins et le collège (pour les communes) : dont la logique scabinale est antinomique avec la logique transversale de l'Agenda 21 ;
- Le secrétaire : son rôle, au même titre que le bourgmestre, est crucial car il a une position transversale mais nous avons observé qu'il **n'avait pas toujours de liens suffisants avec la cellule opérationnelle** ;

- Les chefs de services (ou les directeurs pour les CPAS) : probablement les plus difficiles à impliquer étant donné leurs responsabilités et le fait qu'ils sont by-passés par les boucles d'informations mises en place, ou ne s'y impliquent pas.

Notons qu'en ce qui concerne le seul CPAS évalué, la cellule Agenda Iris 21 avait impliqué activement les directeurs.

Cette gouvernance devra reposer au préalable sur une sensibilisation et une formation du bourgmestre, du secrétaire communal et des directeurs. Si ceux-ci ne sont pas convaincus, on pourra mettre en place les meilleurs systèmes de gouvernance, cela ne marchera pas. Cette sensibilisation et formation devront être d'un haut niveau car d'une part le niveau technique auquel on s'adresse est important, d'autre part leurs statuts le requièrent.

« Les processus de transformation en termes de Développement Durable sont extrêmement lents quand les élus, les Directions des services et la population en général sont eux-mêmes peu moteurs et convaincus » (un employé).



*Aperçu des cartes sociales réalisées pendant l'atelier avec les coordinateurs*

## e / Transversalité

L'objectif d'un Agenda 21 n'est pas de créer de la transversalité en soi, par contre la transversalité est nécessaire à l'élaboration d'un Plan d'action durable et à sa mise en œuvre.

**La mise en place d'une organisation du travail transversale** dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action, est **un défi énorme** qu'un coordinateur ne peut raisonnablement pas atteindre en trois ans, **même soutenu politiquement**. Nous l'avons observé lors de l'atelier d'évaluation participative avec les coordinateurs où le pessimisme était au rendez-vous, voire un certain découragement, tant leur tâche était importante.

L'analyse approfondie des trois administrations nous a apporté des éléments de réflexion à ce propos. Nous y avons observé que d'une part la transversalité

n'avait pas systématiquement augmenté dans les administrations, mais plutôt qu'elle s'était établie autour de certaines actions ou groupes de travail ; et que d'autre part, la question de la transversalité avait fait débat au sein des administrations et au niveau politique.



### LA TRANSVERSALITÉ AU NIVEAU POLITIQUE

« Dans les communes, la dimension transversale de l'Agenda Iris 21 heurte le fonctionnement du collège qui est compartimenté par les attributions des échevins »

C'est un fait et une réelle **difficulté surtout si la « compétence » Agenda Iris 21 dépend d'un échevin** (ce qui est souvent le cas), car cela lui « permet de se mêler de tous les services » et donc d'interférer dans les attributions des autres échevins. Ce phénomène s'accroît en phase d'implémentation des actions, lorsqu'un échevin peut « s'approprier » et communiquer sur les différentes actions de l'Agenda Iris 21.

Les CPAS ne connaissent pas cette difficulté au niveau politique, mais leur culture de travail au sein de l'administration n'en est pas nécessairement transversale pour autant.



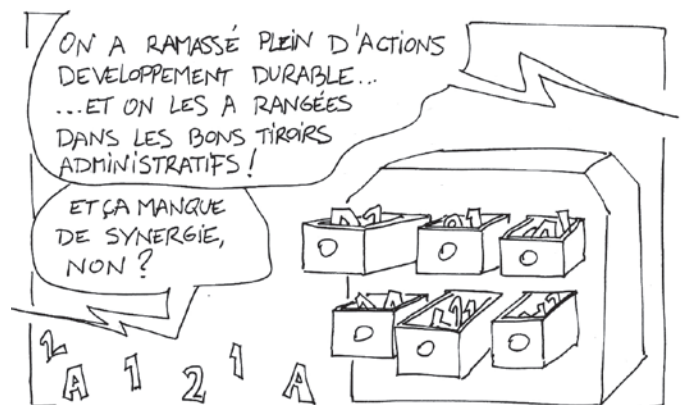
Il convient donc de mener une réflexion avec les bourgmestres et les échevins sur le type de portage politique requis pour la mise en place d'un Agenda Iris 21 : **le bourgmestre doit-il en assumer la compétence ?** Ou devrait-il y avoir **un échevin de la durabilité**, à la manière de l'échevin du budget, qui établirait un plan d'action et examinerait chaque action sous l'angle du Développement Durable ? Quelle reconnaissance cet échevin de la durabilité pourrait-il en tirer ? Les autres échevins accepteraient-ils de jouer le jeu avec autant de sérieux que pour le budget ?

### LA TRANSVERSALITÉ AUTOUR D'ACTIONS

Cette transversalité née de la mise en œuvre d'actions concrètes semble devoir perdurer au-delà de l'Agenda Iris 21. Elle permet des collaborations qui vont au-delà des actions et aura souvent créé des habitudes de travail que nous pourrions appeler des « bulles de transversalité » souvent intéressantes.

Plusieurs porteurs d'actions, rencontrés lors de l'analyse des trois administrations, nous ont fait part de la richesse du processus et de la plus-value apportée à leurs projets.

Un exemple : suite à une réunion participative Agenda Iris 21 inter-département, un module de formation en durabilité a été enrichi en intégrant des dimensions initialement non prévues, ce module de formation a, par la suite, été évalué par plusieurs départements. La formation est maintenant connue et reconnue parmi les employés et plusieurs départements sont à présent intéressés à utiliser ce module dans des contextes différents. *In fine*, ce temps de réflexion initial aura été bien vite rentabilisé.



### LA TRANSVERSALITÉ « INSTITUÉE » AUTOUR DE GROUPES DE TRAVAIL

L'Agenda Iris 21 a suscité des **rencontres transversales** inter ou intra départements pour réfléchir à sa conception, ce qui constitue une **forme de travail atypique** pour l'administration.

Ceux qui y ont participé ont apprécié de prendre du recul par rapport à la dictature du quotidien, mais ces moments n'étant pas intégrés dans l'organisation journalière, ils dépendaient de l'énergie volontaire des employés et nous avons par conséquent constaté un **essoufflement de ces groupes**.

La constitution de ces groupes de travail a souvent été **pensée dans la précipitation** des résultats à fournir dans le cadre de l'appel à projet Agenda Iris 21, ils n'ont pas fait l'objet d'une réflexion à long terme sur leur rôle une fois le Plan d'action rédigé.

L'organisation des ces groupes de réflexion ont également évolué dans le temps. Prenons les cas d'une administration rencontrée :

- Première génération : une personne seule a collecté ce qui existait déjà hors appel Agenda Iris 21 (pour apporter plus de social par exemple) ;
- Seconde génération : un processus participatif interne est mis en place pour enrichir des actions et en définir de nouvelles (groupe de travail thématique) et conduit au recueil le plus complet possible avec un état des lieux approfondi ;
- Troisième génération : pour enrichir le côté social, demandé par le comité de direction, des groupes de réflexions stratégiques inter-département sont mis en place, ils permettent de mettre des priorités, soutenues par une réelle volonté politique et un choix politique pour plus de résultats (une action par département).

On constate dans cet exemple que le processus est de plus en plus participatif, collectif puis, en troisième génération, on observe une implication accrue de la hiérarchie ce qui augmente l'efficacité. Mais un risque est de voir le pendule revenir avec en quatrième génération, une dérive vers un processus complètement hiérarchisé, celui qui est habituel pour les administrations.

L'administration n'est pas une structure homogène du point de vue de la transversalité, certains départements ont des cultures de transversalité intra et extra-départements plus fortes que d'autres en raison de leur mission et souvent de leur direction. **L'Agenda Iris 21 gagne d'une part à être porté par des départements qui ont déjà une culture transversale interne forte** qui puisse rayonner à partir de là, et d'autre part à être porté ou relayé par les structures décisionnelles existantes. Dans tous les cas de figure, il sera nécessaire que l'Agenda Iris 21 soit porté par la structure existante, au risque de s'épuiser petit à petit.

## **TRANSVERSALITÉ ET GESTION DE PROJET.**

Dans deux administrations, le mode de fonctionnement « par projet » de l'Agenda Iris 21 a induit une réflexion sur les méthodes de gestion par projet de manière plus globale et cela a abouti à l'achat d'un logiciel *ad hoc* et à son utilisation dans le cadre de l'Agenda 21.

Ce besoin s'est fait ressentir également pour gérer d'autres projets que ceux de l'Agenda Iris 21, ce qui est une logique différente de la gestion par procédure et département.

## f / Participation

### PARTICIPATION INTERNE : L'AGENDA IRIS 21 ET L'ECOMANAGEMENT

La participation des services concerne d'une part leur analyse transversale et la conception du Plan d'action tel que décrit ci-dessus et d'autre part leur implication dans la gestion quotidienne et l'impact direct de l'administration sur l'environnement, ce qui est l'objet de ce chapitre.

Pour la majorité des employés, l'Agenda Iris 21 est connu grâce aux sensibilisations qui les visent, à savoir la plupart du temps la sensibilisation à l'écomanagement. Ceci contribue à associer l'Agenda 21 à une approche environnementale et à la réduction des consommations énergétiques. Notons aussi que cette confusion est également valable au niveau de la direction et des pouvoirs politiques.

*« Chez nous, il y a une volonté politique de faire des économies d'énergie mais cela ne peut entraver l'image de prestige de l'administration et des élus. Les économies se font dans des secteurs peu visibles (ex: papier toilette recyclé) mais on continue d'envoyer du courrier sur des enveloppes avec un gros papier bien épais. Il est donc difficile pour le personnel de faire des efforts si la hiérarchie ne suit pas. »*

Enfin, dans certaines communes, l'Agenda Iris 21 se heurte à la saturation du discours environnementaliste de certains employés (la fameuse « green fatigue »).

*« Nous sommes trop sollicités par les questions environnementales, la multiplication des règles et instruments (Plage, Quartier Durable, etc.), par les bonnes pratiques au quotidien comme l'opération gros pulls, paniers bio, etc. L'Agenda 21 s'ajoute à tout cela et même s'il est important, l'Agenda Iris 21 est perçu comme très lié à l'environnement. »*

### PARTICIPATION EXTERNE, ASSOCIATIVE, CITOYENNE

La plus part des administrations ont fonctionné avec des ateliers de participation visant directement les citoyens, avec des moments de rencontre *ad hoc* et de débats sur les priorités d'action pour la commune.

Certaines administrations y ont associé leurs employés, soit par crainte de voir les débats partir dans des directions « insensées » par manque d'information technique, soit pour créer des contacts et une réflexion conjointes, ce qui *in fine* revient au même, et est très utile pour toutes les parties.

Dans certains cas, ils se sont prolongés par la création d'une instance de consultation à plus long terme, mais dont le rôle n'est pas toujours clairement établi : consultative pour identifier les attentes des citoyens, les formulant sous forme d'actions à proposer à la commune, active pour participer à des projets, des formations, des actions citoyennes,...

Les citoyens interrogés parlent de l'intérêt de la démarche parce que :

- elle permet d'entendre les préoccupations des gens et d'en tenir compte ;
- les échanges étaient riches humainement et permettaient de mieux comprendre la logique communale ;
- elle permettait de tisser plus de liens avec des activités organisées pour les citoyens telles que des formations, des conférences, des primes (citernes eau de pluie, langes lavables, etc.), des projets pilotes (panier bio, jardins potagers, etc.).

Par ailleurs, ces citoyens disent également que les temps de mise en œuvre sont longs et beaucoup se sont découragés, ayant l'impression que rien ne se fait, ou qu'ils ont perdu leur temps en parlant et sans comprendre comment les décisions allaient être prises par la suite. Ils parlent également de la non-représentativité des personnes présentes qui souvent sont des convaincus du Développement Durable.

La ville de Bruxelles quant à elle n'a pas organisé d'ateliers participatifs directement avec les citoyens, mais propose à présent dans son Plan d'action des appels à projets à destination de ceux-ci.

De manière générale, nous constatons que beaucoup d'administrations se sont lancées dans l'organisation d'atelier ouverts citoyens sans prendre le temps de la réflexion en interne et avec le pouvoir politique sur la relation entre la commune et les citoyens : quelle est la culture participative de la commune, quel est le rôle des citoyens et de l'administration dans le cadre de l'élaboration du Plan d'action ? Les actions de mobilisation ont souvent été planifiées dans la précipitation des délais à respecter pour l'appel à projet Agenda Iris 21.

L'Agenda Iris 21 pourrait s'appuyer d'avantage sur les points de contacts existants entre l'administration et les citoyens pour élaborer une stratégie de participation, et sur les relais associatifs avec lesquels elle collabore dans une optique d'identification d'actions concrètes à soutenir.

## **CONSULTANTS EN PARTICIPATION**

Les administrations devaient faire appel à l'expertise d'un bureau d'étude pour faciliter l'organisation des ateliers participatifs, certaines communes en ont été très satisfaites, d'autres ont été déçues en fonction du bureau choisi.

Les liens avec les consultants en participation ont parfois été informels, certains sont intervenus dans les réunions organisées par l'AVCB et la FGF, mais malheureusement aucun travail de réflexion conjoint sur les méthodes utilisées dans le cadre de l'Agenda Iris 21 n'a été proposé, ce qui aurait été fort utile.

Nous recommandons que les consultants soient associés à la réflexion à tout niveau.

### **PARTICIPATION ET CPAS**

En ce qui concerne les CPAS et vu que notre étude n'en incluait qu'un seul, il nous est difficile de dégager une tendance.

La situation est d'emblée différente car le public du CPAS est en situation de dépendance vis-à-vis de celui-ci et les caractéristiques socioprofessionnelles de ce public nécessitent forcément une approche différente.

Observons néanmoins que le travail de participation s'est d'avantage fait avec les intermédiaires en contact avec le public cible à savoir les associations partenaires et les services du CPAS.

La participation a été réalisée au sein des équipes des associations et des services du CPAS qui portaient les projets et a débouché sur des actions intégrant différentes dimensions de la durabilité : alimentation durable, formation à l'économie d'énergie par le service médiation de dettes, etc.

### **GRAND ABSENT DE LA PARTICIPATION : LE SECTEUR ÉCONOMIQUE**

Le secteur économique a été très peu consulté, en atteste les cartes sociales réalisées lors des ateliers avec les correspondants Agendas Iris 21.

Pourtant, là où la rencontre a pu se faire avec le secteur économique, elle a débouché sur des actions concrètes innovantes et mobilisatrices, telles que « Commerce Chaleureux » à Etterbeek qui, malgré les difficultés rencontrées, atteste de la possibilité de travailler dans le cadre de l'Agenda 21 avec ce secteur.

## **g / Plan d'action**

Dans l'appel à projet Agenda Iris 21, le Plan d'action est en quelque sorte l'aboutissement, l'output final attendu.

Le plus souvent, il s'agit d'une compilation par thématiques d'actions existantes, améliorées ou non, avec quelques nouveaux projets, le tout mis en cohérence avec les plans communaux existants.

Le Plan d'action a plusieurs fonctions aux dires des personnes rencontrées :

- Inventaire : les plans (parfois de plus de 140 actions) sont un recueil thématique de toutes les actions entreprises en matière de Développement Durable par la commune ;
- Vitrine du Développement Durable : il met en évidence, fait connaître les actions de la communes, est un outil de communication vers l'interne et vers l'extérieur ;

- Mise en cohérence : sa force provient de la mise en cohérence d'actions menées par différents départements au sein d'un même document, même si souvent la cohérence se « limite » à un classement thématique ;
- Outils de planification : chaque fiche action contient des informations de planification (responsable, budget, indicateurs,...) qui servent à attester du travail d'étude de faisabilité réalisé en amont et à les situer dans l'organigramme ;
- Outils de monitoring : la longueur des Plans d'action rend difficile le travail de suivi et de monitoring des actions d'une année à l'autre, et sa mise à jour est le plus souvent laborieuse ; dans certaines administrations (minoritaires) il y a un décalage entre le Plan d'action contenant beaucoup d'action et la réalité de leur mise en oeuvre ;



➤ Outils d'évaluation : des indicateurs d'impacts sont prévus mais seules deux administrations ont fait un travail d'évaluation à partir de ces indicateurs, ce qui a nécessité un travail énorme de six mois sur une année ;

➤ Moyen de pression : aux dires de plusieurs personnes, le plan d'action approuvé est un document qui peut être utilisé par les citoyens et par l'opposition pour rappeler aux élus leurs engagements ;

- Légitimer les actions : une action qui en fait partie pourra plus facilement être réalisée ce qui explique également la longueur des plans d'actions ;
- Faire consensus : le Plan d'action contient toutes les actions, personne ne peut ne pas être d'accord tant qu'il n'y a pas d'arbitrage à établir entre une action ou l'autre.

*« Le fait d'avoir fait une liste a permis de faire passer des actions très ambitieuses ou des "mini actions" au collègue qui ne se seraient sans doute pas votées sans l'Agenda Iris 21. Même si l'Agenda 21 n'apporte pas toujours des nouvelles actions, l'outil permet de faire avancer des actions et de les mettre en œuvre plus rapidement. »*

On le voit, les plans d'actions sont constitués dans une logique d'inventaire quantitatif et exhaustif ; on y trouve l'un en-dessous de l'autre des plans, des actions de monitoring, des actions ponctuelles internes, des projets d'envergures, etc. Et cela révèle *in fine* des chantiers énormes qui manquent de stratégie de transition écologique de la commune.



Un certain nombre de remarques émergent de ce constat provisoire : **le plan d'action est un moyen pas une fin en soi.**

- L'Agenda Iris 21 est un outil à vocation plus systémique : au-delà d'établir un bilan et de lister les actions en cours / possibles / souhaitables son intérêt réside dans la mise en synergie de l'existant, la priorisation, la montée en puissance et finalement dans l'établissement d'une stratégie de déploiement, etc.
- En tant qu'outil transversal et systémique, l'Agenda Iris 21 n'est pas explicite et visible en tant que tel (un listing d'actions, un dossier indigeste...) : il faut inventer / susciter sa mise en valeur : montrer les actions, les rendre tangibles ; labelliser pour donner de la reconnaissance et de la visibilité ; mettre en valeur les actions remarquables, documenter, publier, filmer, etc.
- Il en va de même pour inventer / susciter son appropriation / exploitation politique : afficher une stratégie articulée à court, moyen et long terme ; montrer la cohérence entre les différents outils de développement durable locaux ; mettre en valeur la flexibilité accrue, l'agilité dans la gouvernance ; montrer la transversalité et les transformations dans l'action publique, etc.

## h / Pérennisation

Les réels défis de pérennisation ne tiennent pas tant aux moyens financiers, qu'à d'une part l'utilisation qui sera faite des outils développés *ad hoc* dans le cadre de l'Agenda Iris 21 (Plan d'action, comités, groupes de discussions) et d'autre part à la fonction du coordinateur. En effet, la plupart des administrations ont tenté de pérenniser le poste de coordinateur, mais pas toujours sa fonction qui risque parfois de se voir réduire à la fonction d'éco-conseiller en charge de l'écomanagement.

*« Il semble difficile de conserver les acquis des Agendas 21 et de poursuivre son action sans une personne dédiée, une personne chargée de prendre en compte le long terme, qui puisse sortir de la dictature du quotidien... »*



Les actions initiées dans le cadre de l'Agenda Iris 21 et portées par des services aboutiront, mais le résultat des élections en 2012, soit un an après l'approbation des premiers plans d'action laisse planer une grande incertitude quant à la mise en œuvre du plan d'action tel qu'il a été approuvé par la majorité en place actuellement.

Par ailleurs, nous pensons que même si les majorités sont maintenues, le risque est grand de voir les administrations éjecter les modes de fonctionnements atypiques induits par l'Agenda Iris 21 et que la fonction du coordinateur se réduise progressivement à celle d'un éco-conseiller, que les Plans d'actions ne soient pas mis à jour, que les comités Agenda Iris 21 et les groupes de travail ralentissent et que l'Agenda 21 se limite progressivement à quelques actions isolées.

L'accompagnement des administrations par la Région est essentielle afin d'assurer la pérennisation de l'Agenda Iris 21 au-delà des actions isolées.

## 6 / Actions concrètes

Les Agenda Iris 21 ont permis la mise en œuvre de nombreuses actions : certaines ont pris de l'ampleur ou ont été améliorées grâce à la dynamique Agenda Iris 21 de la Commune / CPAS, d'autres ont été (co-)financées grâce aux subsides Agenda Iris 21, et d'autres enfin ont été conçues à l'occasion de la rédaction du plan d'action Agenda Iris 21.

Dans tous les cas, ces actions concrètes font intervenir de nombreux acteurs internes ou externes à la commune, l'Agenda Iris 21 jouant le plus souvent le rôle de coordinateur ou de facilitateur. Il arrive toute fois que le coordinateur Agenda Iris 21 ou « son » équipe ait une implication plus opérationnelle et soit lui-même responsable de la mise en œuvre d'une action.

Les exemples d'actions sont très nombreux (des dizaines par communes, dont les qualités durable ou l'originalité sont inégales), mais il existe peu d'outils de communication permettant de rendre compte de leur réalité. Nous avons choisi dans le cadre de cette évaluation d'en sélectionner cinq pour chaque Commune / CPAS analysé de manière approfondie, à titre illustratif, et de les présenter de manière visuelle et vivante, afin de rendre compte de ce que peut, concrètement, être un Agenda Iris 21 et de la diversité des actions qu'il génère.

La présentation des actions est jointe en annexe de ce rapport.

## 7 / Synthèse AFOM

### ATOUTS

- Large mobilisation/participation des communes/CPAS de la région;
- Efficacité, rapidité de la démarche Agenda Iris 21 ;
- Recensement/mobilisation systématique des actions/projets Développement Durable au sein des communes/CPAS ;
- Valeur du Plan d'action comme moyen de légitimation, de gestion, d'intégration et de cohésion du développement durable au sein de l'appareil administratif ;
- Au niveau de l'accompagnement méthodologique et administratif : équipe restreinte, multi-rôles en mode projet qui assure un contrôle qualité ;
- Développement d'une dimension long terme/développement durable au sein des communes/CPAS ;
- Emergence de collaborations transversales entre services des communes/CPAS ;
- Émergence d'un réseau de coordinateurs inter-communes/CPAS porté par la dynamique d'accompagnement ;
- Souplesse permettant l'adhésion des communes sans heurter l'autonomie communale ;
- Renforcement des relations entre citoyens, société civile et communes/CPAS ;
- Processus de pérennisation en marche dans la majorité des communes/CPAS ;
- Inscription régionale dans une dynamique de durabilité locale au niveau mondial.

### FAIBLESSES

- Carences en termes de pilotage politique et de gouvernance régionale des Agendas Iris 21 ;
- Manque de stratégie/priorisation/mise en synergie dans la compilation des Plans d'action ;
- Déficit de fondation du projet Agenda Iris 21 (vision et objectifs clairement énoncés ; comité de pilotage ; tableau de bord ; évaluation continue, ...) ;
- Manque de visibilité (plan de communication) au niveau Communes/CPAS comme au niveau régional ;
- Manque de concertation/co-construction de l'ensemble du processus Agenda Iris 21 avec les Communes et CPAS (démarche « descendante ») ;
- Manque de capitalisation de l'expérience et des outils au sein des parties prenantes.

## OPPORTUNITÉS

- Installer/pérenniser une pénétration globale/transversale du développement durable au niveau local ;
- Inscrire les Agendas Iris 21 dans les thématiques régionales (transversalité/inter-territorialité) ;
- Mise en valeur, promotion et communication des résultats des Agenda Iris 21 à l'occasion de Rio+20 et des bilans en cours sur la durabilité locale en Europe ;
- Poursuivre et consolider sans l'alourdir une démarche dynamique légère au-delà des clivages locaux et entre niveaux ;
- Impliquer les parties prenantes des Communes/CPAS pour élaborer des modalités d'encadrement des Agenda Iris 21 adaptée à leur expérience.

## MENACES

- Dynamique Agenda Iris 21 initiée par les subsides régionaux qui ne serait pas poursuivie par les communes/CPAS ou fondue dans l'action environnementale de chaque institution ;
- Instrumentalisation politique des Agendas Iris 21 comme argument de campagne et fragilisation des acquis Agenda Iris 21 en cas d'alternance politique aux élections 2012 ;
- Institutionnalisation des Agendas Iris 21 comme un instrument du seul développement durable ;
- Frustrations des citoyens/de la société civile par une participation mal conçue et un manque de retours.

## 8 / Scénarios/Recommandations

### Plateforme régionale

Afin d'entretenir les dynamiques Agenda Iris 21 mises en place dans les administrations, afin qu'elles ne se réduisent pas à de l'écomanagement, un plan d'action non-mis à jours et quelques actions isolées, il faut mettre en place une stratégie de renforcement gérée par une faîtière régionale.

Celle-ci pourrait prendre la forme d'une plateforme régionale Agenda Iris 21 construite conjointement avec les Communes et les autres institutions locales en intégrant les points présentés ci-dessous.

La stratégie serait de coupler l'accès à des financements et une médiatisation accrue, avec des obligations en termes de formations, de retour d'information afin de soutenir la dynamique des Agenda Iris 21 et d'affirmer le rôle de la Région.

### Promotion de la visibilité

La démarche Agendas Iris 21, si elle a fait preuve d'une efficacité certaine, s'est montrée par trop discrète. Toute tournée vers l'action et la mise en œuvre, peu de communication a tiré partie des progrès sur le terrain. Hormis la réalisation d'un reportage vidéo, peu de résultats en terme de publications, manifestations, colloques, événements, etc., ont permis de mettre en avant les Agendas Iris 21, de faire connaître la démarche au delà du cercle d'initiés et de valoriser ce qui a été fait.

La stratégie devrait être basée sur un travail de mise en évidence des cas exemplaires (ex. Commune Exemple Agenda Iris 21) et de communication médiatisée (en présence du Ministre, des Bourguemestres, ensemble ou séparés) qui crée une identité, de la fierté et l'envie de faire partie du mouvement.

### Une communication plus explicite

Le concept Agenda 21, s'il rattache indéniablement à un mouvement mondial vers la durabilité locale, n'en reste pas moins un terme peu explicite en terrain francophone qui ne porte pas les notions fondamentales d'éco-système, de mobilisation à la fois montante, descendante et transversale. Un travail de clarification et de systématisation à commencer par la terminologie employée doit être réalisé. Des guidelines et des outils de communication doivent être mis au services des communes et CPAS.

## Formation de haut niveau

Les grands noms que la Belgique compte dans la communauté scientifique liée au Développement Durable, la plaque tournante que Bruxelles représente sur la place européenne sont assurément parmi les éléments sur lesquels faire levier pour valoriser la suite de la démarche Agendas Iris 21 et l'implication des dirigeants.

Des lieux et moments de formation « haut niveau » en présence de personnalités (J.-P. van Ypersele) pour Bourgmestre, Échevins, Secrétaire Communal et Direction des services, etc. comme partie intégrante du processus Agenda Iris 21

## Une structure légère

Un certain nombre de critiques ou questionnements semblent émerger concernant la gestion du processus Agenda Iris 21 (absence de Comité scientifique, cumul ou superposition des rôles entre support et évaluation, etc).

A l'inverse, cette structure légère, en mode projet, opérant à la fois la gestion, la dynamisation et le contrôle qualité continu ne doit pas être alourdie: une avancée rapide et une remise en question structurelle telle que demande la transition vers le Développement Durable, suppose une certaine prise de risques, une gestion ouverte en confiance qui ne s'encombre pas d'une infrastructure inertique et politiquement correcte.

## Coordinateurs de la gouvernance vers le développement durable

La focalisation des Agendas Iris 21 sur des compétences et des structures orientées vers l'environnement ne favorise pas l'équilibre entre les dimensions du Développement Durable ainsi que la transformation de la gouvernance dans ce sens. Du fait de cette centralité de la notion de Développement Durable et des enjeux en terme de transformation de la gouvernance que sa mise en place représente, les compétences opérationnelles sur le terrain devront être recrutées en conséquence, à la fois plus transversales (couvrant le social, l'économie et l'environnement) et plus politiques (capable de s'ériger en force de proposition ou de médiation au sein des logiques de gouvernance des autorités locales).



## Médiateur Agenda 21

La promotion des Agendas Iris 21 à travers le financement des postes de coordinateurs au sein des collectivités locales a permis une bonne adhésion des Communes et CPAS en particulier par l'intégration du coordinateur au sein de l'institution, son acceptation par les services permettant de construire la confiance et d'agir de l'intérieur. L'envers de la médaille est certainement le risque de métabolisation du ou des porteurs de l'Agenda Iris 21 par l'institution elle-même, par l'ampleur de la tâche qui lui incombe, par la lourdeur des rouages administratifs, par la recherche constante du portage politique.

Or la tâche du ou des porteurs de l'Agenda 21 pourrait mieux bénéficier de cette double appartenance à la fois immergé dans une institution locale et financé par un subside régional. Il y a fort à parier qu'une position « dedans-dehors », portée par un partenariat entre une Commune ou un CPAS et la Région Bruxelles-Capitale - à condition d'être préalablement concerté et finement ajustée - assurerait une position plus confortable et efficace au porteur suffisamment intégré pour assurer une bonne collaboration avec les services et les élus et suffisamment indépendant pour avoir la possibilité d'interroger l'institution.

## Agendas Iris 21 versus projets « Type 2 »

Le processus Agenda Iris 21 fait référence à une vision systémique de mise en synergie du tissu d'acteurs locaux, à une transformation de la gouvernance pour intégrer plus de transversalité entre les services et mettre en place une action publique reposant sur des processus participatifs. Cette démarche représente une avancée considérable dans la perspective d'une société durable face au soutien de projets isolés à travers des appels d'offres sectoriels. Un retour au financement par la région de projets de « type 2 » tels que pratiqué avant la mise en place des Agendas Iris 21 représenterait assurément une réduction des ambitions en terme de transition locale vers le Développement Durable.

Imaginer un fonds qui permette de financer des projets issus des Agenda Iris 21 serait utile pour concrétiser les actions les plus prometteuses, en assurer la visibilité et encourager les communes / CPAS à poursuivre dans une démarche globale d'Agenda Iris 21.

## Une gestion globale du développement durable

Les Agendas Iris 21 indiquent un mode opératoire efficace en terme de gouvernance durable: la constitution d'un Plan d'action, sa discussion et son approbation comme un ensemble induit une gestion globale d'un large groupe d'actions

plutôt qu'une discussion sectorielle et morcelée. A l'heure où le Développement Durable souffre d'une tendance à la technicisation, les vertus d'intégration d'une approche par Plan d'action constitue un avantage précieux. Ce mode opératoire portant sur un ensemble plus que sur des unités séparées doit être maintenu et renforcé notamment en donnant un sens à l'ensemble d'actions proposées sous forme de cluster thématique, de stratégie progressive d'action ou de mises en avant de synergies particulières.

## **Transversalité régionale**

Le processus d'accompagnement des Agendas Iris 21 et la constitution progressive d'un réseau actif de coordinateurs a permis la mise en place progressive d'un certain niveau de transversalité intra-régionale qui cependant se heurte encore aux réflexes de gestion locale, aux revendications de l'indépendance communale et de la souveraineté de chaque institution. Au-delà des spécificités micro-locales, les problématiques rencontrées par les communes d'une part et les CPAS d'autres part appellent à une mise en synergie pour éviter que chaque coordinateur, chaque institution ne réinvente les mêmes solutions.

Des formes d'appels à projets inter-communaux ou transversaux à plusieurs institutions permettraient de construire et consolider progressivement ces synergies naissantes. Une collectivité locale ne pourrait y répondre qu'en partenariat avec plusieurs autres collectivités locales ayant des intérêts similaires et faisant échos aux politiques thématiques régionales sur l'alimentation durable, l'énergie ou encore la mobilité douce.

## **Une gouvernance Développement Durable**

L'accrochage aux compétences environnementales tant au niveau régional qu'au sein des communes et CPAS, s'il assure un portage sans lequel les Agendas Iris 21 n'auraient peut-être pas vu le jour, met néanmoins en porte-à-faux le principe de Développement Durable.

Autant que faire se peut, quelque soit l'évolution de l'architecture Agenda Iris 21, son positionnement devrait s'approcher au plus près des compétences transversales des autorités locales où il est implanté (Directions Générale des Services quand elle existe, Secrétaire communal, Bourgmestre et Ministre-Président au niveau régional).

Concrètement, cette question pourrait faire l'objet d'un débat entre les autorités des Communes/CPAS lors d'une formation de haut niveau et aboutir à des recommandations et un Plan d'action pour soutenir les autorités politiques et administratives dans leur mise en œuvre.

## Inspection Agenda 21

A l'instar de l'inspection du budget, les Agendas 21 pourraient donner naissance à une inspection du Développement Durable, une forme de grille de mise en cohérence des différentes dimensions de la durabilité au travers de laquelle chaque projet devrait passer afin d'obtenir une approbation de conformité par l'institution en question.

Cette question qui relève également de la gouvernance, pourrait être débattue de la même manière avec les autorités politiques et administratives des Communes/CPAS.

## Échanges d'expériences et réseau

De la même manière et au-delà de tout clivage politique, la culture Agenda 21 devrait imprégner la gouvernance et informer l'action publique. Les expériences probantes en termes d'Agendas 21 tant en Région Bruxelles Capitale que dans les autres régions et pays européens, sous forme d'études de cas, de bonnes pratiques, de transformation réussies des politiques publiques, etc., pourraient être valorisés dans le cadre du projet Agenda Iris 21 pour l'acculturation des services et des élus.

Concrètement, Bruxelles-Environnement devrait faire connaître les bonnes pratiques «Agenda 21» de chaque commune et CPAS aux autres.

La plateforme devrait renforcer la création d'un réseau actif de coordinateurs permettant de solutionner les problématiques rencontrées par les communes d'une part et les CPAS d'autre part et d'éviter que chaque institution ne réinvente les mêmes solutions. Des formes d'appels à projets inter-communaux ou transversaux à plusieurs institutions permettraient de construire et consolider progressivement ces synergies naissantes.

## Accompagner la pérennisation

Les Agendas Iris 21 ont bénéficié d'un soutien de la part de la Région. Ce soutien est surtout perçu au travers des subsides qui ont été octroyés, occultant souvent la valeur d'amorçage et de soutien au processus dans les Communes/CPAS. La Région se doit certainement de revaloriser ce rôle trop timidement exprimé, pour elle-même, mais aussi pour aider à la pérennisation des Agendas Iris 21 à travers son rôle d'incitateur, de tiers de référence, respectant l'autonomie communale/institutionnelle mais aussi impliquant, guidant, systématisant la pénétration du Développement Durable dans les institutions locales...

## Indicateurs de transformation vers une gouvernance durable

Le processus de transition vers une société durable est un processus lent qui suppose des transformations d'ordre systémiques et des ruptures paradigmatiques. Les processus à vocation transversale, intégrée ou systémique tels que les Agendas 21 sont ingrats à porter car leur bénéfice agit lentement, « en lame de fond » et manque de visibilité. Plus qu'un suivi au niveau de chaque action listée dans les Plans d'action, un travail plus global (semblable à cette étude mais en continu) pourrait porter sur la progression du Développement Durable au sein des autorités locales (en s'appuyant sur des indicateurs relatifs à la pénétration du Développement Durable dans les modes de gouvernance, la subsidiarité, la responsabilité, le pluralisme, la transparence, la participation, la solidarité, l'approche systémique, ...) et l'élaboration progressive d'indicateurs standards généraux pour toutes les communes/CPAS.

## Clarifier les modes de participation

Les multiples débats en cours aujourd'hui sur la participation se retrouvent au sein du processus des Agendas Iris 21 : appréciation quantitative plus que qualitative de la participation ; confusion entre co-creation, participation, concertation et conciliation ; conflits entre démocratie représentative et participative ; etc. La gouvernance des Agendas Iris 21 doit intégrer la participation comme une évidence de fonctionnement au sein d'une Gouvernance Multi-niveaux du 21<sup>e</sup> siècle et en particulier inclure systématiquement l'ensemble des parties prenantes, consulter avant de décider, co-construire des nouvelles solutions au-delà de celles qui existent, etc.

Ce débat doit se faire à partir de l'expérience concrète de terrain des Communes/CPAS, donc avec la participation de ceux qui l'ont expérimentée pour aboutir à des recommandations ou des guides-lines méthodologiques.

## Capitaliser l'expérience et les outils

L'expérience Agenda Iris 21 est riche et comprend maintenant une somme de cas, de formations, de pratiques, etc. qui constitue une communauté de pratique qu'il convient de mettre en valeur en la formalisant à travers de récits, méthodes, ou outils.

Ce travail, entamé plus tôt aurait pu être mis à profit pour les nouveaux entrants. Mais il est aussi très intéressant pour l'effet de structuration d'un travail réflexif et méthodologique vers l'interne et les différents processus Agendas Iris 21 engagé. Il est tout aussi important pour l'effet de valorisation vers l'extérieur, en Belgique et à l'étranger.

## 9 / Bibliographie

### ARTICLES

BJORNAES T., et al., Local Agenda 21 in the Nordic Countries: National strategies and local status. PROSUS, University of Oslo, Oslo, 2003.

BOUTAUD Aurélien, « Les agendas 21 locaux. Bilan et perspectives en Europe et en France », Le Centre Ressource Prospective du Grand Lyon, Décembre 2009.

CHURCH C., YOUNG S., « The United Kingdom: Mainstreaming, mutating or expiring? », in Lafferty W. M. (ed), Sustainable communities in Europe, Earthscan, London, 2001, pp. 105-128.

Commissariat général au développement durable (France), « Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux », RéférenceS, Mars 2007.

EMELIANOFF Cyria, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 31 mai 2005, consulté le 10 octobre 2011. URL : <http://developpementdurable.revues.org/532>.

ESPACE ENVIRONNEMENT ASBL, Recommandations pratiques – Vers une nouvelle impulsion des Agendas 21 en Région wallonne, Charleroi, Juin 2010.

IBGE Développement Durable, «AGENDA IRIS 21» Appel à projets 2008 - Présentation des projets, 2009.

IBGE – AVCB, Le Moniteur du Développement Durable, Trimestriel, n°10, hiver 09.

ICLEI's Local Governments for Sustainability, ICLEI's Local Action Counter showcases cities.

ICLEI's Local Governments for Sustainability, « Green Urban Economy » (Discussion Version), ICLEI Briefing Sheet, January 2011.

ICLEI's Local Governments for Sustainability, « Rio+20: Towards the UN Conference on Sustainable Development 2012 », ICLEI Briefing Sheet, September 2011.

Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable (France), « Repères sur l'évaluation au regard du développement durable », Les Cahiers de l'Observatoire, N°2, Octobre 2008.

Office fédéral du développement territorial (ARE), Promotion nationale des Agendas 21 locaux en Europe, Suisse, Novembre 2005.

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

OTTO-ZIMMERMANN Konrad, "Global Environmental Governance: The Role of Local Governments", sustainable development Insights, n°007, Boston University, March 2011.

VINCENT Delphine, « Les démarches d'évaluation dans les agendas 21 locaux. La mise en œuvre de l'évaluation freins et limites », Les NOTES d'et, Décembre 2007.

## **DOCUMENTS**

ALAIME Pascale, Rapport d'activité interne à l'IBGE, « Titre-projet » : Agendas 21.

Pour les communes de: Bruxelles-Ville, Etterbeek, Saint-Gilles, Uccle, Watermael-Boisfort, Jette, Evere, Forest, Schaerbeek et le CPAS de Bruxelles et Molenbeek, nous avons consulté les documents suivants de 2008 (sauf pour Bxl-ville et CPAS Bxl), 2009, 2010, 2011 (sauf Molenbeek) :

- Rapport d'activité
- Candidature
- Plan d'actions
- Arrêtés
- Subsidés

## **SITE INTERNET**

<http://www.avcb-vsgeb.be/fr/Matieres/Developpement-durable/agenda-iris-21/>, dernière consultation : le 10/10/2011

<http://agenda-iris-21.be/>

<http://www.a21l.qc.ca/> : site des Agenda 21 au Québec, dernière consultation : le 07/10/2011

## 10 / **Annexes**

Exemples d'actions concrètes réalisées dans le cadre d'Agendas Iris 21.





Concrétiser le projet de lavage à sec des véhicules de l'administration



Inclure le commerce équitable dans les achats de la Commune

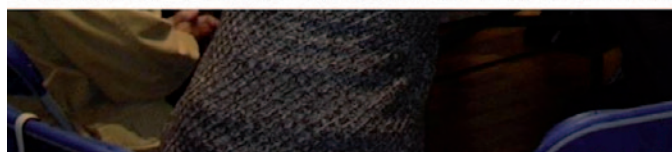






parc régional aux  
bois communs aux

Etudier l'élaboration d'un schéma directeur « Nature »

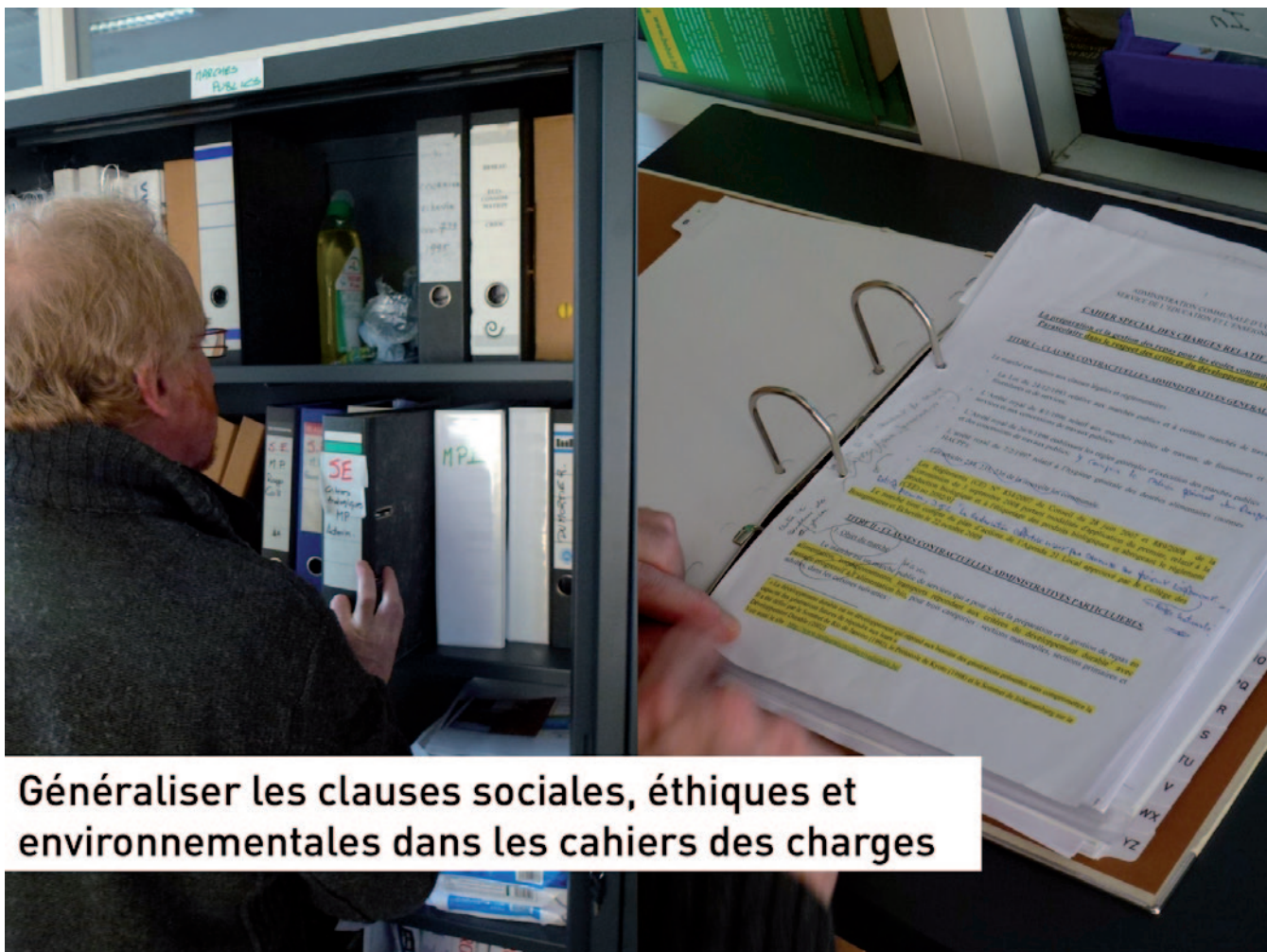


bois



Gérer progressivement les espaces verts communaux de manière écologique

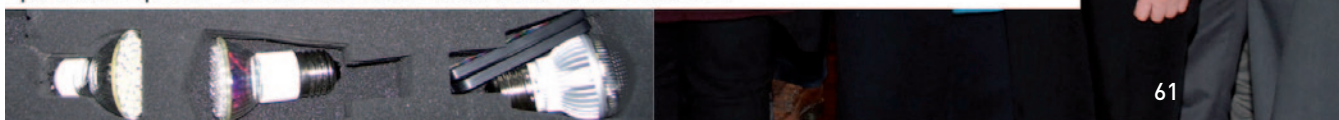




**Généraliser les clauses sociales, éthiques et environnementales dans les cahiers des charges**



**Commerce chaleureux / Les commerçants sont sensibilisés à l'économie d'énergie et certains ont obtenus des primes pour réaliser des travaux d'isolation**







**Les jardins participatifs** / Grâce à la collaboration entre la commune et les associations, les habitants peuvent cultiver des parcelles individuelles ou collectives du jardin participatif



**Le tri poubelles sélectif** / Le projet pilote teste l'installation de poubelles sélectives dans l'espace public pour sensibiliser les habitants et trier les déchets





**Marché Bio /** « Rendez-vous annuel du Bio et du Développement durable », marché bio qui associe les producteurs et les associations actives dans le développement durable



**Langes lavables /** La commune octroi des primes aux jeunes parents à l'achat d'un kit de langes lavables





**Ecoflore** / Favoriser le réinsertion socioprofessionnelle de jardiniers par l'aménagement d'espaces verts collectifs



**Pachéco** / Développer la solidarité interculturelle et intergénérationnelle par le projet PACT ateliers





**Duo /** Former et insérer des menuisiers et déménageurs et permettre aux usagers du CPAS de se meubler à prix démocratiques



**Recréat /** Former et insérer des couturières et couturiers





**Eco Res**  
Rue d'Edimbourg, 26  
1050 Bruxelles

[www.ecores.eu](http://www.ecores.eu)



**Strategic Design Scenarios**  
Rue Dautzenberg, 36-38  
1050 Bruxelles

[www.strategicdesignscenarios.net](http://www.strategicdesignscenarios.net)