

Rapport final

**Évaluation stratégique partagée de l'Agenda 21 de la
Gironde**



31 juillet 2009



"L'évaluation stratégique de l'Agenda 21 de la Gironde est cofinancée par l'Union européenne.
L'Europe s'engage en Aquitaine avec le Fonds européen de développement régional"

Sommaire

1. INTRODUCTION.....	4
1.1. FINALITES DE L’EVALUATION	4
APRES AVOIR DRESSE PUBLIQUEMENT LE BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PREMIER PROGRAMME D’ACTIONS DE L’AGENDA 21 DE LA GIRONDE LE 5 DECEMBRE 2008, LE CONSEIL GENERAL A LANCE UNE PHASE D’EVALUATION STRATEGIQUE OUVERTE A L’ENSEMBLE DES GIRONDINS.	4
1.2. POURQUOI AVOIR REALISE UNE EVALUATION ?	4
1.3. PRINCIPAUX RESULTATS	5
2. LA METHODOLOGIE DE L’EVALUATION	8
POUR PROCEDER A L’EVALUATION STRATEGIQUE PARTAGEE DE L’AGENDA 21 DE LA GIRONDE, TROIS PHASES DE TRAVAIL SE SONT SUCCEDEES :.....	8
2.1. LES QUESTIONS EVALUATIVES.....	8
2.2. LES OUTILS DEPLOYES.....	9
2.3. LE DEROULEMENT	13
3. LA GENESE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE DU CONSEIL GENERAL DE LA GIRONDE.....	14
3.1. LES PREMIERS PAS DANS LA POLITIQUE CONTRACTUELLE	14
3.2. LES GROUPES TERRITORIAUX.....	14
3.3. LES DEBUTS DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	14
3.4. LA MISE EN PLACE SIMULTANEE D’UN AGENDA 21 POUR LE DEPARTEMENT	17
3.5. LE PROGRAMME D’ACTIONS	18
4. SYNTHESE DU BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D’ACTIONS 2007-2008	20
4.1. ETAT D’AVANCEMENT GENERAL DES ACTIONS	20
4.2. ETAT D’AVANCEMENT DES ACTIONS PAR CRITERE	21
5. LA MISE EN ŒUVRE DE L’AGENDA 21	25
5.1. PERCEPTION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME	25
5.1.1. UN ENJEU DE TRANSVERSALITE	25
5.1.2. DES OBJECTIFS ISSUS DU PROCESSUS DE CONCERTATION	26
5.1.3. UNE IMPLICATION INSUFFISANTE DES DIRECTIONS GENERALES ADJOINTES	27
5.1.4. DES ELUS QUI PORTENT INSUFFISAMMENT L’AGENDA 21	28
5.2. L’ORGANISATION.....	29
5.2.1. LA MISSION A21	29

5.2.2.	LES INSTANCES DE PILOTAGE.....	31
5.2.2.1.	LA CONFERENCE DES VICE-PRESIDENTS.....	31
5.2.2.2.	LE COMITE DE PILOTAGE.....	31
5.2.2.3.	LE BUREAU DES VICE-PRESIDENTS.....	31
5.2.2.4.	LE SEMINAIRE DES ÉLUS.....	31
5.2.3.	LES INSTANCES DE SUIVI.....	31
5.2.3.1.	LE COMITE DE SUIVI OPERATIONNEL.....	31
5.2.3.2.	LE SEMINAIRE DES CHEFS DE PROJET.....	32
5.2.4.	L'IMPLICATION DES SERVICES.....	32
5.2.5.	LE ROLE DES CHEFS DE PROJET.....	33
5.3.	LA CONCERTATION.....	34
5.3.1.	UN PROCESSUS DE CONCERTATION INITIAL FORT.....	34
5.3.2.	UNE PARTICIPATION PLUS HETEROGENE DEPUIS LA MISE EN PLACE DU PROGRAMME D'ACTION.....	36
5.4.	LE SUIVI DES ACTIONS.....	37
5.5.	L'INFORMATION ET LA SENSIBILISATION.....	38
5.5.1.	LA COMMUNICATION INTERNE.....	40
5.5.1.1.	LA COMMUNICATION GENERALE.....	40
5.5.1.2.	LES OUTILS DEDIES POUR LES ACTIONS.....	40
5.5.2.	LA COMMUNICATION EXTERNE.....	42
6.	<u>REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....</u>	44
6.1.	THEME 1. LE DEVELOPPEMENT DURABLE AU SERVICE DE LA COHESION SOCIALE.....	44
6.2.	THEME 2 : LA GOUVERNANCE TERRITORIALE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE...49	49
6.3.	THEME 3 : LE DEVELOPPEMENT DURABLE AU SERVICE DE LA COHESION/DYNAMIQUE TERRITORIALE.....	53
6.4.	THEME 4 : L'EDUCATION POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE.....	58
6.5.	THEME 5 : LA PARTICIPATION DES ACTEURS.....	61
6.6.	THEME 6 : LE CHANGEMENT DES PRATIQUES AU SEIN DU CG.....	64
7.	<u>CONCLUSIONS.....</u>	69
7.1.	CONCLUSIONS GENERALES.....	69
7.1.1.	LE PROCESSUS D'ELABORATION.....	69
7.1.2.	LES REALISATIONS.....	69
7.1.3.	LA MISE EN ŒUVRE.....	70
7.1.4.	LES RESULTATS ET IMPACTS.....	71
7.2.	CONCLUSIONS AU REGARD DES FINALITES ET PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	72
7.2.1.	LE RESPECT DES 5 FINALITES DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	72
7.2.2.	LE RESPECT DES 5 PRINCIPES.....	76
8.	<u>RECOMMANDATIONS.....</u>	79

1. Introduction

1.1. Finalités de l'évaluation

Après avoir dressé publiquement le bilan de la mise en œuvre du premier programme d'actions de l'Agenda 21 de la Gironde le 5 décembre 2008, le Conseil Général a lancé une phase d'évaluation stratégique ouverte à l'ensemble des girondins.

Cette mission confiée à Planète Publique visait à évaluer largement l'Agenda 21 de la Gironde, en mobilisant agents et élus du Conseil Général, partenaires et collectivités territoriales et girondins, au travers d'une question principale :

En quoi l'Agenda 21 de la Gironde a-t-il effectivement contribué à "approfondir le contenu durable des politiques départementales" ?

Cette question trouve son origine dans la délibération de lancement de l'Agenda 21 du 24 juin 2004 qui consacrait le lancement de l'Agenda 21 : « *le lancement d'un Agenda 21 départemental constitue l'opportunité de donner un nouvel élan et plus d'ampleur à notre ambition en matière de développement durable, d'aborder une nouvelle étape qui concernera l'ensemble de nos activités.* »

Cette évaluation devait à la fois permettre :

- de répondre aux questions évaluatives posées dans le cahier des charges, et qui ont été approfondies dans la phase de cadrage méthodologique,
- de mobiliser les parties prenantes et les citoyens en vue de l'élaboration du deuxième programme d'actions de l'Agenda 21.

1.2. Pourquoi avoir réalisé une évaluation ?

On peut souvent s'interroger sur l'intérêt de procéder à une évaluation de politiques publiques, exercice qui, étant peu fréquent, reste bien souvent mal compris et inquiétant parce que trop souvent confondu avec d'autres démarches comme l'audit ou le contrôle ou dont on ne perçoit pas la valeur ajoutée par rapport à la production d'un bilan, comme celui qui a été fait fin 2008 pour l'Agenda 21 de la Gironde. Avant d'entrer dans la méthode puis la présentation des résultats de ce travail, il nous est apparu indispensable de rappeler quelques principes clés de compréhension de cette démarche.

Tout d'abord, il faut souligner que l'évaluation est un des principes d'action fondamentaux du développement durable. Elle s'inscrit dans des principes clés du développement durable définis au sommet de Rio en 1992, réaffirmés dans le cadre de référence national :

- amélioration continue
- transparence
- participation

Deuxième point, une évaluation de politiques publiques a pour objectif de comprendre quelle est la valeur de l'action publique qui est menée. Elle s'inscrit dans une démarche qui vise à "rendre compte" auprès des citoyens, partenaires (principe de transparence) mais aussi et surtout qui vise à améliorer l'action publique. Dans le cas de l'Agenda 21 de la Gironde, elle doit porter tant sur l'efficacité du programme d'actions mené que sur l'utilité sociale, la « plus value » de l'Agenda 21 local. Elle impulse le 2^{ème} programme d'actions.

Troisième point, elle se distingue des démarches plus classiques que vivent les services :

- De l'audit et du contrôle qui ne s'intéressent qu'à la bonne conformité des pratiques, en matière financière d'utilisation des ressources budgétaires notamment
- Du bilan, qui dresse un état des lieux de l'avancement des actions engagées.

L'évaluation dépasse donc cette seule analyse quantitative de ce qui a été réalisé par les services, pour chercher à comprendre quelle est la valeur de l'action de développement durable du Conseil Général de la Gironde. Le point de vue des bénéficiaires y est alors recherché, et c'est la seule démarche qui va rechercher des informations en dehors du cercle des services administratifs.

Pour illustrer cette démarche par un exemple, l'évaluation peut s'attacher à cerner si des comportements ont pu évoluer grâce aux actions de développement durable engagées et non plus simplement de savoir si effectivement l'action est entièrement réalisée ou non.

Bien évidemment, dans ce processus, disposer d'un bilan comme celui produit fin 2008 est un élément précieux pour cerner la valeur de ce qui a été fait pendant ces deux ans : des actions qui n'ont pas démarré ne peuvent produire de résultats. Ainsi, disposer d'une analyse du niveau d'avancement des actions, permet d'anticiper sur le type de résultats qui peuvent avoir été concrétisés.

Il faut alors souligner deux facteurs importants et spécifiques à l'évaluation de l'Agenda 21 de la Gironde pour une bonne compréhension des résultats de ce travail :

- Le programme d'actions de l'Agenda 21 s'est déroulé sur 2 ans, ce qui reste un temps relativement court pour le déploiement d'une politique publique aussi novatrice et ambitieuse ; de ce fait, si la très grande majorité des actions est engagée, seul un grand quart est d'ores et déjà achevé.
- L'évaluation intervient juste après la fin du programme, ce qui ne permet pas d'apprécier aussi rigoureusement que souhaité l'ensemble des résultats qui sont en cours de concrétisation. L'approche par la perception des acteurs est alors d'une grande utilité pour cerner la dynamique en cours.

Enfin, il nous faut souligner que cette démarche d'évaluation participative n'est pas fréquente au plan national et c'est quasiment une première dans ses attendus et sa méthode pour un Agenda 21. Il faut alors à la fois être conscient du caractère novateur de la démarche engagée par le Conseil Général de la Gironde et des limites intrinsèques à cette première évaluation, conçue comme un maillon supplémentaire dans le processus d'amélioration des politiques publiques.

1.3. Principaux résultats

Le rapport qui vous est présenté est composé de deux volumes :

- un volume principal qui met en lumière les grandes conclusions et recommandations de l'évaluation assises sur une analyse approfondie de la mise en œuvre du programme et une réponse aux 17 questions évaluatives validées lors de la conférence des vice-présidents de mars 2009 ;

- un volume technique qui détaille l'ensemble des informations collectées dans le cadre de cette évaluation à l'aide des différents outils déployés.

Le rapport principal présenté ci-après s'articule autour de 7 grands temps :

- Le premier est un rappel de la méthode employée ; il est important pour comprendre comment nous sommes arrivés aux conclusions et pour prendre du recul par rapport à ce travail : une évaluation n'est jamais exhaustive, elle est organisée autour de grandes questions auxquelles des réponses sont produites et présente toujours des limites.
- Le second temps est celui de la présentation du déploiement de la politique de développement durable du Conseil Général de la Gironde, depuis la fin des années 90. Il permet de comprendre comment et pourquoi l'institution est passée des groupes territoriaux et des contrats de développement durable lancés en 2001 à la définition d'un programme d'actions dans le cadre d'un Agenda 21.
- Le troisième temps est celui de la synthèse du bilan des réalisations qui avait été présenté en décembre 2008. Cette synthèse ne rentre pas dans le détail des actions prises individuellement mais cherche à mettre en évidence les grandes caractéristiques de l'avancement du programme : plus de 60% des actions sont soit en cours de réalisation soit tout juste réalisées, et 30% d'entre elles, achevées, ont fait l'objet d'évaluation individuelle et/ou d'une démarche d'amélioration. Elle permet aussi d'identifier les grandes masses des actions selon leur public ou le type de concertation engagée.
- Le quatrième temps est celui de l'analyse de la mise en œuvre du programme : il propose une analyse de la perception des objectifs du programme d'actions, mettant en avant la recherche d'une plus grande transversalité dans l'activité des services et interprétant le processus de construction du programme qui a fait fortement appel à la concertation, tant avec les partenaires que les citoyens, comme le résultat d'un équilibre entre une démarche classique d'élaboration des objectifs (descendante) et une approche participative (montante) pour l'élaboration des actions, avec pour corollaire un portage limité à quelques personnes clés, et non à l'ensemble des élus et directeurs du Conseil Général. Cette analyse a aussi porté sur l'organisation, mettant en évidence un portage technique assuré à un triple niveau : Comité de suivi opérationnel, Mission Agenda 21 et chefs de projet, et un portage politique assuré au niveau de la conférence des vice-présidents. Le suivi a été organisé de manière rigoureuse, permettant de faire des points d'étape réguliers et indispensables pour s'assurer de la mise en œuvre progressive des actions, même si il a été considéré comme lourd à gérer. La concertation au cours de la mise en œuvre du programme d'actions de l'Agenda 21 a surtout touché les partenaires et les agents, et moins les Girondins qui n'ont pas été associés de manière globale au suivi et à la mise en œuvre des actions (ex. du forum). Enfin, nous verrons que l'information et la sensibilisation ont fait l'objet d'efforts conséquents mais qui ne permettent pas à ce stade d'assurer une connaissance suffisante des actions par les girondins mais aussi par les représentants des collectivités territoriales.
- Le cinquième temps fournit une réponse systématique à chacune des 17 questions évaluatives organisées autour de 6 grands thèmes (cohésion sociale, gouvernance territoriale, cohésion territoriale, éducation pour un développement durable, participation, exemplarité).

- Les sixièmes et septièmes temps présentent les conclusions et recommandations de ce travail. Parmi les conclusions principales sur la valeur ajoutée du programme d'actions, on mettra en avant les points suivants :
 - En termes d'exemplarité, le Conseil Général a engagé des efforts conséquents dans des domaines très différents (achats, investissements, éco-responsabilité, maîtrise des déplacements, ...) et dans une perspective qui dépasse très largement la seule prise en compte des impacts environnementaux (des actions sur le volet social très importantes comme l'intégration de la clause sociale dans les marchés publics).
 - Si il est encore tôt pour constater des changements de comportement pérennes sur la durée, les éléments sont en place pour passer d'une dynamique individuelle à une dynamique collective et partagée.
 - En termes de dynamique partenariale, les efforts qui ont été menés semblent payés de retour : l'Agenda 21 de réseau prend de l'ampleur, une nouvelle série de collectivités intègre le CDA 21, une volonté collective qui dépasse les clivages politiques émerge autour de chantiers structurants.
 - Les résultats obtenus dans les champs de l'éducation pour un développement durable sont significatifs : de réelles attentes exprimées et des progrès significatifs obtenus : manifestations responsables, plan d'action santé environnementale, Agenda 21 scolaires, trophées Agenda 21, campagne des écomatismes, 5 défis, autant d'exemples qui ont mis en évidence des attentes, une réceptivité qui doit être encouragée pour modifier les comportements sur le long terme.
 - L'impact sur les territoires reste dépendant du renforcement de la politique en termes d'éco-conditionnalité et de la politique TCD suspendue alors que les collectivités semblent prêtes à aller de l'avant.
 - Dans le champs de la solidarité, la logique expérimentale mise en place a mis en évidence les liens importants entre problématiques trop souvent considérées comme séparées : santé, alimentation et environnement, précarité énergétique, accessibilité à la mobilité, sans parler des possibilités d'insertion dans les secteurs en émergence... L'urgence sociale impose d'être encore plus proactif en la matière.
 - L'approfondissement du contenu durable des politiques publiques du CG est donc certes un processus en cours mais sa concrétisation reste limitée, la prise de conscience par les directions de cette problématique restant hétérogène.

2. La méthodologie de l'évaluation

Pour procéder à l'évaluation stratégique partagée de l'Agenda 21 de la Gironde, trois phases de travail se sont succédées :

- La première a consisté à approfondir le questionnement initial tel qu'il figurait dans le dossier de consultation pour l'évaluation, sous la forme d'un référentiel
- La seconde a permis le déploiement des différents outils de collecte d'information, participatifs ou non afin de fournir des éléments pour étayer les réponses aux questions posées.
- La troisième et dernière phase s'est appuyée sur le matériau collecté pour répondre aux questions, produire les conclusions et recommandations pour la poursuite du programme d'actions.

2.1. Les questions évaluatives

Le cahier des charges avait mis en évidence une question évaluative finale et quatre autres questions impliquant un jugement sur la démarche engagée.

- œ Q1. En quoi l'Agenda 21 de la Gironde a-t-il effectivement contribué à « approfondir le contenu durable des politiques départementales » ?
- œ Q2. Dans quelle mesure les enjeux prioritaires et orientations identifiés ont-ils été effectivement visés si ce n'est atteint ?
- œ Q3. Dans quelle mesure les actions du premier programme d'actions de l'Agenda 21 ont-elles contribué aux finalités, orientations et enjeux prioritaires affichés en 2006 ? En quoi les principes d'actions identifiés ont-ils été mobilisés ?
- œ Q4. Dans quelle mesure l'Agenda 21 de la Gironde contribue-t-il aux finalités et mobilise-t-il les éléments déterminants du cadre de référence national ?
- œ Q5. Quelle cohérence interne (avec politiques départementales) et quelle cohérence externe (avec autres dispositifs et politiques sur le territoire) ?

Cette série de questions renvoyait à plusieurs critères d'évaluation : efficacité (atteinte des objectifs) ; cohérence interne (adéquation des moyens aux objectifs et des politiques départementales entre elles) et externe (complémentarité avec les politiques publiques menées par d'autres acteurs sur le territoire), ... Néanmoins, ces critères ne devaient pas masquer l'importance d'une analyse des processus et notamment de la mobilisation des différentes parties prenantes pour la bonne marche de l'Agenda 21. L'évaluation et ses questions doivent donc tant porter sur les résultats et effets de la démarche que sur sa mise en œuvre.

Sur la base des entretiens réalisés auprès d'une vingtaine d'élus et directeurs du Conseil Général, des thèmes d'évaluation ont été mis en évidence qui ont permis de définir des questions plus détaillées pour chacune des questions « chapeau » du cahier des charges. Ces questions sont présentées ci-dessous au travers de leur problématique générale. Pour plus de détail, on peut se référer au référentiel d'évaluation réalisé pendant la phase de calage méthodologique (16 février – 16 mars).

Pour répondre à ces questions, des critères de jugement ont été élaborés qui ont pour but à la fois de faciliter la structuration de la collecte des données et d'orienter la

construction de la réponse en précisant les résultats ou impacts qui devraient être attendus. Ils sont donc un moyen d'approfondir chaque question et de préparer des réponses argumentées, sur une base rigoureuse. Le référentiel qui a été construit puis validé en conférence de vice-présidents intégrait donc des fiches par question évaluative avec le ou les critères de jugement définis.

Cette déclinaison des questions évaluatives a été présentée et validée en conférence des Vice-Présidents le 16 mars 2009.

Le tableau ci-dessous détaille les 17 questions évaluatives organisées autour de 6 thèmes et les outils déployés permettant d'y répondre.

2.2. Les outils déployés

Pour assurer une évaluation participative, le parti pris a été de croiser plusieurs outils, chacun ayant ses spécificités et pouvant s'adresser à un public particulier. Combiner plusieurs outils permet alors de toucher chacun des publics différents qui assurent la couverture du spectre le plus large possible de la population. Cette méthode devait permettre d'arriver à des conclusions plus robustes en croisant les regards. Le déploiement d'outils participatifs avait aussi l'avantage de produire une analyse en termes de perception pouvant compléter utilement une approche plus classique de recherche des résultats, compte tenu du niveau général d'avancement des actions.

Ainsi, les outils suivants ont été mobilisés pour l'évaluation de l'Agenda 21 de la Gironde (voir le cahier méthodologique pour plus de détails):

- Des entretiens individuels. Ils servent à recueillir de façon approfondie le point de vue des acteurs (élus, agents, partenaires...) et ont été particulièrement utiles tant dans la phase de cadrage que de collecte
- Des réunions publiques "classiques" : six réunions ont été organisées sur le territoire girondin qui ont surtout touché un public plutôt engagé, proche de la parole publique (associations, élus, habitants déjà fortement investis dans la vie locale et citoyenne...);
- Une consultation Internet : cet outil a visé deux cibles différentes : les girondins ceux ayant répondu étant le plus souvent une population d'inclus, connectés et généralement plutôt jeunes et les agents du Conseil Général; deux questionnaires distincts ont été élaborés et administrés;
- Un atelier citoyen : sur la base d'un recrutement aléatoire (tirage au sort, petites annonces...), 15 girondins ont travaillé pendant 3 week-ends sur la thématique de la consommation responsable (23 actions concernées sur 94).
- Des études de cas : quatre études de cas ont servi à approfondir et à raffiner les éléments mis en évidence au moyen des autres outils en examinant en détail les trois actions suivantes : clause sociale, manifestations responsables, CDA 21; une quatrième étude de cas a analysé l'implication des parties prenantes dans le processus de l'Agenda 21 de la Gironde.

Comme le tableau des questions évaluatives le mettait en évidence, ces différents outils ont permis de s'assurer d'une capacité à fournir des éléments de réponse et de croisement des outils. Cependant, il doit être souligné que ce souci de disposer de

plusieurs outils n'empêche pas que pour certaines questions, les éléments sont plus robustes que pour d'autres.

Par ailleurs, il faut rappeler que la mobilisation de ces différents outils ne permet pas une couverture exhaustive des résultats des actions engagées. Une sélection de la recherche d'information a été faite à partir des questions qui ont été définies avec le Conseil Général.

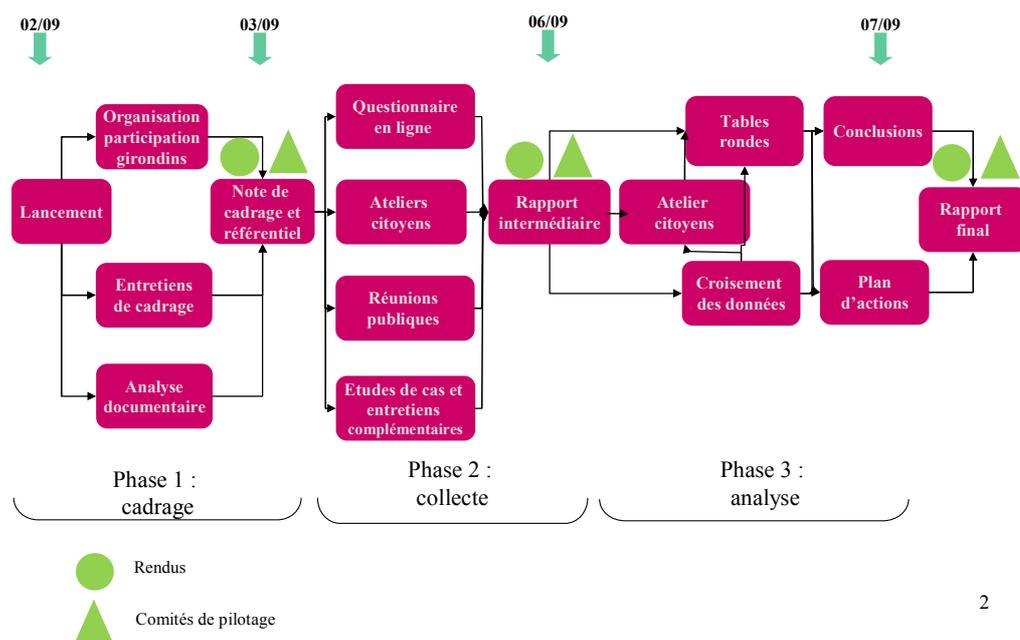
	Etudes de cas	Questionnaire	Entretiens	Analyse doc	Panel Citoyens	Réunions publiques
Le développement durable au service de la cohésion sociale						
☞ Dans quelle mesure les publics les plus défavorisés ont-ils été suffisamment pris en compte dans la mise en œuvre des actions du programme 2007-08 ?		X	X	X		X
☞ En quoi l'introduction de la clause sociale dans les MP a-t-elle modifié les comportements des acteurs et in fine amélioré l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles?	X			X		X
☞ En quoi la démarche de développement durable engagée par le CG a-t-elle pu modifier les méthodes et pratiques de travail social ?		X	X	X		
La gouvernance territoriale pour le développement durable						
☞ En quoi le rôle du Conseil Général a-t-il permis d'insuffler une réelle dynamique de développement durable parmi les collectivités girondines ?	X		X	X		X
☞ En quoi les contrats de développement durable et l'Agenda 21 sont-ils cohérents au regard du développement durable ?	X		X	X		
☞ L'introduction de critères de conditionnalité a-t-elle contribué à soutenir des projets plus cohérents avec les problématiques de développement durable?	X		X	X		X
Le développement durable au service de la cohésion/dynamique territoriale						
☞ Dans quelle mesure la maîtrise de la consommation d'espace est devenue un critère systématique dans la conception et la mise en œuvre des politiques et projets ?	X		X	X		X
☞ En quoi les actions menées dans le domaine des transports contribuent-elles à une meilleure gestion de la mobilité à l'échelle du département ?		X	X	X		X
☞ Dans quelle mesure les actions engagées ont-elles renforcé le développement d'une dynamique de Production durable sur le territoire girondin ? (Energie, forêt, agriculture)			X	X		X
☞ En quoi la mise en place d'outils de connaissance et de coopération favorise la prise de conscience collective des enjeux de gestion des ressources (biodiversité, paysage, eau, déchets) et renforce la travail partenarial ?			X	X		X
L'éducation pour un développement durable						
☞ Dans quelle mesure les actions de l'Agenda 21 ont-elles contribué à promouvoir la formation et l'éducation de tous les publics pour un DD (A21 scolaires, Manifs responsables, opérations de sensibilisation, santé environnementale...)? Quels sont leurs principaux résultats et effets ?	X	X		X		X
☞ Dans quelle mesure les actions de l'Agenda 21 ont-elles favorisé une prise de conscience et une évolution des girondins quant à leurs comportements et pratiques de consommation de biens et services ?		X			X	X

La participation des acteurs						
☞ Dans quelle mesure les girondins ont-ils été associés à l'ensemble des étapes de l'Agenda 21 de la Gironde ?		X	X	X		
☞ Dans quelle mesure le CDA21 a-t-il joué un rôle majeur d'animation et de participation des acteurs ?	X			X		X
Le changement des pratiques au sein du CG						
☞ Les actions en matière d'écoresponsabilité (TIC, déplacements, patrimoine, ...) ont-elles conduit à des changements de comportements de la part des agents ?		X	X			
☞ L'exemplarité dans les domaines de l'achat et de l'investissement a-t-elle eu les résultats escomptés ?			X	X		X
☞ Dans quelle mesure les pratiques de travail en transversalité ont-elles progressé et se sont-elles traduites par une plus grande cohérence des politiques départementales et des changements de pratiques sur les territoires ?	X	X	X			

2.3. Le déroulement

L'évaluation stratégique partagée de l'Agenda 21 de la Gironde s'est déployée entre le mois de février et le mois de juillet 2009. Le schéma ci-dessous rappelle comment se sont articulées les différentes phases de ce travail. Il permet de mettre en évidence les contraintes de temps qui ont présidé à la réalisation de cette évaluation : cinq mois au total dont un consacré à la production du référentiel et un pour l'analyse.

Le phasage de l'évaluation



3. La genèse de la politique de développement durable du Conseil Général de la Gironde

Depuis 10 ans, le Conseil général de la Gironde mène une politique inscrite dans une démarche de développement durable, notamment à travers ses politiques territoriales. La notion de développement durable apparaît progressivement dans le vocabulaire du Conseil général à la fin des années 90, et se propage dans les différents services. Cependant, l'intégration des critères de développement durable dans les politiques du Conseil général doit encore être améliorée et élargie à l'ensemble des politiques, programmes et projets du Département, ce qui est réalisé avec le vote d'une délibération de développement durable en 1999, concrétisée en 2001 par la définition de contrats territoriaux nommés Contrats de Développement Durable (CDD) avec les Pays, Communautés de Communes et communes de la CUB.

3.1. Les premiers pas dans la politique contractuelle

Les premiers contrats passés sont les CDSU (Contrats de Développement Social Urbain) dans les années 90 qui ont permis de dégager des premiers crédits affectés, de façon contractuelle, à des communes voire aux premières communautés de communes issues de la loi Joxe (1990).

3.2. Les groupes territoriaux

Les groupes territoriaux sont nés d'une initiative d'un DGA, Monsieur François Noël Simonot, qui a lancé l'idée d'une concertation interne au Conseil général autour de l'aménagement global du territoire départemental ainsi que de l'émergence de projets de territoire.

L'initiative de réunir des groupes de travail autour de la notion de territoires et de deux groupes transversaux (stratégie et méthode) a suscité un véritable enthousiasme des directeurs et des chefs de service. Ces groupes ont fonctionné pendant une année entière. Ils étaient constitués d'une dizaine de personnes chacun, qui se sont découvertes et ont appris à travailler ensemble. Ils établissaient au niveau de chacun des territoires retenus diagnostic, grands axes et propositions d'objectifs.

L'arrêt des groupes territoriaux dont la motivation n'est pas claire semble avoir été mal vécu par certains acteurs. La volonté de continuer à travailler ensemble demeure dans l'objectif de contribuer à la modernisation du Département et au passage de la logique de guichet à une logique de projets.

3.3. Les débuts de la politique de développement durable

En 1999, le Conseil général définit sa première politique d'aménagement et de développement durable. Les ambitions de cette politique sont multiples :

- Répondre aux objectifs de péréquation et de proximité avec les communes girondines ;
- Maîtriser la production de richesses ;
- Protéger l'environnement ;
- Impulser un développement homogène, cohérent, égalitaire et solidaire.

La mise en œuvre de cette politique se traduit par deux délibérations le 22 octobre et 17 décembre 1999 qui précisent d'une part l'accompagnement des territoires engagés dans la démarche Pays et d'autre part une Charte de développement durable.

Au cours du **premier semestre 2001**, l'effervescence autour du développement durable conduit à un diagnostic des politiques publiques du Conseil général à l'aune du

développement durable. A travers une large concertation interne, toutes les politiques sont évaluées. Cependant, des blocages apparaissent, ce qui provoque un affaiblissement du dynamisme interne en faveur du développement durable.

Le **4 septembre 2001**, le Conseil général élargit son engagement auprès des territoires urbains et lancent la nouvelle politique territoriale : les Contrats de Développement Durable. Ces contrats marquent la phase opérationnelle de la politique territoriale de développement durable sur le Département de la Gironde. Ils résultent d'une construction négociée avec les élus des territoires bénéficiaires du contrat ; ils privilégient l'accompagnement dans la durée des opérations envisagées et prennent en compte la diversité des problématiques liées à la multiplicité des projets des territoires.

Le contrat est constitué de deux accords :

- Une convention d'objectifs pluriannuelle ;
- Un contrat opérationnel annuel.

Ils s'adressent aux : Pays, Communautés de communes et d'agglomération, et Communes de la CUB.

En 2003, le constat est fait que l'intégration de critères de développement durable dans les CDD est très faible. En 2004, dans le cadre des CDD, le Conseil général introduit un système de bonification (jusqu'à +35%) dans son règlement d'intervention, afin d'encourager et de mieux soutenir les maîtres d'ouvrage qui s'engagent sur les principes de développement durable. Trois types de critères sont proposés :

- qualité environnementale,
- approche économique et sociale dans le choix de la maîtrise d'œuvre,
- méthode de travail (concertation, pluridisciplinarité des professionnels...).

En deux ans, seuls deux projets y ont eu recours.

Cette démarche de bonification est reconnue au niveau national par les « Rubans du développement durable ».

L'année 2005 permet de mettre en place différents outils au service du développement durable dans les territoires :

La volonté du Conseil Général de lancer une expérimentation au sein des collectivités territoriales girondines se traduit par le lancement d'un appel à projet en mars 2005. Les bénéficiaires de l'appel à projet, au nombre de 25, sont des communautés de communes, des Pays et des communes de la CUB. Cette éligibilité découle du dispositif mis en place dans le cadre des Contrats de Développement Durable. Le lancement des Agenda 21 dans les différentes collectivités s'échelonne sur un an et demi.

Par ailleurs, la délibération du Conseil Général du 15 décembre 2005 relative aux critères de développement durable pour les investissements soutenus et réalisés par le CG 33 a constitué une évolution importante dans les relations avec les collectivités territoriales et partenaires en définissant une liste de dix critères récapitulés dans ce qui a été appelé la fiche « verte » : Mise en place d'un système de management des opérations ; Prise en compte de la relation de l'équipement avec son environnement immédiat ; Recours préférentiel à des matériaux en cohérence avec les objectifs du développement durable et du commerce éthique (ou équitable) ; Prévision, avant le démarrage du chantier, des modalités de la collecte et de l'évacuation des déchets ; Développement de solutions techniques adaptées pour le traitement sélectif et optimisé des déchets produits par le fonctionnement de l'équipement ; Recours à une énergie renouvelable ou locale pour le fonctionnement de l'équipement ; Mise en place de solutions techniques visant à optimiser les consommations d'énergie et de flux ; Maîtrise

de la consommation d'eau potable ; Prise en compte du confort de vie dans l'équipement ; Intégration de la clause sociale dans les modalités d'exécution des marchés publics liés à l'équipement. Trois de ces dix critères sont intégrés obligatoirement à partir de 2006.

Les ERE de l'Agenda21 : Expliquer - Recommander – Évaluer sont enfin lancés. Des groupes de travail transversaux sont créés sur des sujets sur lesquels il n'est pas nécessaire d'attendre le diagnostic pour savoir qu'il faut agir...

Il s'agit de susciter l'étude pragmatique d'une question globale, recouvrant plusieurs secteurs, et qui mérite l'énoncé de recommandations concrètes qui permettront de réorienter les actions du Conseil Général ou de proposer de nouvelles mesures démontrant rapidement son engagement dans le développement durable et sur des thématiques clairement identifiées par le grand public.

Le groupe de travail se réunit à plusieurs reprises à l'initiative de son animateur et du référent pour étudier la question, formuler des projets de recommandations et imaginer des outils d'évaluation. Il est animé par la Mission Agenda 21 et un référent administratif. Les travaux sont suivis par la Présidente de la Commission du Développement Durable.

Les séances du groupe de travail aboutissent à la rédaction d'un projet de Note de Recommandations (Version 0) soumise à une première consultation auprès des Directions et Services concernés qui sont invités à émettre leurs avis, commentaires, corrections ou contributions complémentaires. La synthèse des avis est rédigée par la Mission Agenda 21 : c'est la Version 1, qui fait l'objet d'une transmission au Directeur Général pour examen en CODG avant passage au CSO.

Si modifications, une Version 2 est rédigée et présentée aux Bureaux des Vice-Présidences concernées, puis à la Conférence des Vice-Présidents pour validation. Enfin le Directeur Général la diffusera aux Services pour qu'ils la mettent en application.

Tout au long de leur mise en œuvre, ces recommandations font l'objet d'une évaluation continue, exercice après exercice, en vue d'amélioration continue. L'évaluation de cette « démarche de progrès » est accompagnée par la Mission Agenda 21.

Quatre « ERE » ont dès le départ été mises en place :

- pour une gestion durable des forêts (bois et forêts écocertifiés, bois dans la construction, chauffage au bois, papiers,...).
- pour un achat public responsable (achats éthiques, achats équitables, achats verts).
- pour le développement des énergies renouvelables (éolien, solaire, biomasse, géothermie).
- pour une haute qualité environnementale des bâtiments (système de management des opérations, qualité environnementale des bâtiments).

Fin 2005, la quasi-totalité du territoire girondin est structurée en intercommunalités (communautés de communes, Pays), une majorité ayant contractualisé avec le Département à travers un CDD. Chaque territoire a un référent du Conseil général, chargé d'accompagner les collectivités. Ce qui a facilité les échanges entre les services du Conseil général et ceux des collectivités locales.

Entre 2002 et 2007, 27 communes de la CUB et 45 communautés de communes et d'agglomération, fédérées dans 9 Pays en ont bénéficié.

3.4. La mise en place simultanée d'un Agenda 21 pour le Département

Simultanément à la mise en œuvre des CDD, le Conseil général s'est engagé dans une démarche d'Agenda 21, suite à un bilan réalisé avec les partenaires territoriaux et du CDD montrant qu'il était nécessaire d'approfondir le contenu durable de la programmation.

En avril 2004, suite aux élections cantonales, le Président, lors de son discours d'investiture, souligne trois priorités : la jeunesse, l'insertion et l'Agenda 21. Cet engagement est validé par la délibération du 24 juin 2004 qui lance officiellement l'Agenda 21 de la Gironde.

Cette démarche a été conduite par la Mission Agenda 21, directement rattachée au Directeur général. Le travail de la Mission Agenda 21 est alors encadré par un Comité de suivi opérationnel, composé du Vice-Président Politiques contractuelles et Développement Durable, de la Présidente de Commission Développement Durable, du DGSD, du Secrétaire général et de la Directrice de la DDT.

La sensibilisation interne a été la première étape de l'Agenda 21. La mobilisation des agents et des élus s'est appuyée sur 3 axes :

- L'information,
- La formation : 4 journées ont été proposées à l'ensemble des agents ;
- La participation et la co-construction.

Les séances de formation des agents ont rencontré un vif succès. Les effectifs n'ont cessé de croître de la première journée à la dernière et l'évaluation donnée par les participants s'est révélée positive.

Les agents et élus ont été amenés à participer activement et à co-construire le projet du département par l'intermédiaire du pré-diagnostic réalisé en interne d'octobre 2004 à janvier 2005, sur la base du volontariat des élus et agents (550 inscrits). Cette étape prépare le diagnostic préalable à l'élaboration du premier programme d'actions de l'Agenda 21.

Pour cela, des ateliers ont été installés selon 8 lignes d'action transversales. Pour chaque atelier, un Vice-président et un DGA ont été désignés ambassadeurs ; ils ont eu pour rôle de rapporter la parole du groupe dans les autres instances de concertation et de délibération.

Les 8 lignes d'action étant transversales, elles ne collaient pas directement aux compétences sectorielles du Conseil général :

- Biens communs
- Intergénération
- Temporalités
- Développement solidaire et responsable des territoires
- Gestion des risques
- Service public
- Citoyenneté, participation, communication
- Bonnes pratiques

Pour chaque groupe, 3 réunions ont été organisées avec les objectifs suivants :

- Définir la ligne d'action, les projets en cours qui s'y rattachent ;
- Identifier les pratiques incluses, exclues ou supposées de cette ligne d'action ;

- Déterminer les connaissances manquantes à préciser par le diagnostic.

Ces ateliers ont abouti à la rédaction de fiches par ligne d'action, servant de cadrage pour la mission d'accompagnement du consultant pour le diagnostic et les orientations de l'Agenda 21 de la Gironde.

En mars 2005, le pré-diagnostic interne est présenté devant les élus locaux lors d'une journée de restitution publique. Deux cent personnes assistent à l'événement.

En avril 2005, un cabinet de consultants réalise le diagnostic partagé, à partir du cahier des charges rédigé dans la concertation par le Conseil général. De **juin à décembre** différents modes de concertation sont organisés avec les partenaires : ateliers de réflexion, concertation territoriale avec les élus et agents, concertation de techniciens. Onze forums associant les citoyens sont organisés sur tout le territoire. En tout, ceux sont plus de 2 500 personnes (citoyens, élus, agents, techniciens) qui contribueront à l'élaboration du diagnostic territorial.

En janvier 2006, le diagnostic est analysé par les directeurs et les élus. Une synthèse des contributions des élus et des agents est réalisée et travaillée lors d'un séminaire d'une journée avec l'ensemble des DGA et directeurs du Conseil Général pour définir « la carte d'identité de l'Agenda 21 de la Gironde ». Retravaillée par la Mission, cette « carte d'identité » est validée. Les finalités, orientations et principes d'action de l'Agenda 21 sont présentées publiquement en février (450 présents). Il s'agit dès lors de transformer ces principes en actions concrètes : le Conseil Général lance la campagne « Envies d'action » en Avril. La Mission Agenda 21 avec la communication interne met en place des outils pour remobiliser les agents en interne (7 semaines de concertation interne) et les partenaires (sous forme d'ateliers), et s'installe pendant trois jours sur la dalle de l'esplanade de Mériadeck pour mobiliser les Girondins. Cette concertation permettra de collecter plus de 2 500 propositions d'actions.

En juillet, sept « ateliers de tri » internes conduits par, deux Vice-présidents et un Directeur - sélectionnent les propositions qui pouvaient être retenues pour le programme d'actions de l'Agenda 21.

Pour assurer le tri, une grille de lecture commune à tous les ateliers a été élaborée. Pour chacune des 2 530 propositions, quatre questions devront être posées :

- L'action contribue-t-elle à l'ensemble des finalités de l'Agenda 21 ?
- L'action se met-elle en œuvre avec les principes d'action de l'Agenda 21 ?
- L'action relève-t-elle des compétences du Conseil général ?
- Les ressources nécessaires sont-elles disponibles et/ou mobilisables ?

Ces ateliers et les temps d'arbitrages politiques (Bureau des Vice-Présidents, semaine des élus) aboutissent à l'élaboration d'un programme d'actions, comprenant 7 orientations, 33 enjeux et 94 actions. Le budget primitif de **décembre 2006** valide ce programme d'actions ainsi construit. Il est mis en place dès le mois de **janvier 2007**.

Pour élaborer le système de suivi, ont été désignés pour chaque action un élu et une direction fonctionnelle en charge du suivi. Chaque action est dotée d'un chef de projet, recruté sur la base du volontariat. La base Lotus est utilisée pour la mutualisation des documents relatifs au suivi.

3.5. Le programme d'actions

Le programme d'actions de l'Agenda 21 de la Gironde s'articule autour de 3 niveaux : 7 orientations qui se déclinent en 33 enjeux, auxquels répondent 94 actions à mettre en œuvre dans un temps très court de 2 ans (période 2007-2008).

Nous rappelons ci-dessous les 7 orientations structurantes, qui sont résolument transversales aux compétences sectorielles exercées par le Conseil Général :

- Gérer durablement l'espace girondin
- Innover et expérimenter pour les générations futures
- Répondre aux besoins des générations actuelles, à commencer par ceux des plus démunis
- Ouvrir, valoriser et préserver nos ressources culturelles et naturelles
- Nourrir les volontés et le changement des pratiques individuelles et collectives par l'exemplarité et la mutualisation des expériences
- Dynamiser les initiatives locales et accompagner les territoires girondins vers un développement endogène, équitable, responsable et solidaire
- Ensemble mieux vivre, ici et ailleurs

Cette structure du programme d'actions mérite d'être discutée plus en détail. Le tableau ci-dessous fait une analyse atouts/faiblesses des choix effectués.

	Atouts	Faiblesses
Les orientations	La facilité de mémorisation La transversalité La couverture des finalités du DD	Leur compréhension immédiate Leur lisibilité pour le grand public
Les enjeux	La problématisation des orientations	Leur caractère théorique Leur faible appropriation
Les actions	La couverture de l'ensemble des directions Leur nombre relativement peu élevé par rapport à d'autres Agendas 21 La transversalité pour la mise en œuvre Leur caractère novateur et expérimental	L'absence d'actions emblématiques mémorisables La difficulté à les articuler à des ensembles cohérents d'actions
La durée du programme	La nécessité d'un engagement immédiat	La difficulté anticipée à tenir l'engagement
Les fiches actions	La clarté dans la répartition des rôles La précision des indicateurs La réflexion sur la prise en compte des finalités et principes du DD	Leur lourdeur de gestion Le nombre d'indicateurs à renseigner

4. Synthèse du bilan de la mise en œuvre du programme d'actions 2007-2008

94 actions étaient inscrites dans ce programme d'actions, sachant que 4 actions ont été abandonnées ou fusionnées (présentées dans le tableau ci-dessous) :

- L'action G3. Elaboration d'un système de référence stratégique départemental a été fusionnée avec l'action D12. Définition en partenariat du cadre de la prochaine génération de Contrats de DD
- L'action O5. Des plans d'actions territoriaux pour les espaces naturels a été rapprochée de l'action O3. Création d'un observatoire de la biodiversité
- L'action O19. Définition d'une nouvelle approche partagée du patrimoine a été fusionnée avec l'action O2. Observatoire partagé du paysage
- L'action N9. Expérimentation de la certification ISO 9001 sur un dispositif du CG : le contrat de développement durable a été abandonné et a rejoint l'action D12. Définition en partenariat du cadre de la prochaine génération de Contrats de DD

Deux actions ont été dédoublées :

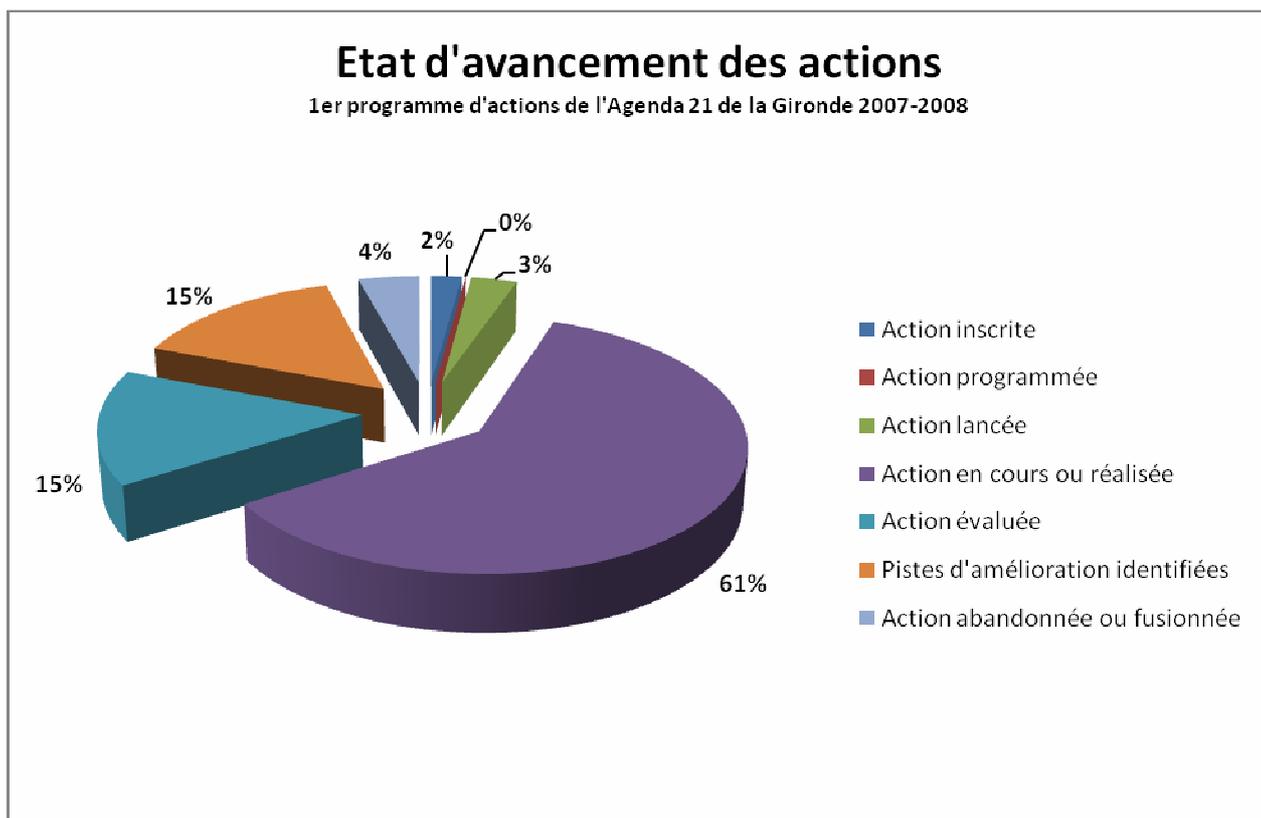
- Les actions R1. Renforcement de la lisibilité de la présence territorialisée des services départementaux et R1 bis. Solidarité 2010 sont dédoublées.
- Les actions D1. Soutien de la valorisation des agro ressources non alimentaire (VANA) et D1bis. Soutien de la valorisation des démarches qualité

4.1. Etat d'avancement général des actions

Sur la base du bilan des réalisations présenté en novembre 2008, nous avons procédé à une analyse statistique simple permettant de caractériser l'état d'avancement du programme d'actions.

En s'appuyant sur les pictogrammes décrivant le degré de mise en œuvre de chaque action, les constats suivants ont pu être dressés :

- 2 % des actions sont inscrites à l'Agenda mais la mise en œuvre n'a pas débuté.
- 3 % des actions sont programmées, planifiées ou une étude a été lancée.
- **61 % des actions sont en cours de réalisation ou réalisées.**
- 15 % des actions sont en cours d'évaluation ou évaluées.
- 15 % des actions sont réalisées, évaluées et avec des pistes d'amélioration en voie d'identification ou identifiées.



4.2. Etat d'avancement des actions par critère

Pour compléter cette analyse globale, des investigations ont été menées sur plusieurs critères :

- L'avancement selon les 7 orientations du programme d'action
- L'avancement selon le type de bénéficiaires
- L'avancement en fonction du niveau de concertation

Les principaux résultats de ces investigations sont les suivants :

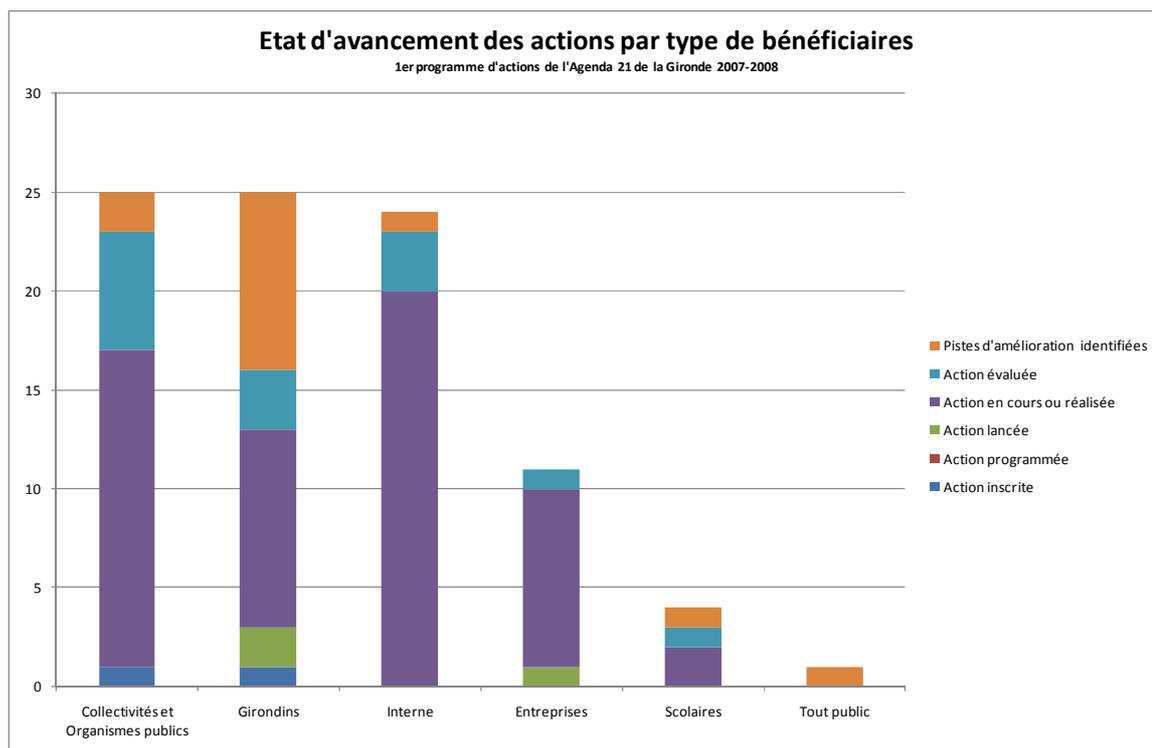
Pour ce qui est des 7 orientations du programme, il faut souligner les points suivants :

- Les orientations O (Ouvrir, valoriser et préserver nos ressources culturelles et naturelles) et N (Nourrir les volontés et le changement des pratiques individuelles et collectives par l'exemplarité et la mutualisation des expériences) sont celles dont les actions ont le mieux avancé, respectivement 4 et 3 actions ont été accomplies complètement.
- Seule l'orientation G (Gérer durablement l'espace girondin) ne fait pas apparaître d'actions achevées à 100%, la majeure partie d'entre elles étant en cours de réalisation ou juste réalisées.
- Les orientations R (Répondre aux besoins des générations actuelles à commencer par les plus démunis) et E (Ensemble, mieux vivre ici et ailleurs) sont les seules où une action n'a pas démarré.

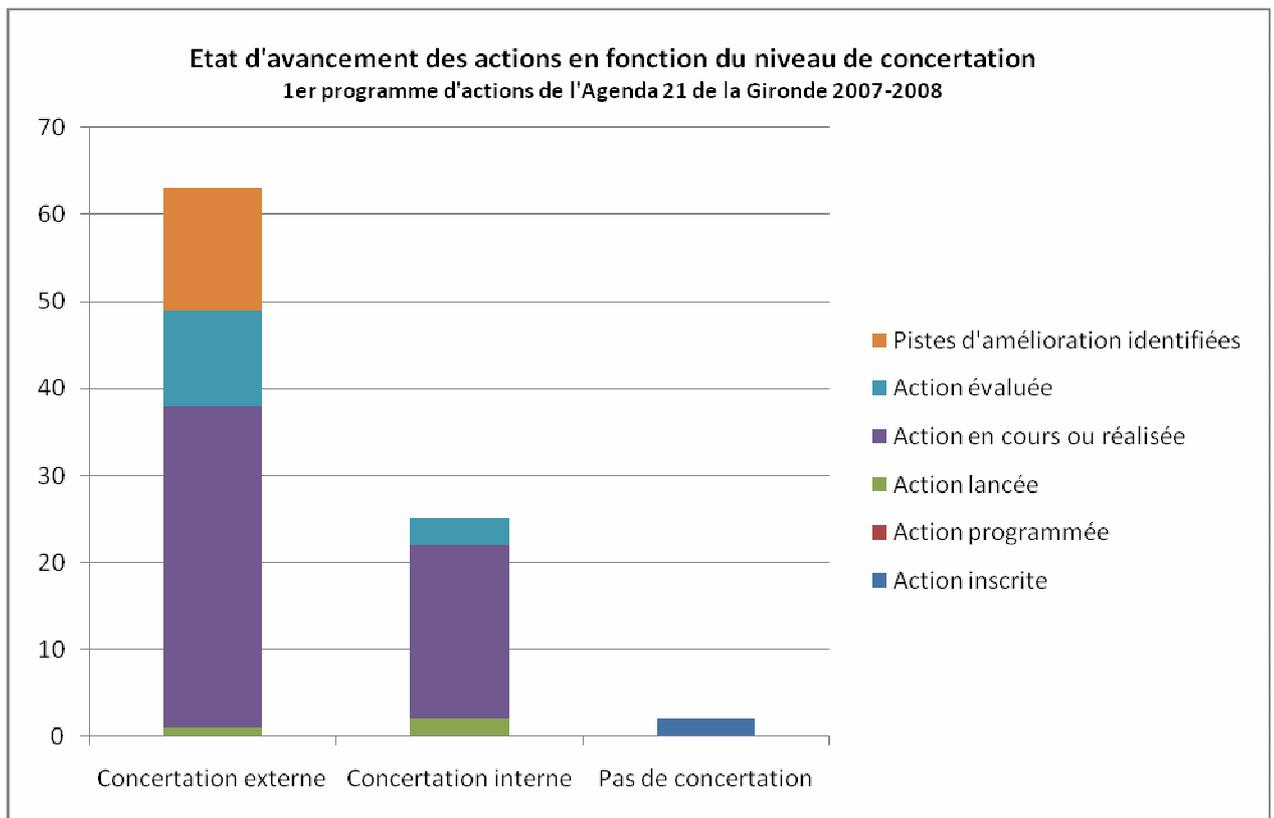
Orientation	Etat d'avancement						Total
	Action inscrite	Action programmée	Action lancée	Action en cours ou réalisée	Action évaluée	Pistes d'amélioration identifiées	
G	0	0	0	6	1	0	7
I	0	0	1	8	3	2	14
R	1	0	0	10	0	2	13
O	0	0	0	11	3	4	18
N	0	0	0	12	4	3	19
D	0	0	0	9	3	2	14
E	1	0	2	1	0	1	5
Total	2	0	3	57	14	14	90

En ce qui concerne l'état d'avancement des actions en fonction des bénéficiaires, les constats qui peuvent être dressés sont les suivants :

- Les actions les plus avancées dans leur réalisation sont celles qui touchent les girondins, près de la moitié étant soit en cours d'évaluation, soit entièrement achevées (avec améliorations identifiées).
- Les actions envers les collectivités et organismes publics qui représentent aussi près d'un quart du nombre total d'actions ont un degré d'avancement moins important, la majorité d'entre elles étant en cours de réalisation ou réalisées mais non évaluées.
- Enfin, l'essentiel des actions vers l'interne sont aussi dans cette situation d'être soit réalisées sans évaluation soit en cours.



Enfin, l'état d'avancement des actions en fonction du niveau de concertation fait apparaître, de manière peut-être convergente avec l'hypothèse avancée ci-dessus pour les actions à visée interne, un degré d'avancement plus important des actions ayant fait l'objet d'une concertation avec des partenaires extérieurs au Conseil général, même si celles-ci sont plus nombreuses que les actions ayant fait l'objet d'une concertation interne. Ainsi, toutes les actions finalisées (état d'avancement : 100 %), ainsi que la majorité des actions en évaluation (11 actions sur 14) ont été mises en œuvre en concertation élargie (Transversalité et concertation ouverte sur les partenaires extérieurs).



5. La mise en œuvre de l'Agenda 21

Même si le développement durable a été progressivement inscrit dans les politiques publiques départementales depuis la fin des années 90 (Charte de développement durable adoptée fin 1999), l'élaboration de l'Agenda 21 a constitué un temps fort, dont les modalités mêmes ont impacté la mise en œuvre du programme.

Alors même que les principes du développement durable sont globalement partagés par les élus et directeurs du Conseil général, la construction du dispositif n'a pas toujours été bien assimilée, peut-être parce que mettant plus en avant le processus de changement, et notamment le besoin d'une plus grande transversalité que les orientations stratégiques du programme.

Le double processus descendant (sur les 7 orientations) et montant (les envies d'action qui se sont concrétisées par le choix des 92 actions initiales) a certainement limité l'appropriation des objectifs (appelés enjeux dans le programme), perçus comme construits de manière ex-post et juxtaposés aux orientations.

De ce fait la lisibilité globale du programme reste complexe ; son appropriation tant par la plupart des services que des élus se limite plus aux 7 orientations G.I.R.O.N.D.E. et aux quelques actions pour lesquels les acteurs sont directement concernés, ce qui rend de fait plus difficile le portage de l'Agenda 21.

On dresse alors le constat d'une connaissance insuffisante du contenu du programme d'actions et ce malgré une communication et information importante et continue sur l'Agenda 21 : différents supports et outils ont été déployés mais qui ne semblent pas arriver à toucher leur cible ; l'hypothèse selon laquelle ces cibles sont « noyées » sous une information riche et variée doit être prise en considération pour expliquer la difficulté qu'éprouvent les agents et élus (mais aussi les partenaires) à identifier la spécificité de l'Agenda 21 de la Gironde.

Enfin, on ne peut que souligner l'investissement des acteurs les plus directement concernés par la mise en œuvre des actions (mission Agenda 21, membres du CSO, chefs de projet) qui a permis d'obtenir un taux de réalisation des actions de 94% en deux ans, alors même que le nombre d'actions est élevé et le temps du programme d'actions relativement court si on le compare aux pratiques classiques de déploiement des programmes de politiques publiques, et plus spécifiquement des Agendas 21 mis en œuvre par d'autres collectivités françaises (un temps moyen compris entre 3 et 5 ans).

5.1. Perception des objectifs du programme

5.1.1. Un enjeu de transversalité

La construction de l'Agenda 21 de la Gironde a reposé, comme pour tout Agenda 21, et en pleine adéquation avec le référentiel national des projets territoriaux de développement durable, sur deux grands axes de travail :

- le développement des finalités
- l'intégration de principes

Ces deux axes sont intrinsèquement liés, la mise en application des principes participant directement au développement des finalités.

Dans le cas précis de la Gironde, les constats dressés sur la prise en compte du développement durable depuis la fin des années 90 (qui restait insuffisante et largement superficielle) ont abouti à formuler une théorie d'action mettant en avant l'importance du processus de conduite du changement pour aboutir à une réelle intégration du développement durable. Et au cœur de cette théorie, se trouve notamment le principe

jugé crucial d'amélioration de la transversalité. Ce principe est devenu la clé de voute de la construction du programme d'actions. Ainsi de manière très récurrente, les personnes rencontrées lors d'entretiens ont mis en avant la progression de la transversalité comme un des résultats majeurs de l'Agenda 21.

Il découle de cette orientation initiale deux conséquences majeures dans le déploiement de l'Agenda 21 :

- Pour mettre en pratique la transversalité, il a été nécessaire de définir un nombre relativement élevé d'actions (92 initialement) de sorte à couvrir l'ensemble des directions du Conseil général dans des projets impliquant quasi systématiquement plusieurs d'entre elles.
- La mise en avant du principe de transversalité a rendu plus difficile la lisibilité globale de l'Agenda 21, tant dans la présentation objective du document (7 orientations, 33 enjeux, 92 actions) que dans la perception des lecteurs qui ont du mal à identifier des enjeux clés ou actions emblématiques, renvoyant directement à la prédominance implicite des principes sur les finalités.

Il en suit de notre point de vue une appropriation plus difficile, alors même que les valeurs du développement durable sont globalement partagées par les élus, directeurs et agents du Conseil général.

5.1.2. Des objectifs issus du processus de concertation

La définition des objectifs du programme d'actions de l'Agenda 21 a été considérée par un certain nombre d'agents du Conseil Général comme insuffisamment achevée, bien que cela soit largement compréhensible au regard du contexte et de la méthode choisie pour élaborer ceux-ci. Cette assertion mérite cependant des éclaircissements : les objectifs d'un programme d'actions peuvent se décliner à plusieurs niveaux : des objectifs très stratégiques, qui se déclinent en objectifs de plus en plus spécifiques avant d'être opérationnels (les actions). Ce schéma classique, très descendant, ne peut s'appliquer entièrement au cas de la construction des objectifs du programme d'actions de l'Agenda 21 : les orientations jouent le rôle d'objectifs stratégiques mais la déclinaison ne s'est pas poursuivie. Les 33 enjeux ne peuvent pas alors être considérés comme des objectifs détaillés sur lesquels les directions se seraient senties en adéquation, d'autant que leur définition relève plus d'une mise en cohérence ex-post des actions qui avaient été sélectionnées. Cette situation s'explique donc par un contexte particulier qui ne permettait pas d'avoir un processus descendant et par une volonté, celle d'impliquer les Girondins.

Pour ce qui est du contexte particulier, il faut revenir, comme nous l'avons souligné précédemment, aux constats tirés des premières années de mise en place d'une politique de développement durable dont le caractère était de fait superficiel, la plupart des directions considérant qu'elles n'avaient pas à modifier leurs pratiques de travail et qu'elles intégraient de manière naturelle le développement durable dans leurs politiques et actions.

Ainsi, sans être opposées à la mise en place d'un Agenda 21, un certain nombre de directions étaient sceptiques quant à sa valeur ajoutée et donc in fine relativement passives dans son processus de construction, alors même qu'elles étaient invitées à y participer activement.

Par ailleurs, tel que préconisé par le cadre de référence national mais plus largement l'ensemble des guides et méthodes d'élaboration d'un Agenda 21, la Gironde a souhaité faire une place importante à la concertation, en impliquant les partenaires et les citoyens.

Il en a découlé un double processus de construction

- Descendant en associant les directions à l'élaboration des orientations, mais sans poursuivre ce travail à un niveau plus détaillé (objectifs spécifiques)
- Ascendant pour le choix des actions (les « Envies d'actions »), mais sans s'inscrire dans des objectifs spécifiques clairs.

Il ne faudrait pas pour autant donner le sentiment qu'il s'agit de deux processus déconnectés de construction du programme, d'autant que des processus de validation intermédiaire permettaient des allers-retours entre ces logiques ascendantes et descendantes. Ce que nous souhaitons souligner, c'est que ce double processus a eu un point faible, ce niveau intermédiaire des objectifs, appelés enjeux, qui n'ont pas été suffisamment discutés dans le cadre de l'élaboration du programme et donc de fait n'ont pas été réellement appropriés alors même qu'ils devraient jouer un rôle clé au niveau du management du programme.

Ce processus a montré de nombreux avantages mais aussi quelques inconvénients. Tout d'abord, il faut souligner les résultats positifs obtenus :

- Une forte implication des citoyens et partenaires du CG
- Une réelle lisibilité à l'extérieur
- Un vivier important d'actions, largement originales et nouvelles (les 3/4 des actions sont dans ce cas, ce qui reste une exception parmi les Agendas 21 qui ont tendance à privilégier l'intégration d'actions existantes)

D'un autre côté, ce processus a conduit à ce côté inachevé de la théorie d'action du programme :

- En n'étant pas entièrement descendant, le processus de construction n'a pas décliné logiquement les orientations en objectifs plus spécifiques qui se seraient ensuite concrétisés sous forme d'actions.
- En n'étant pas non plus totalement remontant, le groupe en charge de l'élaboration de l'Agenda 21 s'est retrouvé avec une liste impressionnante d'actions possibles qu'il a fallu rattacher à des objectifs très généraux.
- Par conséquence, ce qui a été dénommé « enjeux » a tenu le rôle d'objectifs plus précis, construits de manière un peu artificielle (ou en tout cas sans être issu d'une déclinaison logique), alors même que ce sont ces objectifs qui doivent être discutés et appropriés par les directions amenées à mettre en œuvre les actions.

5.1.3. Une implication insuffisante des directions générales adjointes

Un autre constat qui peut être fait sur le processus de construction de l'Agenda 21 est l'implication insuffisante des DGA, même si les différents outils déployés permettaient leur contribution (ateliers internes et externes qu'ils encadraient, participation au comité de coordination, séminaire de direction dédié à la définition des finalités, orientations du programme d'actions...).

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être donnés à cette situation :

- Premièrement, on peut noter une difficulté classique dans toute organisation d'acceptation des missions transversales : les services opérationnels ayant par nature du mal à accepter la légitimité des services transversaux et leur immiscion dans leurs activités ; ce constat est valable pour un Agenda 21 comme pour tout autre projet transversal et il n'y a pas de spécificités girondines à cet égard ;

- Deuxièmement, comme mentionné plus haut, la plus-value de l'Agenda 21 n'était pas forcément perçue et/ou partagée, considérant qu'il existait déjà au sein du Conseil général une politique de développement durable ;
- Troisièmement, il n'est pas certain que la méthode de construction de l'Agenda 21 ait été complètement comprise et partagée par les directions, notamment sur le volet « montant » du processus pour faire émerger les actions de l'Agenda 21. Ce dernier point est crucial : le contenu concret d'une politique publique d'ampleur échappe aux directions dont c'est traditionnellement le rôle de traduire les orientations définies par les élus. Si d'un côté, cette méthode trouve autant sa légitimité tant dans la participation citoyenne qui est un principe clé des Agendas 21 que dans la crainte d'une ambition limitée des directions en matière de développement durable, elle limite l'incitation à s'impliquer des directions qui n'ont qu'une prise marginale sur le contenu.

In fine cette implication insuffisante des DGA a eu une conséquence directe sur la mise en œuvre du programme d'actions : les objectifs et actions n'étant pas suffisamment appropriés, l'intérêt pour le programme d'actions a été limité, restant marginal dans l'activité de nombreuses directions.

5.1.4. Des élus qui portent insuffisamment l'Agenda 21

La construction d'un Agenda 21 et sa mise en œuvre suppose un portage politique clair et massif pour plusieurs raisons :

- Les enjeux véhiculés par le développement durable sont forts et les attentes de la population à cet égard sont grandes.
- Les objectifs sont transversaux et nécessitent une grande coordination entre élus.
- C'est une politique nouvelle, qui peut bousculer les habitudes de travail des services.

Suite aux entretiens réalisés avec les principaux acteurs de la politique Agenda 21, le constat suivant peut être dressé :

- Le processus est porté par quelques élus moteurs et non par l'ensemble des élus ; seuls ceux directement concernés par l'Agenda 21 ont une visibilité de son contenu et de ses objectifs.
- L'appropriation de l'Agenda 21 est en fait partiellement limitée par le manque de lisibilité du document, jugé trop complexe et dont le nombre d'actions rend difficile l'identification de mesures emblématiques qui pourraient être plus facilement portées. Dans la même logique, les 7 orientations sont exprimées de manière transversale et au-delà l'acrostiche G.I.R.O.N.D.E., ce qui est recherché est insuffisamment appréhendé.
- On ne peut donc pas parler de dynamique d'ensemble qui porterait tant vers l'interne que vers l'externe les objectifs et ambitions de l'Agenda 21. Pourtant, le portage de l'Agenda 21 au niveau local par les élus semble plus actif (dans leurs cantons). Cette ambiguïté peut s'expliquer par différents éléments : sur leur canton, les élus se font les porte-parole d'une connaissance générale et d'un discours départemental à porter (d'autant que les valeurs du développement durable sont globalement partagées) et cela peut aussi conforter leur positionnement local s'ils sont engagés dans une démarche locale de développement durable ; alors qu'au Conseil Général, la logique des compétences sectorielles prime sur la transversalité des dossiers de l'Agenda 21.

5.2. L'organisation

5.2.1. La mission A21

La mission Agenda 21 a été créée en septembre 2004, suite à la délibération de juin 2004 lançant l'Agenda 21. Il s'agit d'une cellule d'appui pour l'organisation de la démarche, directement rattachée au directeur général des services.

Elle est composée de 7 personnes :

- 1 responsable de service
- 4 chargé(e)s de mission
- 2 assistantes

Son rôle a évolué au fur et à mesure de l'avancement de l'Agenda 21 :

- Dans la phase d'élaboration du programme, son rôle a été d'assurer l'interface entre le Conseil général et les prestataires chargés du diagnostic et de la définition des orientations et d'animer la démarche en interne.
- Depuis la mise en œuvre, son rôle est de suivre l'avancement des actions, d'être en soutien auprès des directions, d'assurer la mobilisation tant interne qu'externe et de développer la communication, mais aussi de piloter en direct une dizaine d'actions de l'Agenda 21.

De manière plus large, la lettre de mission du Directeur Général des Services (30/09/05) lui confie les objectifs suivants :

- Veiller au respect de l'esprit de la démarche Agenda 21
- Garantir la continuité et la cohérence de la démarche
- Coordonner les travaux collectifs d'un point de vue technique et logistique
- Diffuser les comptes-rendus des ateliers et gérer le forum Intranet
- Susciter la mobilisation et la participation du plus grand nombre en interne et en externe
- Communiquer régulièrement sur l'avancement de l'Agenda 21
- Constituer un appui aux porteurs de projets visant l'application des principes et valeurs du développement durable
- Partager les expériences en interne et avec les autres collectivités engagées dans une démarche Agenda 21

La mission Agenda 21 constitue une équipe dynamique, volontaire, aux moyens humains réels pour mener à bien ses objectifs. Sur ce point, il est très difficile de porter une appréciation sur la taille de la mission, au regard notamment des pratiques des autres institutions. En effet, de nombreuses collectivités se contentent d'un ou deux chargés de mission pour animer leur Agenda 21. Sans une évaluation des résultats obtenus dans ces configurations (et on ne dispose pas de données en ce sens puisque le CG33 est un des premiers à faire une évaluation), il est bien difficile de juger du nombre optimal de personnes nécessaires.

Nous considérons qu'au regard des objectifs poursuivis, de l'ambition du programme d'actions et du nombre d'agents du Conseil général (environ 6 500), la taille de la mission est loin d'être surdimensionnée. Au contraire, l'animation de la démarche, tant en interne que vis-à-vis des collectivités territoriales du département représente une charge de travail importante. La mission de fait ne peut répondre à toutes les sollicitations.

Son positionnement dans l'organigramme témoigne de l'importance accordée au développement durable dans l'institution. Elle peut en effet facilement alerter ou faire prendre conscience d'enjeux particuliers, de difficultés liées à la mise en place d'actions, et est aussi en capacité de réaction rapide sur des arbitrages pour la mise en œuvre du programme et de ses actions, en assurant le cadre dans lequel se déploie l'Agenda 21 ...

En revanche, ce positionnement peut aussi être une source de difficultés dans les relations avec les directions et DGA du conseil général. Celles-ci peuvent en effet avoir le sentiment que la mission Agenda 21 interfère dans la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles, associant la démarche Agenda 21 plus à une démarche de conduite du changement qu'à un projet de développement durable. Cette situation tend à démontrer que l'appropriation de la démarche de développement durable et de ce que recouvre la notion d'Agenda 21 n'est pas entière. Beaucoup ne voient ou ne veulent voir dans l'Agenda 21 qu'un programme d'actions alors même que la notion de projet territorial de développement durable rend bien compte de cette double dimension globale actions (au sens d'agir pour les finalités du développement durable) et de principes au cœur desquels la notion d'amélioration continue a toute sa place. L'Agenda 21 recouvre donc bien cet enjeu de conduite du changement, qu'il faut peut-être pouvoir expliquer plus clairement dans le cadre de l'Agenda 21, notamment afin de souligner les bénéfices de la démarche.

Enfin, sur le plan des outils développés, il est à noter le rôle moteur de la mission Agenda 21 dans le développement et l'utilisation d'outils pour la mise en œuvre des actions et l'animation de la démarche. La mission est notamment très impliquée dans les travaux menés à l'échelle nationale sous l'égide du MEEDDAT, ayant participé tant à l'élaboration du cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable qu'au référentiel d'évaluation qui a été développé en 2008/09.

La mission Agenda 21 est perçue comme effectuant un travail rigoureux sur des bases méthodologiques solides, ce qui peut aussi nuire parfois au message qui doit être passé : cette rigueur méthodologique n'est pas toujours comprise par les directions et est prise pour de la rigidité face aux contraintes opérationnelles. Cette discordance est liée de notre point de vue à deux raisons :

- D'une part, les directions ne perçoivent pas (ou ne le souhaitent pas) la cohérence méthodologique propre au développement durable qui les engage dans une relecture plus profonde des actions qu'elles mènent et de leurs modes de fonctionnement (cela est par exemple typique sur la participation citoyenne) ; cela renvoie bien évidemment à des schémas culturels très ancrés dans l'ensemble des organisations, qui ont privilégié la sectorisation des politiques mais aussi au sentiment largement répandu qu'on faisait du développement durable avant l'Agenda 21, sans cerner forcément la différence qu'il peut y avoir entre ces deux périodes.
- D'autre part, la mission est en effet garante de principes d'actions qui ne se « négocient pas » ; la reconnaissance de l'Agenda 21 de la Gironde par le MEEDDAT suppose le respect d'un cadre d'actions avec des finalités et des principes qui doivent s'appliquer a minima aux actions de l'Agenda 21 ; ainsi sans être doctrinaire, la mission remplit le rôle qui lui a été dévolu d'inviter les directions et services à progresser dans l'utilisation de cette méthode de travail. Il faut enfin rappeler que l'Agenda 21 de la Gironde a été lauréat du 1^{er} appel à reconnaissance du MEEDDAT (valable pour une durée de 3 ans) et devrait bientôt candidater pour son renouvellement.

5.2.2. Les instances de pilotage

5.2.2.1. La conférence des vice-présidents

Les vice-présidents assistent le Président dans la définition de sa politique et dans son exécution, et participent à la Commission Permanente. Chaque Vice-Président est chargé d'un secteur d'intervention spécifique. Ils se rassemblent dans le cadre d'une conférence hebdomadaire des vice-présidents qui constituent l'instance de décision concernant l'Agenda 21.

5.2.2.2. Le comité de pilotage

Ouvert aux partenaires depuis le début du diagnostic, en janvier 2005, il est composé de l'Etat (Préfecture et services déconcentrés), de la Région, de la Communauté Urbaine de Bordeaux, des Chambres consulaires, de la CAF, de la MSA, de l'AFAQ-AFNOR, des universitaires (aménagement, sociologie, sciences politiques...), de l'éducation nationale, de l'INSEE et, depuis décembre 2005, des référents élus des collectivités en Agenda 21 soutenues par le CG 33. Il se réunit à la même fréquence que la conférence des vice-présidents, après cette dernière.

5.2.2.3. Le bureau des vice-présidents

Les bureaux de Vice-présidence sont réunis avant chaque séminaire pour le suivi. Ils ont pour rôle de réaliser les bilans de chaque action relevant de leur vice-présidence ainsi que de préparer les décisions politiques, financières et administratives nécessaires à la mise en œuvre des actions.

Il se réunit deux fois par an a minima, pour la préparation du BP puis du BS.

5.2.2.4. Le séminaire des Elus

Ce séminaire à destination de l'ensemble des Conseillers Généraux a pour objectif de valider l'avancement de la démarche, et plus spécifiquement les points suivants :

- Validation des points d'étape préparés lors des séminaires des chefs de projets
- Validation de la démarche et du lancement des projets
- Veille à ce que la démarche serve un projet global
- Mesure de l'avancée des actions, leur mise en œuvre

Ce séminaire qui devait avoir lieu aussi une fois par semestre a eu de fait une périodicité un peu plus longue :

- un séminaire de bilan à 9 neuf en septembre 2007,
- un second séminaire de bilan à 15 mois en mars 2008
- un troisième de bilan des 2 ans du programme d'actions en décembre 2008.

5.2.3. Les instances de suivi

5.2.3.1. Le Comité de Suivi Opérationnel

Le comité de suivi opérationnel est une instance fondamentale du processus de mise en œuvre de l'Agenda 21, qui a sans aucun conteste contribué à l'atteinte d'un niveau élevé

d'engagement des actions. Le bon fonctionnement de ce point de vue du CSO s'explique par deux raisons principales :

- La composition de cette instance qui réunit des acteurs clés du processus : présidé par le 1^{er} vice-président, en charge du développement durable, le CSO se tient en présence de plusieurs vice-présidents (projets transversaux, communication, ...), de l'élu référent Agenda 21, du directeur général des services, de deux DGA (Développement et culture, environnement, tourisme), de la direction de la communication, de la direction au développement territorial, du cabinet du président, de la mission Agenda 21.
- Le CSO se réunit de manière très fréquente : son rythme régulier est hebdomadaire et même si il peut arriver qu'une session soit reportée, on ne peut que se satisfaire de cette forte mobilisation, qui permet bien évidemment d'assurer un suivi très régulier de l'avancement des actions et de résoudre rapidement les difficultés qui peuvent survenir.

Cette mobilisation est un gage de l'implication au plus haut niveau du Conseil général en faveur de l'Agenda 21. Elle ne doit pas non plus faire oublier quelques limites :

- La participation des directeurs généraux adjoints reste irrégulière
- La fréquence soutenue des réunions peut renforcer pour certains le sentiment de lourdeur de la démarche
- Elle renforce la perception d'un pilotage essentiellement par le haut.

5.2.3.2. Le séminaire des chefs de projet

Il se compose du Directeur Général des Services, de l'ensemble des DGA, des 30 Directeurs, des 75 chefs de projets, et de la Mission Agenda 21.

Son rôle est de préparer des points d'étape de l'avancement du programme d'actions et de la mise à jour du tableau de bord global des actions de l'Agenda 21 à travers 4 clés de lecture :

- l'état de la mise en œuvre (action amorcée, engagée, réalisée, réalisée et évaluée, non engagée)
- l'ouverture à la concertation : interne et / ou externe
- l'intégration des finalités et des principes d'actions dans la stratégie de développement de l'action
- la mise en place d'indicateurs d'évaluation de l'action

Ce séminaire a lieu une fois par semestre. Il a rassemblé 42 personnes en novembre 2008.

5.2.4. L'implication des services

L'implication des services dans la démarche Agenda 21 est très hétérogène. Avant de porter un jugement sur celle-ci, il est avant tout nécessaire de préciser le fonctionnement général pour la mise en œuvre des actions de l'Agenda 21.

Comme mis en évidence préalablement, le pilotage d'ensemble et l'animation sont assurés par le CSO et la mission Agenda 21.

Les actions sont portées dans les services par des chefs de projet qui ont été nommés par leur direction, en fonction de critères souvent variés : connaissance de l'action, intérêt pour le développement durable, disponibilité, ... sans que ces critères soient très explicites pour les personnes concernées. Le lien de subordination entre la direction et le chef de projet n'est pas clair, puisque c'est le chef de projet qui rend compte de

l'avancement de son action au vice-président concerné et à la mission Agenda 21, sans que sa hiérarchie soit systématiquement impliquée.

De fait, au-delà de la définition du rôle de chef de projet, le mode de fonctionnement a été défini dans le cadre d'une lettre de mission adressée aux directeurs en janvier 2007, qui précise que chaque direction est chargée de :

- la mise en œuvre des actions, dans l'esprit des 6 finalités et selon les 6 principes d'actions de l'Agenda 21
- la désignation d'un chef de projet responsable pour chacune des actions dont la DGA est pilote
- l'association des directions départementales et des partenaires locaux concernés
- le respect du calendrier de chaque action tel que fixé dans la délibération relative au 1^{er} programme d'actions de l'Agenda 21
- l'évaluation des actions, selon les 6 finalités et les 6 principes d'actions de l'Agenda 21 de la Gironde : à mi-parcours (fin 2007) et en fin de programme (fin 2008) et la transmission des informations nécessaires à l'évaluation de l'Agenda 21 à la Mission Agenda 21
- la participation à la restitution de ces actions, en interne, auprès des partenaires et des girondins.

Cependant les modalités organisationnelles concrètes sont laissées à l'appréciation des directions concernées qui se sont plus ou moins emparées du sujet : certaines directions ont encadré le travail des chefs de projet (par des réunions d'équipe par exemple) alors que d'autres les ont laissés travailler de façon très autonome.

On note ainsi que la mise en œuvre des actions du programme a surtout été organisée au niveau des directions, les DGA restant faiblement mobilisés par le processus : à l'exception du séminaire semestriel des chefs de projet, elles n'ont qu'une vision lointaine et superficielle du contenu opérationnel de l'Agenda 21, sauf à définir des modalités particulières de gestion des projets au sein de la DGA.

De fait, seules les DGA développement et culture, environnement, tourisme ont une implication plus forte et concrète dans le processus au travers de leur participation au CSO.

On peut alors regretter que les autres DGA, sans aucun doute, moins porteuses de la démarche à son démarrage, n'aient pas pu être mieux intégrées au processus afin qu'elles puissent mieux s'approprier le programme d'actions et le processus mis en œuvre.

5.2.5. Le rôle des chefs de projet

Le chef de projet est au cœur du dispositif puisque c'est lui qui est chargé de la mise en œuvre des actions inscrites à l'Agenda 21. Son rôle n'est cependant pas toujours évident à assumer pour différentes raisons :

- Les actions dont il a la charge ne sont pas forcément des actions qu'il porte depuis leur définition
- Celles-ci peuvent être relativement marginales par rapport à son champ d'activité
- Son positionnement en interne n'est pas toujours facilité entre une désignation qui n'a pas toujours été bien comprise et des modalités de reporting qui remettent en cause les schémas hiérarchiques classiques.

Cependant, malgré ces quelques difficultés, les chefs de projet ont globalement pris à cœur leur tâche pour la réalisation des actions, en témoigne le degré d'avancement global du programme, puisque seules quelques actions n'ont pas été engagées (6 sur 94, soit 2 actions non engagées et 4 actions abandonnées ou fusionnées).

Le bilan que les chefs de projet tirent de leur implication met en évidence des éléments positifs mais aussi quelques points faibles de la démarche.

Sur le plan positif, il est confirmé par les entretiens réalisés (en plus des entretiens individuels avec la mission) que l'inscription d'une action dans l'Agenda 21 lui confère un supplément de légitimité et de crédibilité important tant vis-à-vis de l'interne que des partenaires. Sont aussi mis en évidence l'ambition portée par l'Agenda 21 qui permet de démultiplier les efforts et les réalisations ainsi que le caractère plus structuré des politiques (au moins dans leur présentation) qui facilite leur lisibilité et compréhension. Il a ainsi été signalé que les efforts de communication sur l'Agenda 21 permettaient ainsi à des actions d'être bien plus valorisées qu'elles ne l'auraient été si elles n'avaient pas été inscrites dans le programme d'actions.

Les points qui restent à améliorer pour les chefs de projet sont :

- Leur formation pour mener à bien leurs engagements, tant pour la gestion des projets, que pour les aspects techniques et méthodologiques propres à une démarche de développement durable
- L'appréciation du temps nécessaire pour mener à bien : la définition initiale des actions ne s'est pas forcément accompagnée d'une estimation réaliste du temps nécessaire à leur réalisation, ce qui a pu conduire à des incompréhensions en interne. Bien qu'ils aient une réelle latitude pour actualiser les échéanciers mais aussi le contenu des actions dont ils ont la responsabilité, les situations individuelles (notamment en termes de disponibilité sur la mise en œuvre des actions, qui reste très variable), les caractéristiques des actions en tant que telles (plus ou moins novatrices, exigeant ou non une concertation importante externe ou interne, ...) et l'expérience en matière de gestion de projet peuvent expliquer cette situation.
- La transversalité qui reste souvent superficielle, ce qui peut s'expliquer par le fait que les actions sont trop ponctuelles et ne permettent pas d'engager un dialogue pérenne avec les autres directions concernées.

5.3. La concertation

5.3.1. Un processus de concertation initial fort

La concertation préalable à la mise en œuvre du programme d'actions 2007-2008 a été dense et très ouverte. Au cours de toutes les phases de construction de l'Agenda 21, des temps de concertation tant en interne que vers les partenaires et les citoyens ont été engagés. Ils sont rappelés succinctement ci-dessous :

Dès 2004, 4 sessions de formation ont été organisées pour la sensibilisation interne sur le développement durable et l'Agenda 21, rassemblant élus et agents du Conseil général.

Cette sensibilisation s'est poursuivie dans le cadre du pré-diagnostic interne par la constitution de 8 ateliers internes auxquels se sont inscrits 550 agents et élus du Département. Ces ateliers avaient pour objectif de formuler les engagements du CG en matière de DD. S'est ajoutée à ces ateliers une session de formation rassemblant 200 agents et élus pour mettre en évidence les expériences et actions réalisées en matière de développement durable par d'autres collectivités. Deux autres outils ont parallèlement été lancés :

- Un Comité de coordination
- Un forum sur l'intranet du CG (Mascaret)

La phase de diagnostic partagé qui s'est déroulée entre mars et décembre 2005 s'est concrétisée sur le plan de la concertation par l'ouverture du comité de pilotage de

l'Agenda 21 aux partenaires (Etat, Région, CUB, ADEME, CAF, MSA, INSEE, Chambres consulaires, Education Nationale, universitaires, ...). Les ateliers internes qui avaient été mis en place pour le pré-diagnostic ont été ouverts aux partenaires pour compléter l'état des lieux. Puis une concertation des partenaires territoriaux a été lancée qui a rassemblé 160 agents et élus des collectivités girondines pour enrichir le diagnostic. Au niveau technique, les partenaires sont aussi impliqués dans le cadre des « Ateliers du Développement Durable » (300 participants). Enfin, 11 forums de concertation publique sont organisés sur le territoire qui rassemblent 1 260 personnes.

L'année 2006, consacrée à la définition des enjeux puis du programme d'actions, passe par toute une série d'événements participatifs :

- Séminaire des directeurs
- Restitution aux partenaires territoriaux (180 personnes)
- Restitution publique (450 personnes)
- Campagne « Envies d'action »
- Esplanade des idées (5000 visiteurs)
- Séminaire des élus
- 7 ateliers de tri
- 3 forums de restitution publique

La concertation a donc été riche et a permis de toucher un grand nombre d'acteurs, du citoyen lambda aux élus en passant par les acteurs socio-professionnels et les techniciens et agents. Elle a mobilisé une énergie importante et s'est appuyée sur une politique de communication très volontariste.

La campagne « Envies d'Actions » s'est déroulée dans plusieurs sphères :

- Institution Départementale : 7 semaines à partir du 24 avril ; une semaine par orientation pour solliciter la créativité de tous les agents et de tous les élus autour de propositions d'actions, soit existantes et à faire évoluer au regard des finalités et principes d'action de l'Agenda 21 (logique d'intégration), soit nouvelles, à inventer (logique d'innovation). Des fiches de communication interne attractives (formulation simplifiée) étaient à disposition de tous les agents pour permettre une expression individuelle et anonyme dans des boîtes à idées présentes dans tous les locaux du CG (+ forum Intranet). Des dossiers plus complets détaillant les enjeux de développement durable (issus de la concertation et du cadre de référence du MEEDDAT) permettaient l'animation, au sein de chaque direction, d'une contribution collective. Ces mêmes dossiers détaillés ont été remis à tous les élus du CG (majorité et opposition) pour contribution.
- Partenaires territoriaux : 7 ateliers organisés le 5 mai 2006 sur la base de la campagne « Envies d'actions » problématisée (dossiers complets).
- Partenaires institutionnels mobilisés lors du Comité de pilotage du Conseil Départemental des Agenda 21 de Gironde (Etat, Région, CUB, Chambres consulaires, Education Nationale, AFAQ-AFNOR, CAF, MSA, Universitaires et référents élus des 25 collectivités en Agenda 21 soutenues par le Département).
- Tous les girondins : pendant trois jours sur la dalle de Mériadeck "Agenda 21, esplanade des idées", un espace éco-conçu pour expliquer, débattre, proposer, inventer, rêver... autour du futur programme d'actions de l'Agenda 21 de la Gironde. Labellisé "Semaine Nationale du Développement Durable", cette opération, axée sur les ressorts de l'action collective, s'inscrit dans le Printemps d'Albret et s'articule avec "ma maison écologique", espace pluri-partenarial qui mettait en exergue les ressorts de l'action

individuelle de développement durable du 2 au 4 juin. Plusieurs modes d'expression étaient possibles : orale (rabattage par la troupe « fenêtre sur clown » et débats thématiques), écrite (supports + boîte à idée) et artistique (animation par une plasticienne).

2530 Envies d'Actions ont été recueillies par les différents moments de concertation interne et externe.

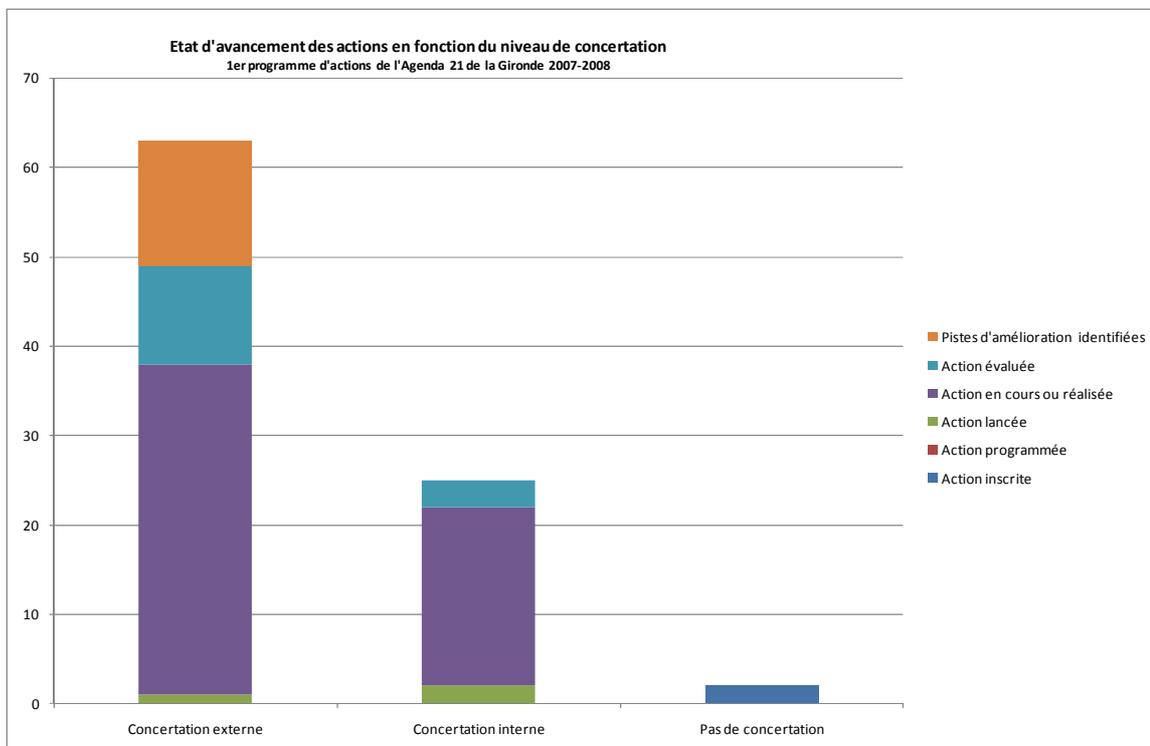
5.3.2. Une participation plus hétérogène depuis la mise en place du programme d'action

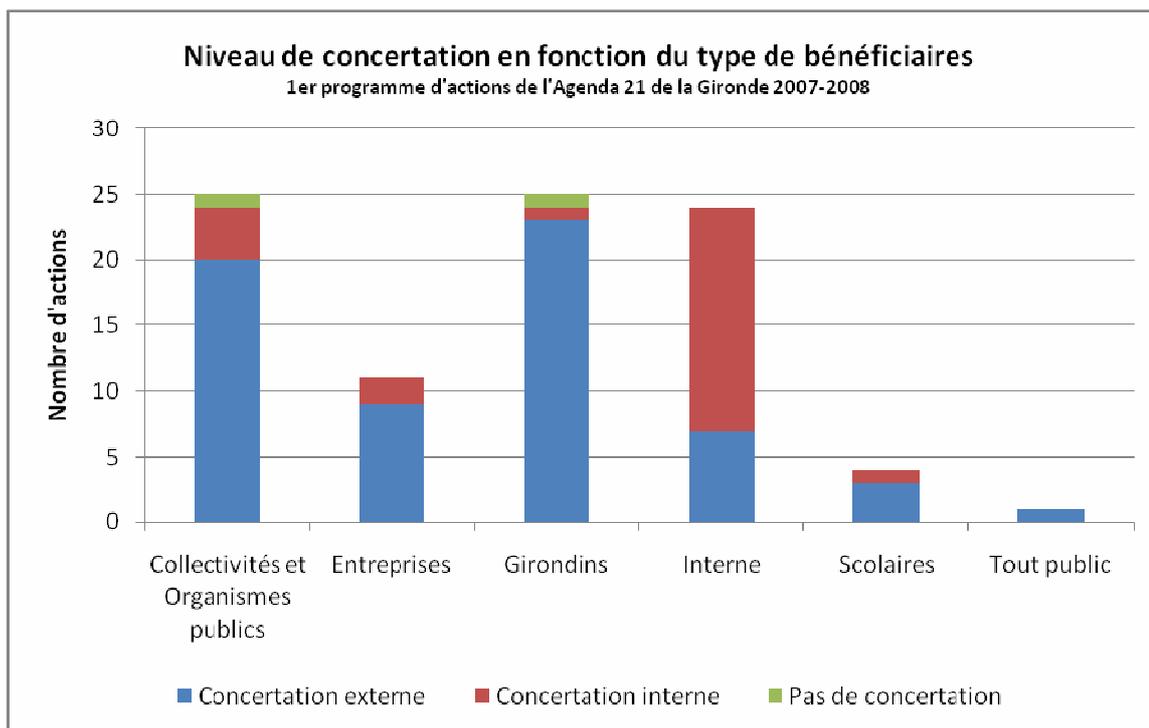
Suite à la mise en place du programme d'actions, la concertation a été organisée différemment, se concentrant essentiellement sur l'interne et les partenaires. Plus qu'une logique de concertation, s'est développée une politique de participation pour favoriser la mise en œuvre des actions.

Comme le montre le graphique suivant, il n'y a quasiment pas d'actions mises en œuvre en dehors de processus de concertation. Les deux tiers des actions ont fait l'objet d'une concertation vers l'externe, qui se décompose comme suit :

- 20 actions dont le public est les collectivités et partenaires publics
- 9 actions vers les entreprises
- 23 actions vers les girondins

Il est aussi à noter que certaines actions qui concernent le CG directement ont aussi fait l'objet d'une concertation externe (5 défis, bilan carbone, évaluation environnementale du plan départemental des déchets, critères de conditionnalité, achats).





5.4. Le suivi des actions

Le suivi du programme d'actions est assuré par un système de fiches actions renseignées périodiquement par les chefs de projet, qui reposent sur les critères descriptifs suivants

- Orientation :
- Ambition a moyen terme
- Attendus de l'action
- Méthode et Echéancier
- Moyens
- Economies réalisées ou dépenses non effectuées :
- Partenariats
 - partenariats internes
 - partenariats externes
- Pilotage
 - pilotage :
 - suivi technique :
- Indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts de l'action
- Evaluation au regard des finalités de l'agenda 21 de la Gironde :
- Indicateurs de suivi de réalisation au regard des principes d'action de l'agenda 21 de la Gironde

Ces fiches sont très complètes et permettent un suivi effectif de l'avancement de chaque action. Elles ont été renseignées une première fois au démarrage du programme, pour identifier clairement les acteurs impliqués, les moyens dévolus ainsi que les indicateurs

qui devaient être renseignés au fur et à mesure de l'avancement de l'action (cela étant surtout vrai pour les indicateurs de réalisation).

Au second trimestre 2007, un système de suivi plus global a été mis en place sur l'Intranet du Conseil général, permettant tout à la fois de remplir les fiches actions mais aussi d'alimenter le suivi selon ses propres besoins en créant des sous-dossiers pour les différentes informations jugées utiles (ex. compte-rendu de réunions, documents produits, ...). La navigation dans le système s'effectue selon l'arborescence des 7 orientations, qui se décline en dossier pour chaque action, lui-même pouvant être détaillé selon ses besoins.

Ce système de suivi permet donc de piloter avec précision l'avancement du programme d'actions, et constitue donc un outil important tant pour la mission Agenda 21 que pour le CSO. Incontestablement, il a permis de vérifier qu'aucune action ne restait lettre morte et d'assurer donc un niveau d'avancement significatif du programme.

Du point de vue individuel des chefs de projet qui doivent renseigner les fiches et qui ont donc un outil à disposition relativement complet, l'utilité du système est appréciée mais il est aussi considéré comme lourd et complexe.

Les quatre points clés mis en avant lors des entretiens sont les suivants :

- Les fiches actions sont complètes mais vécues comme lourdes à gérer ; elles ont été difficiles à remplir au départ et le sentiment est partagé d'un manque de temps et de discussion sur son contenu ; elles fixent un cadre clair mais contraignant.
- Le temps consacré au suivi est vécu aussi comme trop important (équilibre entre faire et suivre), notamment pour les grilles concernant l'évaluation au regard des finalités et principes du développement durable, dont la difficulté de compréhension est soulignée (alors même que de facto, le remplissage des fiches est semestriel et assez rapide).
- Cette complexité et le temps nécessaire expliquent certainement que le renseignement effectif reste partiel, notamment au regard des indicateurs de réalisation qui ne semblent pas avoir été remplis, les chefs de projet ne voyant pas forcément l'intérêt de ce renseignement, au-delà ce savoir si l'action est engagée, réalisée ou non.
- Enfin, comme dans tout système de suivi, il existe une perception d'un manque de 'retour sur investissement' : un effort indéniable a été fait pour remplir les fiches, des séminaires réguliers permettent une présentation globale de l'état d'avancement du programme mais il n'y a pas d'échanges poussés sur le contenu des fiches prises individuellement.

De manière plus globale, nous considérons que les efforts faits en matière de suivi sont tout à fait notables, tant dans la structuration que dans l'information du système. Comme beaucoup de systèmes de suivi, l'ambition initiale ne tient peut être pas suffisamment compte des contraintes opérationnelles (temps, difficulté de saisie) et de la capacité administrative à se saisir d'un cadre de référence et de le décliner en mode gestion de projet et en mode suivi, ce qui limite son appropriation par les services.

5.5. L'information et la sensibilisation

Une part substantielle du processus de mise en œuvre de l'Agenda 21 de la Gironde repose sur la diffusion de l'information et sur la sensibilisation des différents publics que sont tout à la fois, les agents, les élus, les partenaires et les Girondins. En effet, modifier les pratiques et comportements suppose au préalable une prise de conscience des enjeux

et une connaissance des moyens d'actions. Informer et sensibiliser sont donc des éléments clés dans le déploiement d'une politique de développement durable. Et bien évidemment, pour que l'information touche au mieux les cibles, pour que la sensibilisation soit efficace, une stratégie de communication est essentielle.

La politique de communication concernant l'Agenda 21 s'est décomposée en deux sous-ensembles :

- Une politique de communication interne vers les élus et agents du Conseil général
- Une politique de communication externe vers les girondins et partenaires du Conseil général.

De manière synthétique, on peut considérer que des efforts certains ont été réalisés en la matière, des moyens importants ayant été dédiés à la communication autour de l'Agenda 21. En revanche, ces efforts n'ont peut être pas toujours été payés de retour, et n'ont peut-être pas eu les effets escomptés : les différents outils mobilisés dans le cadre de l'évaluation tendent à mettre en évidence que la reconnaissance de l'action du CG dans le cadre de son Agenda 21 reste limitée. Il faut cependant mettre en perspective ces limites dans un contexte classique de difficulté des citoyens à identifier le rôle des différents niveaux de collectivités sans compter la multitude des Agendas 21 (communes, intercommunalités, région) qui nuit à la lisibilité de l'action départementale.

Le tableau ci-dessous donne une vision globale des actions du programme pour lesquelles la direction de la communication et la vice-présidence communication sont identifiées comme un acteur clé, soit comme élu référent, soit comme chef de projet soit encore comme pilote ou partenaire. Il permet de mettre en évidence qu'aucune action relevant de l'orientation R « Répondre aux besoins des générations actuelles à commencer par les plus démunis » ne semble avoir été directement associée à la direction de la communication (ce qui s'explique aussi par la présence d'un référent communication au sein de la DGAS). Au total, la communication interne ou externe, que ce soit en tant que partenaire, pilote, chef de projet ou élu référent a touché 25 actions du programme.

	Interne	Externe
Elu référent	G8 : Base de données temporelle I8 : Favoriser et diffuser les logiciels libres I10 : Aider les partenaires à se doter d'outils informatiques permettant les liaisons dématérialisées O2 : Observatoire partagé des paysages et du patrimoine N3 : Trophées de l'Agenda 21 de la Gironde N5 : Fiches techniques adaptées pour chaque public N6 : Développer l'e-administration E1 : carnet de la participation citoyenne E4 : « e-concertation » via la refonte du site institutionnel	
Chef de projet	N7 : Accès aux informations internes dématérialisées pour tous les agents	E1 : carnet de la participation citoyenne E4 : « e-concertation » via la refonte du site institutionnel
Pilote	N1 : 5 défis	E1 : carnet de la participation citoyenne E4 : « e-concertation » via la refonte du site institutionnel
Partenaire	O18 : Arthothèque N5 : Fiches techniques adaptées pour chaque public I9 : nouvelles modalités de	G5 : référentiel « développement durable » de la voirie G6 : Dispositif Modalis et communication N13 : cible D.D dans les achats

	<p>travail N13 : cible D.D dans les achats N20 : bilan carbone</p>	<p>D2 : cantines bio dans les collèges E2 : Projet SAPIENS I2 : Système d'information Trans - Gironde I4 : Soutien aux actions mettant en œuvre l'intergénération I12 : Prix Créagir O14 : Campagne prévention des déchets O15 : Manifestations durables O18 : Arthothèque N3 : Trophées des bonnes pratiques en Gironde N5 : Fiches techniques adaptées pour chaque public</p>
--	--	---

5.5.1. La communication interne

La communication interne repose sur plusieurs outils relevant de deux niveaux différents :

- Des outils pour communiquer sur l'Agenda 21 dans sa globalité (Newsletter Planète 21, Mascaret et de l'événementiel (semaine du DD, de la mobilité, quinzaine du commerce équitable ...).
- Des outils dédiés aux actions mises en place

5.5.1.1. La communication générale

Elle est assurée par deux supports différents :

- Un support permanent, au travers de l'Intranet, qui fournit une information générale sur le développement durable et sur l'Agenda 21 de la Gironde : présentation des nouveautés, actualités, liens vers des sites nationaux et thématiques (santé, achats, ...)
- La Newsletter Planète 21, mensuel qui paraît depuis Avril 2009, est coordonnée par la communication interne et la mission Agenda 21 ; la lettre est alimentée par les chefs de projet de l'Agenda 21 de tous les services du Conseil général. Elle vise à informer de l'avancement du programme d'actions, à favoriser l'appropriation du développement durable (notamment au travers des 5 finalités) et plus généralement à progresser dans le champ du développement durable. Elle est structurée autour d'une « Une », d'une présentation de l'actualité, d'un dossier thématique et des rendez-vous. Elle est envoyée par courrier électronique à l'ensemble des agents et est disponible sur l'Intranet.

5.5.1.2. Les outils dédiés pour les actions

Un certain nombre d'actions du programme de l'Agenda 21 ont fait l'objet de communication spécifique vers les agents et élus du Conseil général. C'est le cas notamment de l'action N17 : Accès aux informations internes dématérialisées pour tous les agents, de l'action E4 : Développement de la « e-participation » via la refonte du site institutionnel. Mais une action est emblématique et structurante pour la communication interne, l'action N1 : Campagne 5 défis.

L'action des 5 défis s'inscrit dans le cadre d'une ambition d'exemplarité. Il s'agissait de modifier les comportements des agents, via l'identification de pratiques à faire évoluer. 5 thématiques ont été retenues par les agents eux-mêmes :

- Défi papier
- Défi eau
- Défi déchets
- Défi énergie
- Défi déplacements

La campagne de communication a duré deux ans, principalement basée sur une campagne d'affichage avec 6 affiches que les agents devaient afficher eux-mêmes dans leurs bureaux :

- une générale récapitulant les 5 défis
- une par défi affichant les 5 bons gestes à réaliser dans le cadre du défi.

En plus de la campagne d'affichage, des informations similaires étaient fournies via Mascaret.

L'Opération 5 défis avait donc un triple objectif :

- de communication au service de l'action,
- de communication de proximité,
- de communication qui accompagne les grands projets de l'Institution

Le lancement s'est effectué à un moment clé, la Semaine Nationale du Développement Durable en avril 2007 avec un discours d'ouverture prononcé par le Président Philippe Madrelle et la présence d'un grand témoin, Nicolas Vannier, choisi pour son engagement en faveur des gestes « éco-responsables ». Un mur des mains a été créé pour symboliser l'engagement des acteurs, qui signaient ainsi leur implication (modèle de la communication engageante).

Dans ce cadre, les objectifs spécifiques étaient les suivants :

- 1 - Insister sur la nécessité d'actions « éco-citoyennes »
- 2 - Montrer les actions que mène déjà le Conseil Général en ce sens
- 3 - Proposer aux agents de s'associer à ces actions dans leur contexte de travail par un ensemble de gestes « éco-responsables » à la portée de tous
- 4 - Impliquer tous les acteurs de l'institution (élus et agents) afin de relever ensemble des défis chiffrés par l'adoption de gestes éco-citoyens sur les thèmes précités.

Après ce lancement a été amorcée « une année de l'éco-responsabilité » au cours de laquelle différents supports ont été utilisés :

- Organisation de semaines thématiques (énergie, eau, papier/déchets, déplacements) selon un triptyque : une exposition, une conférence et une découverte-terrain
- Informations régulières dans l'Intranet pour présenter les actions du Conseil Général en faveur du Développement Durable
- Dans une logique de redondance des messages, utilisation de la feuille de salaire pour rappeler la campagne des « 5 défis »
- Plus de 60 panneaux d'exposition réalisés, des retours presse, un tableau plein de mains exposé dans le hall du Conseil Général, un clip vidéo et une récompense nationale (Prix du Management Public 2008 dans la catégorie communication interne)

- Les matinales de l'Agenda 21

Depuis le 2^{ème} trimestre 2009, et faisant suite à l'action I13. concernant les rendez-vous scientifiques, les Matinales de l'Agenda 21 proposent un rendez-vous mensuel de 8h30 à 10h afin de comprendre, échanger et partager sur des thèmes d'actualité. A titre d'exemple, les dernières

matinales, qui rassemblent généralement une quarantaine d'agents, ont traité des thèmes suivants :

- Réunion du 7/04/09 : La Gironde face au grand bazar pétro-climatique
- Réunion du 9/06/09 : évaluation Agenda 21 (réunion spéciale)
- Réunion du 11/06/09 : santé environnementale
- Réunion du 7/07/09 : le plan climat

5.5.2. La communication externe

La communication externe repose sur 4 niveaux différents d'actions :

- Des actions de communication inscrites en tant que telles comme actions de l'Agenda 21 ; c'est notamment le cas de la campagne des écomatismes pour laquelle des efforts importants ont été réalisés.

Pour mieux consommer, produire moins de déchets et limiter les toxiques, le Conseil Général de la Gironde a lancé en novembre une campagne de communication baptisée « les Ecomatismes ». Cette campagne s'inscrit dans le volet prévention du plan départemental des déchets ménagers et présente des spots ludiques et pratiques qui donnent les bons conseils pour réduire ses déchets.

"Autant de réflexes simples qui permettent de réduire de manière significative la quantité de déchets produite "

Cette campagne sans papier pour un bilan carbone zéro, a été présentée sur la chaîne locale TV7, à la radio, dans les salles de cinéma du département et sur internet. Un site dédié a été créé : www.lesecomatismes.com. (3 600 spots radio, 140 diffusions télé, 5425 diffusions dans les cinémas étaient prévus sur le mois de novembre). Le Département de la Gironde a consacré 180 000 € à cette campagne de prévention grand public qui répond aux critères de développement durable.)

En partant du principe que le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas, le Conseil Général de la Gironde a souhaité lancer une vaste campagne de sensibilisation à la réduction des déchets.

Huit petits films et des spots radios présentent huit gestes écologiques et citoyens à la portée de tous les Girondins :

- utiliser des sacs réutilisables pour faire ses courses ;
- préférer l'eau du robinet à l'eau en bouteille ;
- acheter des produits au détail plutôt qu'emballés ;
- avoir le réflexe déchèteries pour les produits toxiques ;
- faire du compost ; donner ou réparer avant de jeter ;
- limiter les impressions de papier ;
- utiliser des piles réutilisables.

Cette campagne de communication pour la prévention des déchets a été récompensée en recevant un des Grand Prix Cap'com (prix « spécial jeunes », décerné en partenariat avec l'ANACEJ (Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes))

- Une communication tous public, qui se concrétise par l'introduction systématique d'un encart dédié à l'Agenda 21 dans le magazine Gironde (1 page par mois dans tous les numéros) sans compter la rédaction d'articles portant sur des actions de l'Agenda 21, qui ne sont pas toujours faciles à repérer en l'absence du logo de l'Agenda 21 local France qui n'est pas systématiquement inséré. Au total une part significative du magazine est consacré à l'Agenda 21.
- Des actions de communication ponctuelles sur d'autres actions de l'Agenda 21 (une quinzaine pour laquelle la direction de la communication est directement concernée), où la place de la communication est plus ou moins centrale : par exemple, une place importante pour Modalis et le système d'information voyageurs, pour les rédactions de guides, une place moins fondamentale pour les diagnostics réseaux d'eau. Il faut aussi souligner que d'autres actions de l'Agenda 21 ont pu faire l'objet d'une communication spécifique sans que la direction de la communication soit clairement identifiée comme partenaire dans les fiches actions. C'est le cas des actions dans le domaine de la solidarité pour lesquelles la DGAS intervient en propre (un chargé de communication interne).
- Des actions événementielles où le Conseil Général met fortement en avant son action en faveur du développement durable : exemples de la foire internationale de Bordeaux, de la conférence EDD de l'Unesco, et d'un certain nombre d'autres manifestations. Des événements dédiés au développement durable sont aussi régulièrement organisés, comme les trophées du développement durable.

Enfin, la communication est aussi passée par différents prix remis au Conseil Général pour l'Agenda 21, ou des actions de cet Agenda 21 : gazette des communes pour les achats durables, rubans du DD 2004 pour le contrat développement durable avec les territoires girondins

Ce nombre relativement limité (en proportion), et sans juger de la valeur intrinsèque des actions ciblées, explique sans doute partiellement pourquoi le grand public mais aussi dans une moindre mesure les collectivités girondines ont une connaissance très limitée de l'Agenda 21 de la Gironde. C'est en effet ce constat qu'ont porté tant les participants des réunions publiques qui ont été organisées (mêlant à la fois des citoyens et des représentants d'associations et de collectivités), mais aussi les répondants au questionnaire Internet ainsi que les panélistes. Ils regrettent en effet tous de ne pas connaître suffisamment ces actions, alors même qu'ils considèrent ces actions comme étant tout à fait pertinentes et utiles dans la grande majorité. Ce n'est cependant qu'un élément explicatif parmi d'autres, le panel des citoyens ayant aussi mis en évidence la question de la réceptivité à la communication : dans un flot d'information quasi continu, il est parfois difficile de capter l'attention du public visé. Le panel mettait alors en avant l'intérêt que peut revêtir une communication de proximité, qui puisse compléter les événements ou informations dédiés au développement durable.

6. Réponse aux questions évaluatives

Pour répondre à ces questions, des critères de jugement ont été élaborés qui ont pour but à la fois de faciliter la structuration de la collecte des données et d'orienter la construction de la réponse en précisant les résultats ou impacts qui devraient être attendus. Ils sont donc un moyen d'approfondir chaque question et de préparer des réponses argumentées, sur une base rigoureuse. Le référentiel qui a été construit puis validé en conférence de Vice-présidents intégrait donc des fiches par question évaluative avec le ou les critères de jugement définis.

6.1. Thème 1. Le développement durable au service de la cohésion sociale

Q1. Dans quelle mesure les publics les plus défavorisés ont-ils été suffisamment pris en compte dans la mise en œuvre des actions du programme 2007-2008 ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, du questionnaire, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des 4 critères de jugements suivants :

- Une proportion significative des actions a visé les publics les plus défavorisés
- Les publics les plus défavorisés n'étaient pas considérés comme une cible pertinente pour les actions ne les ayant pas mentionné
- Les moyens pour la mise en œuvre des actions étaient suffisamment importants pour toucher une proportion significative de ces publics
- Les publics les plus défavorisés sont satisfaits des actions mises en œuvre qui leur sont destinées

Vingt actions du programme d'actions de l'Agenda 21 ont touché les publics les plus défavorisés : public avec difficulté financière, public sans emploi, personnes à mobilité réduite, discriminés, populations ayant peu accès à la culture, sachant que le public principalement visé est les bénéficiaires du RMI, ce qui s'explique naturellement par les compétences obligatoires du Conseil Général. En termes budgétaires, près de 186 millions d'euros étaient fléchés vers l'orientation R « Répondre aux besoins des générations actuelles à commencer par les plus démunis », représentant 90% du budget total des actions de l'Agenda 21 sur la base des fiches réactualisées par les chefs de projet (en novembre 2008) et à mettre en perspective d'un budget d'environ 700 millions d'euros pour la DGAS.

A la lumière de ces informations quantitatives, on pourrait donc conclure qu'une proportion significative des actions de l'Agenda 21 a visé les publics les plus défavorisés et que des moyens significatifs ont été dédiés à la mise en œuvre de ces actions.

Cette vision quantitative est cependant contrebalancée par une perception plus générale d'une prise en compte insuffisante des populations les plus défavorisées dans le cadre de l'Agenda 21, au regard du poids des compétences en la matière du Conseil général. Le questionnaire auprès des agents a ainsi souligné que l'effet de l'A21 sur la prise en compte des populations en difficulté était quasi nulle (moyenne des réponses sur une échelle de 0 à 5 : 0,93, médiane : 1). Les girondins ont renforcé cette perception en mettant en évidence que le renforcement des liens entre les générations était plutôt faible (en matière de : services à domicile, rencontres et savoirs, activités communes, associations). Enfin, dans le cadre des réunions publiques, il a été mis en évidence que les actions en direction des publics en difficulté étaient parfaitement justifiées mais

restaient peu connues du grand public. Il a aussi été souligné que les actions en direction des personnes âgées et des personnes handicapées restaient insuffisantes. Par ailleurs, nous ne disposons pas de données consolidées sur la satisfaction des publics les plus défavorisés sur les actions mises en œuvre. Les indications recueillies dans le cadre des entretiens et études de cas mettent cependant en avant des résultats intéressants en termes d'insertion (au travers de la clause sociale ou des antennes girondines d'insertion).

Nous considérons au final qu'il existe une distorsion réelle entre les moyens dévolus aux publics les plus défavorisés dans le cadre de l'Agenda 21 et la perception qu'en ont les agents et les girondins. Cela s'explique par une connaissance insuffisante des actions (la communication n'a certainement pas été suffisante sur ces thématiques) et par des attentes très fortes au regard des enjeux considérés, exacerbées dans le contexte actuel. Un effort est attendu en la matière, qui est légitime, et qui passe certainement par une inscription plus large des politiques de solidarité dans l'Agenda 21.

Q2. En quoi l'introduction de la clause sociale dans les Marchés Publics a-t-elle modifié les comportements des acteurs et in fine amélioré l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des études de cas, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des 5 critères de jugements suivants :

- Les cahiers des charges intègrent systématiquement la clause sociale.
- L'ensemble des Marchés Publics du CG intègre la clause sociale.
- Les entreprises intègrent toutes les conditions concernant l'intégration de la clause sociale dans leur proposition.
- Les entreprises ayant contractualisé avec le CG respectent toutes la clause sociale.
- Les entreprises ont embauché des personnes en difficultés (RMI, RMA, chômeurs de longue durée) du fait de la contractualisation avec le CG.

Pour modifier les comportements des acteurs et in fine améliorer l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles, l'introduction de la clause sociale dans les marchés publics doit suivre une série d'étapes logiques :

- La première est que les cahiers des charges rédigés par les services du Département intègrent systématiquement la clause sociale ; or, ce n'est pas le cas même si une nette progression a été constatée : 30 appels d'offres ont intégré la clause sociale en 2008 et 46 sont réalisés ou en prévision, ce qui reste supérieur aux objectifs quantitatifs qui avaient été fixés initialement. Un enjeu pour les années à venir est d'assurer la diversification des directions du CG mettant en œuvre la clause sociale.
- La seconde étape est que l'ensemble des Marchés Publics qui sont signés par le CG intègre cette clause sociale, ce qui n'est bien sûr logiquement pas encore le cas. Il faut notamment souligner que l'introduction de cette clause dans les marchés signés reste encore trop souvent cantonnée à certaines tâches (travaux, chantiers). Des efforts sont cependant réalisés pour élargir vers des activités tertiaires.
- La troisième étape est que les entreprises qui répondent aux appels d'offre du Conseil Général intègrent toutes, les conditions concernant la clause sociale dans leur proposition commerciale. Au-delà du fait qu'il s'agisse d'une obligation en cas de réponse, la signature de l'Acte d'engagement valant acceptation des

l'ensemble des clauses du marché dans le cadre de l'article 14 du Code des Marchés Publics, on constate que les taux de réponse et de marchés infructueux ne sont pas différents des autres marchés, ce qui tend à montrer que les entreprises n'éprouvent pas de difficulté en la matière

- La quatrième étape est que les entreprises ayant contractualisé avec le CG (et donc accepté sur le papier la clause sociale) la respectent effectivement, ce qui s'explique aussi facilement par les risques de pénalités, plus ou moins importantes et contraignantes (3 000 € pour la démocratie participative, 75€/j pour les autres). Dans le cas des 30 marchés signés en 2008 qui intègrent la clause sociale, on fait le constat que ces entreprises ont respecté et même dépassé les objectifs fixés. Hormis un cas isolé, les entreprises se sont montrées satisfaites de l'expérience, et pour certaines ont continué l'embauche de publics en insertion, hors cadre contraint
- Enfin, la dernière étape permettant de juger que l'introduction de la clause sociale a produit des effets significatifs est que les entreprises ont embauché des personnes en difficultés (RMI, RMA, chômeurs de longue durée) suite à la contractualisation avec le CG ce qui est arrivé effectivement dans plusieurs cas : certaines missions ont débouché sur des contrats longue durée et 60 emplois ont été créés (en dehors des entreprises).

Globalement, l'introduction de la clause sociale dans les Marchés Publics du Département est un succès. Le passage de cette première phase qui a gardé un caractère expérimental à une phase de généralisation effective de l'introduction de la clause sociale devrait produire des effets quantitatifs intéressants pour l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles. Cependant, il ne faut pas négliger que de nouvelles difficultés vont émerger dans une démarche de généralisation : les marchés concernés étaient relativement « faciles » (travaux typiquement) et ont été menés avec des directions volontaires. La sensibilisation des entreprises et des services chargés de l'exécution des marchés devra être renforcée pour qu'ils prennent conscience pleinement de la faisabilité et valeur ajoutée de cette démarche.

Q3. En quoi la démarche de développement durable engagée par le CG a-t-elle pu modifier les méthodes et pratiques de travail social ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, du questionnaire et de l'analyse documentaire. Elle a été structurée autour des quatre critères de jugement suivants :

- Les travailleurs sociaux ont pris conscience des enjeux liés au développement durable.
- Des pratiques partenariales se sont développées et ont permis une plus grande efficacité de travail social.
- Les méthodes de travail ont évolué pour mieux intégrer les problématiques de développement durable
- L'offre des services sociaux est simplifiée et renforcée.

Ces différents critères renvoient possiblement à deux types d'influence possibles de l'Agenda 21 :

Le premier critère renvoie à l'acculturation globale des travailleurs sociaux au développement durable rendue possible dans le cadre de l'Agenda 21 par les actions de sensibilisation et de communication interne. Compte tenu des choix méthodologiques dans le déploiement des outils d'évaluation, nous ne sommes pas en mesure d'apporter une réponse précise sur cette prise de conscience. En revanche, nous pouvons souligner

que des réunions de présentation aux responsables de MDSI ont été organisées, que celles-ci ont bénéficié d'un accompagnement individuel et que des opérations collectives ont été menées (ex. réflexion autour d'une autre consommation). Il faut aussi mettre en avant qu'au scepticisme initial quant à la valeur ajoutée de l'Agenda 21 et à l'intérêt d'un soutien par la mission Agenda 21 s'est progressivement substituée une sollicitation de la mission. La prise de conscience des enjeux a globalement progressé dans un contexte où le traitement informationnel de ces préoccupations a aussi fortement augmenté. En revanche, l'intégration de la problématique sociale dans le développement durable n'est pas toujours bien comprise, notamment sur un plan pragmatique : qu'est-ce que ça doit changer ?

Les trois critères qui suivent renvoient à la politique intrinsèque de la DGAS pour modifier ses pratiques de travail et son offre de service. Au travers de l'Agenda 21, c'est l'action Ribis « Solidarité 2010 » qui remplit cette fonction au travers des objectifs qui lui ont été fixés :

- Actualiser les modes de travail et d'organisation de la Direction Générale Adjointe à la Solidarité dans la continuité d'une présence territoriale forte des services, **au plus près des usagers**, dans le cadre de la **polyvalence** qui doit rester le principe de base du travail social, avec la volonté de repenser la relation à l'utilisateur
- Regrouper tous les services de la DGAS présents sur le territoire

Il faut alors revenir sur l'organisation des services de la solidarité sur le territoire girondin (Source : Conseil Général de la Gironde, *Une organisation pour le développement des territoires en partage et en transversalité*, INET, 2008) :

« Le Département de la Gironde poursuit sa territorialisation des services déjà bien ancrée sur les territoires par le maillage des services sociaux et de santé. En effet ce sont 1082 agents qui sont répartis sur le terrain soit 70 % des effectifs de la direction générale adjointe de la solidarité (DGAS).

Le découpage territorial actuel comprend 37 circonscriptions d'action sociale dont l'implantation pour la plupart date de l'avant décentralisation. Elles respectent (à 99%) les limites cantonales. L'objectif actuel est de regrouper ces territoires en respectant les limites des : circonscriptions, cantons, agglomérations.

Les services de proximité à la population sont organisés dans des pôles : enfance (9 territoires), population âgée et personnes handicapées (11 territoires) agences girondines d'insertion (6 territoires).

En 2007, un programme de construction de pôles sociaux (équipements) et de Maisons Départementales de la Solidarité et de l'Insertion (6 projets lancés en 2008 sur un total de 24 rénovations ou reconstructions d'ici 2010 (projet Solidarité 2010) soit plus de 130 millions d'euros engagés sur 5 ans) a impulsé la réflexion sur la recherche d'autres modalités d'organisation, de travail et de relations aux partenaires territoriaux.

En effet, le constat est ainsi posé : « l'organisation (DGAS) trouve aujourd'hui ses limites dans un cloisonnement qui rend difficilement lisible son action sur le terrain. La multitude de découpage territoriaux ne favorise pas la transversalité nécessaire pour assurer la cohérence à offrir aux usagers et partenaires » (extrait de la note au CTP présentant Gironde 2010).

La DGAS souhaite ainsi aller vers une territorialisation accrue de son organisation afin de :

- Permettre un décloisonnement des services ;
- Porter les actions sur le territoire ;
- Renforcer la cohérence des prestations aux usagers et aux partenaires ;
- Mieux identifier les interlocuteurs pour les partenaires locaux.

Actuellement une MDSI regroupe les missions d'accueil de la population relevant de la polyvalence de secteurs, les missions de la PMI ainsi que les personnels d'entretien affectés à l'établissement.

Selon les MDSI peuvent y être également affectés : des agents responsables de la protection de l'enfance (DEF), des agents responsables de la gestion des prestations en direction des personnes âgées (DPA/PH). Certaines MDSI peuvent également ponctuellement accueillir des médecins du RMI (DLS) qui utilisent des locaux de consultations, voire des médecins du service santé (DAS) qui ne sont présents que très ponctuellement puisqu'il existe une Maison Départementale de la Santé s'occupant des compétences conventionnées avec l'Etat : tuberculose, maladies sexuellement transmissibles... »

L'action Ribis est en cours de réalisation. Elle s'est traduite pour l'instant par le lancement du programme des pôles solidarité, le lancement d'un forum Intranet pour tous les agents de la DGAS sur les valeurs de solidarité du CG et le lancement d'une étude pour la remise à plat des compétences sociales du Conseil Général. Il est donc encore un peu tôt pour affirmer si les pratiques et méthodes de travail ont évolué dans le sens d'une prise en compte plus forte des problématiques de développement durable. Il doit cependant être mentionné qu'avec la mise en place du RSA, des réflexions sont en cours pour trouver une réponse pertinente au processus de concertation qui est exigé. Enfin, même si cela reste encore anecdotique, il faut aussi mettre en avant la volonté de la DGAS de mettre en œuvre une plate forme commune entre CG, CR et CUB, qui permettrait de ne pas faire entrer en concurrence les marchés "clause sociale".

6.2. Thème 2 : La gouvernance territoriale pour le développement durable

Q4. En quoi le rôle du Conseil Général a-t-il permis d'insuffler une réelle dynamique de développement durable parmi les collectivités girondines ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des études de cas, des entretiens, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des 5 critères de jugement suivants :

- Le CDA 21 a permis l'impulsion, l'initiative de nouveaux Agenda 21 locaux.
- Des fiches techniques thématiques et des fiches projets exemplaires ont été réalisées par le CG pour les CT.
- Des manifestations organisées par les CT en Gironde ont intégré les critères de développement durable.
- Grâce à l'action R11, le CG a signé ou modifié des conventions avec des collectivités (associations ou entreprises) intégrant les critères de développement durable.
- Les CDD sont en totale cohérence avec les enjeux, objectifs et principes de développement durable poursuivis par le CG.

Des résultats très significatifs ont été obtenus par l'Agenda 21 pour développer la dynamique de développement durable. Il nous semble incontestable qu'aujourd'hui le Conseil Général parvient à fédérer, impulse et oriente une dynamique avec les collectivités. Son action est reconnue et il est écouté dans le domaine du développement durable. Le seul bémol à ce bilan très positif reste l'intégration de critères de développement durable dans la contractualisation avec les collectivités territoriales qui rencontre de réelles difficultés d'application.

En ce qui concerne le rôle du CDA 21, il a été très bénéfique à plusieurs niveaux :

- Il a permis de faire progresser le nombre global de collectivités qui se sont inscrites dans un projet territorial de développement durable et Agenda 21, qui est passé de 2 en 2004 à 25 collectivités en 2005 puis 51 collectivités en 2009 suite au deuxième appel à projet (en Gironde il y a 542 communes, 45 CDC, 9 Pays).
- Il a permis de structurer les réflexions et actions autour de 5 thématiques partagées : éco-construction ; manifestations responsables ; éducation pour un développement durable ; concertation de tous les publics, tout au long de la vie de l'Agenda 21 ; évaluation de l'efficacité et de l'utilité sociale des Agenda 21 locaux. Dans le cadre du programme de l'Agenda 21 de réseau pour 2009, deux nouvelles orientations ont été décidées : restauration saine et durable, aménagement durable.
- Il a favorisé l'échange des pratiques et expériences entre collectivités qui sont globalement satisfaites du cadre qui leur est offert et des modalités de travail, même si l'investissement nécessaire reste plus complexe pour les petites collectivités qui peuvent rencontrer des problèmes de continuité temporelle et de viabilité de leurs A21.
- Un certain nombre de supports ont été co-produits (guide des manifestations responsables) avec les collectivités ou sont en préparation, (référentiel qualité environnemental des logements, ateliers, cycles de formation à destination des associations accompagnatrices d'agendas 21 scolaires, guide pratique sur les

Agenda 21 de structure d'animation ou à vocation sociale, cahiers d'expériences girondines...)

Pour ce qui est des manifestations organisées par les collectivités territoriales, il s'agit d'une action clé de l'Agenda 21 qui a trouvé un cadre d'épanouissement avec le CDA 21 (une des 3 orientations principales). Cette action a produit des résultats intéressants non pas tant par le nombre de manifestations responsables qu'elle a soutenu (en 2008, 5 manifestations accompagnées et en 2009, 10 accompagnées, et 9 sélectionnées pour porter le visuel Manifestations Responsables sur un total de 1000 manifestations soutenues par le CG chaque année) que par la nature des manifestations (des manifestations d'ampleur – Lancement des Scènes d'été, Vibrations urbaines, ... avec une visibilité importante et une réelle diversité) et la dynamique engendrée (réalisation d'un guide pratique des manifestations responsables, poursuite de l'action dans le cadre du réseau des collectivités, ...). On peut peut-être regretter à ce stade le fait que pour le moment les thématiques aient surtout touché à l'environnement et l'absence de bilan sur les manifestations soutenues.

En ce qui concerne l'action R11 Intégration des cibles DD dans les conventions avec les partenaires, sa mise en œuvre reste difficile pour plusieurs raisons :

- il n'y a pas de centralisation des conventions avec les collectivités ce qui complexifie l'introduction des critères de développement durable
- par ailleurs, elle devait trouver un cadre de cohérence avec la politique TCD qui est aujourd'hui suspendue.

Pour poursuivre dans cette voie avec l'instrument spécifique que sont les Contrats de Développement Durable, ils pâtissent aussi du retard sur la politique, sachant que, comme l'avait souligné l'évaluation faite par le cabinet PROSCOT (2007), les CDD, malgré leur nom n'ont pas revêtu de véritable dimension durable : ils ont favorisé la prise de conscience des nécessités et opportunités du développement durable, même si cette orientation ne s'est pas traduite dans les contrats de la première génération. Cependant, il faut noter que suite à cette évaluation, deux outils ont été élaborés qui devaient permettre d'approfondir le contenu durable et citoyen des relations avec les territoires et l'ensemble des partenaires :

- La Charte pour un pacte citoyen et durable voté le 26 juin 2008, dont la signature doit être un préambule à toute convention et toute contractualisation tant dans le cadre des politiques territoriales que des politiques sectorielles.
- Le projet Gironde 2014 et la politique TCD (qui devait prendre la suite des CDD) qui ont été suspendus au 1^{er} trimestre 2009 pour des raisons conjoncturelles. De ce fait, il n'y plus à ce jour d'outil global de contractualisation avec les partenaires.

Q5. En quoi les contrats de développement durable et l'Agenda 21 sont-ils cohérents au regard du développement durable ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, des études de cas, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des 3 critères de jugement suivants :

- Les documents stratégiques se font référence mutuellement et mettent en évidence une réelle complémentarité
- Des CDD ont été signés/mieux définis entre le CG et les collectivités.
- Des partenariats ont été engagés par le CG avec des territoires défavorisés.

La réponse globale à cette question n'est pas positive mais doit être nuancée : les différentes politiques territoriales n'ont pas été jusqu'à présent suffisamment articulées et coordonnées, ce qui a pu limiter l'efficacité de certains programmes tels que les CDD. Par ailleurs, il n'y pas eu de réelle interaction entre les Contrats de Développement Durable et l'Agenda 21.

Ce constat était déjà dressé par l'évaluation des CDD réalisée par Proscot (2007) : les CDD sont restés en dehors du processus dynamique d'élaboration de l'Agenda 21 de la Gironde. L'explication de cette incohérence tient d'abord à la nature des CDD qui n'ont de durable que le nom. Cet outil n'avait pas comme objectif premier de favoriser le développement durable mais d'accélérer l'émergence des Intercommunalités, ce qui a été en revanche un succès puisque la Gironde est devenue le Département de France le plus fourni en communautés de communes et pays, la totalité du territoire étant couvert.

Et même si il reste vrai que l'élaboration de l'Agenda 21 s'est faite largement parallèlement à la mise en œuvre des CDD, un lien existe, à plusieurs niveaux même s'il n'est pas encore traduit dans le contenu des contrats passés :

- Dans le cadre du premier appel à projet pour l'élaboration d'agenda 21 territoriaux, où les CDD ont servi de cadre et, en ce sens, ont réalisé l'un des objectifs initiaux qui était de traduire localement les principes du développement durable du Département, puisqu'ils ont permis de financer l'ingénierie des agendas 21 locaux.
- Au travers de la fiche (dite « fiche verte ») conditionnant l'aide du Département à la réalisation dans chaque projet de 3 parmi 10 critères de développement durable.
- Avec le Fonds de Développement Durable (FDD), seule ligne budgétaire spécifique aux CDD, qui était initialement dédié aux innovations dans le sens du développement durable qui ne pouvaient être aidées en fonction des critères habituels d'attribution par le Département, même si cette ligne est restée de trop petite ampleur et son attribution trop faiblement critérisée au regard du développement durable.

Concernant le deuxième critère de jugement, les CDD qui sont constitués à la fois d'une convention d'objectifs, signée avec les CDC, les CDA et les Pays et qui valent pour la durée du mandat municipal et, à la fois, d'un contrat opérationnel, annuel, engagement juridique et financier de la collectivité, qui est signé avec les EPCI et communes de la CUB sur les opérations dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage ont été signés, entre 2002 et 2007, avec 27 communes de la CUB et 45 communautés de communes et d'agglomération, fédérées dans neuf pays. Leurs résultats tel que mis en avant à la fois dans l'évaluation réalisée par Proscot en 2007 ou dans la communication de J. Chabaud sur « La conditionnalité des aides publiques à des cibles de développement durable comme voie de l'action collective concrète » sont avant tout d'avoir accéléré l'organisation des intercommunalités et des Pays dans l'ensemble du département. Cependant la référence au développement durable n'a été intégrée que sur les principes d'action et peu sur le contenu même des politiques publiques contractualisées.

Enfin, pour ce qui est des partenariats avec des territoires défavorisés, le Conseil Général s'est engagé dans l'étude d'un nouveau cadre d'intervention du CG concernant les aides aux communes non contractuelles (Action R4). Des critères de péréquation ont été définis à partir d'un travail avec différents modèles pour assurer la péréquation, mais ils n'ont pas encore débouché sur la formalisation de partenariats particuliers.

Q6. L'introduction de critères de conditionnalité a-t-elle contribué à soutenir des projets plus cohérents avec les problématiques de développement durable ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, des études de cas, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des quatre critères de jugement suivants :

- Les critères de conditionnalité ont été appliqués sur l'ensemble des projets concernés
- La majorité des projets qui ont respecté la conditionnalité l'ont fait pour plus de la moitié des 10 critères
- L'application des critères de conditionnalité a permis de mettre en œuvre des projets cohérents avec les principes et finalités du développement durable
- Les maîtres d'ouvrage publics et privés estiment que la conditionnalité a permis de faire émerger une culture pérenne de développement durable

La délibération du Conseil Général du 15 décembre 2005 relative aux critères de développement durable pour les investissements soutenus et réalisés par le CG 33 avait défini une liste de dix critères récapitulés dans ce qui a été appelé la fiche « verte » : Mise en place d'un système de management des opérations ; Prise en compte de la relation de l'équipement avec son environnement immédiat ; Recours préférentiel à des matériaux en cohérence avec les objectifs du développement durable et du commerce éthique (ou équitable) ; Prévision, avant le démarrage du chantier, des modalités de la collecte et de l'évacuation des déchets ; Développement de solutions techniques adaptées pour le traitement sélectif et optimisé des déchets produits par le fonctionnement de l'équipement ; Recours à une énergie renouvelable ou locale pour le fonctionnement de l'équipement ; Mise en place de solutions techniques visant à optimiser les consommations d'énergie et de flux ; Maîtrise de la consommation d'eau potable ; Prise en compte du confort de vie dans l'équipement ; Intégration de la clause sociale dans les modalités d'exécution des marchés publics liés à l'équipement. Trois de ces dix critères devaient être intégrés obligatoirement à partir de 2006. Cette délibération a donc introduit une évolution notable dans le financement des investissements en passant d'une logique volontaire à une logique d'obligation co-construite puisque les mesures précédentes de bonification (jusqu'à 35% des subventions départementales sur la concertation, la qualité environnementale et l'intégration de la clause sociale, la valorisation des réseaux productifs locaux, l'adaptation des services aux usagers) n'avaient pas trouvé leur public (seules deux attributions en deux ans).

L'absence de bilan récent sur l'application de ces critères d'éco-conditionnalité (le dernier remontant à 2007) ne permet pas de porter un jugement global sur l'application systématique de ces critères dans les investissements soutenus ou réalisés par le CG, ni de donner une réponse claire et rigoureuse sur le nombre de critères utilisés afin de comprendre si les projets ont été réalisés dans une logique minimaliste (uniquement 3 critères) ou si au contraire les services concernés se sont appuyés sur cette liste pour intégrer massivement les critères de développement durable dans leurs projets (en 2007, le nombre moyen de critères retenus était de 3.2 cibles par dossier légèrement supérieur au minimum requis). Néanmoins, une enquête menée à neuf mois d'intervalles auprès des acteurs concernés par l'application des critères de conditionnalité (G. Lagorsse, 2007) a permis de mettre en évidence une réelle évolution dans les comportements et modes de faire : au bout des 9 premiers mois, le bilan était mitigé, avec des incompréhensions persistantes et un choix des critères qui s'orientait vers les plus faciles et les moins exigeants. Neuf mois plus tard, l'attitude des mêmes agents concernés avait évolué, prenant conscience de l'intérêt de la démarche qui conduit à des échanges de plus grande qualité avec les maîtres d'ouvrage, soulignant que cette politique redonnait

du sens à l'action et s'accordant pour affirmer que les maîtres d'ouvrage réussiraient à s'inscrire dans un niveau d'exigence plus élevé. Enfin, cette enquête met en évidence une augmentation (non chiffrée) des critères choisis, ce qui confirme cette appropriation de la démarche tant par les porteurs de projets que pour les services concernés.

On peut donc considérer que l'application des critères de conditionnalité a permis de mettre en œuvre des projets plus cohérents avec les principes et finalités du développement durable. Elle a fait progresser l'ensemble des acteurs par la pédagogie (logique de choix au niveau des critères et co-construction d'un guide pratique). Une enquête Internet dans le cadre de l'évaluation des CDD (Proscot, 2007) avait par ailleurs mis en évidence que 71% des répondants considéraient la fiche verte comme un outil d'intégration du développement durable. Nous ne disposons cependant pas d'éléments précis par projet qui permettrait de juger globalement de l'évolution de leur cohérence au regard du développement durable.

Enfin, pour ce qui est de l'impact de cette politique de conditionnalité sur la pérennisation d'une culture de développement durable, nous n'avons pas ou peu de retour de la part des maîtres d'ouvrage publics ou privés sur cette question. Il semble que la maturité sur ces questions ait progressé (les débats dans les réunions publiques le mettaient en évidence), certainement poussée par le développement des dispositifs de conditionnalité par les autres acteurs publics (il n'y a pas que le Conseil Général qui le fasse aujourd'hui alors même qu'il avait été précurseur dès 2004). Il faut aussi noter que le Conseil Général continue à développer cette politique d'éco-conditionnalité en préparant la déclinaison départementale du dispositif régional d'éco-conditionnalité en vue d'une application de l'éco-conditionnalité à l'ensemble des aides départementales (définition de niveaux de performance en coordination entre la Région, l'Etat et la CUB en attente des décrets d'application du Grenelle de l'environnement).

Seule la poursuite de cet engagement permettra de considérer que la conditionnalité conduit à une culture pérenne de développement durable.

6.3. Thème 3 : Le développement durable au service de la cohésion/dynamique territoriale

Q7. Dans quelle mesure la maîtrise de la consommation d'espace est devenue un critère systématique dans la conception et la mise en œuvre des politiques et projets ?

La réponse à cette question complexe s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, des études de cas, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des 6 critères suivants :

- La maîtrise de la consommation de l'espace est une condition pour le cofinancement par le CG d'une nouvelle construction.
- Le CG prend systématiquement en compte la maîtrise de la consommation de l'espace dans les projets de nouvelles constructions.
- La maîtrise de la consommation d'espace est systématiquement prise en compte dans les documents d'orientation
- Des acquisitions foncières et/ou immobilières ont été effectuées par l'EPFL.
- Des espaces naturels ou agricoles ont été protégés par l'intermédiaire de réserves foncières.
- Les zones construites, aménagées ou urbanisées n'ont pas augmenté entre 2006 et 2009.

Les différentes actions engagées dans le cadre de l'Orientation G « Gérer durablement l'espace girondin » visent entre autres à une meilleure maîtrise de la consommation d'espace.

Ces actions structurantes sont encore largement en cours de réalisation, l'Etablissement public foncier local et l'observatoire foncier départemental en étant deux éléments clés. Une troisième action potentiellement importante reste la fiche « verte » et surtout son évolution dont aucun critère n'intègre actuellement clairement la maîtrise de la consommation d'espace.

Cela nous amène à conclure pour les deux premiers critères de jugement que la maîtrise de la consommation d'espace n'est aujourd'hui pas encore un critère sine qua non pour le financement des projets de nouvelles constructions qu'ils soient sous maîtrise directe du Conseil Général, ou dans une logique de cofinancement.

Concernant le troisième critère, à savoir la prise en compte de la maîtrise de la consommation d'espace dans les documents d'orientation, ce sont les schémas départementaux qui doivent inscrire cet enjeu. Le schéma départemental de l'habitat revêt une importance particulière dans ce cadre. De ce point de vue, il faut souligner que si la problématique de la consommation d'espace est bien mentionnée dans le diagnostic, elle n'apparaît pas comme un des axes majeurs dans les orientations du schéma. Seuls sont mentionnés la création de l'EPFL et le principe de l'éco-conditionnalité des aides dont on sait par ailleurs qu'il n'intègre pas la maîtrise de la consommation d'espace.

Pour ce qui est des acquisitions foncières, elles ne sont pas encore possibles puisque l'EPFL est encore en phase de création. Il faut cependant souligner que la création de l'EPFL en tant que tel est un processus porté fortement et de manière concertée par le Département, mais qui rencontre des difficultés liées aux enjeux de compétition entre territoires.

Enfin, nous n'avons pas d'informations particulières sur l'évolution de la protection des espaces naturels et l'augmentation des zones construites, aménagées ou urbanisées. Le seul constat dressé est le doublement des surfaces urbanisées en 20 ans, sans pouvoir mettre en évidence une éventuelle inflexion de la dynamique dans la période récente. Il faudrait compléter cette analyse par une exploitation du bilan d'acquisitions du Conseil Général en matière d'espaces naturels sensibles pour avoir une vision plus juste de la dynamique foncière dans le temps.

En conclusion, sans posséder tous les éléments nécessaires pour porter un jugement définitif sur l'intégration du critère de maîtrise de la consommation d'espace dans les politiques et projets du département, il ne nous semble pas que cet enjeu fort (la DIREN dans le profil environnemental du département rappelle que la Gironde est le département où l'étalement urbain a été le plus fort) ait été suffisamment pris en compte pour le moment.

Q8. En quoi les actions menées dans le domaine des transports contribuent-elles à une meilleure gestion de la mobilité à l'échelle du département ?

Dans un domaine où seule une partie limitée de la politique des transports était incluse dans l'Agenda 21, la réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, du questionnaire, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des critères de jugement suivants :

- Les actions mises en œuvre dans le domaine des transports s'inscrivent dans un schéma stratégique de gestion de la mobilité

- L'aménagement de la voirie intègre systématiquement le mode de déplacement à vélo.
- Il existe des parkings à vélo au niveau des plates-formes d'inter modalité.
- Les services ont modifié leur politique des transports en mettant en avant la gestion de la demande.

Il n'existe pas pour le moment de volonté affirmée pour définir une stratégie départementale de mobilité durable, ce qui rend difficile de répondre en tant que tel au premier critère de jugement. La politique des transports terrestres du département de la Gironde se structure autour d'actions dans les domaines suivants :

- Accessibilité et égalité
- Intermodalité
- Pôles d'échanges
- Information multimodale
- Equipements

Ces actions ne semblent pas à l'heure actuelle répondre aux attentes qui ont été exprimées par les girondins au travers des différents outils mobilisés.

Donc il est difficile à ce stade de parler d'une politique pleine et entière de gestion de la mobilité qui supposerait une action concertée aussi sur la limitation du trafic automobile (au travers de la compétence routes) et intégrée aux autres modes de transport. Pour le moment, les deux compétences ne sont pas mises en cohérence spécifiquement et sont donc exercées sans une prise en compte spécifique des impacts des unes sur les autres. La politique de transports collectifs renvoie vers une amélioration du service collectif (intermodalité, information multimodale, ...) et d'un autre côté, la politique des routes assure la pérennité du réseau routier et veille également à son amélioration dans un souci de confort et de sécurité des usagers. Que l'amélioration des conditions de circulation puisse faciliter l'usage de l'automobile au détriment du réseau TransGironde ne semble pas être discuté. De même, l'intermodalité avec les deux roues n'apparaît pas clairement. Les différentes politiques semblent ainsi coexister parallèlement alors que des synergies pourraient certainement exister.

Concernant les infrastructures cyclables, un plan départemental de déplacement à vélo est en cours d'élaboration, qui devrait permettre une intégration plus systématique des contraintes spécifiques à ce mode de déplacement dans l'aménagement de la voirie tout en profitant du maillage important existant sur les pistes cyclo-touristiques et bien évidemment aussi dans le renforcement de l'intermodalité avec les autres modes de transports.

Enfin, la mise en place de service de transports à la demande (non intégrée à l'Agenda 21) semble indiquer qu'une réflexion existe sur la gestion de la demande, même si compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus (coexistence de politiques), il reste certainement beaucoup à faire surtout pour l'automobile, l'étalement urbain au-delà des limites des agglomérations mettant en évidence le besoin d'une coordination départementale pour la maîtrise des déplacements. Le Plan Climat Départemental en cours de rédaction devra apporter des réponses à cet enjeu particulier.

Q9. Dans quelle mesure les actions engagées ont-elles renforcé le développement d'une dynamique de production durable sur le territoire girondin ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des cinq critères suivants :

- Les filières courtes dans le domaine de l'agriculture se sont développées grâce aux actions menées dans le cadre de l'Agenda 21
- Des entreprises sont capables de répondre aux exigences du CG en terme d'éco-conception.
- Les actions dans le domaine de l'énergie ont permis la structuration du secteur
- L'industrie forestière a développé une offre répondant aux critères du développement durable
- Les entreprises de construction ont développé un savoir-faire pour des constructions performantes en énergie et répondant aux spécifications du DD (HQE, HPE, ...)

Ces différents critères visent différents secteurs clés pour lesquels des actions particulières de l'Agenda 21 ont été mises en œuvre.

Concernant le développement des circuits courts visant à rapprocher consommateurs et producteurs agricoles, l'action du Conseil Général ne s'est pas limitée au seul soutien à la mise en place du réseau AMAP, (ingénierie). Elle a aussi contribué au rapprochement des expérimentations sur la consommation, y compris pour les personnes en difficulté avec les paniers solidaires et les jardins familiaux. La contribution du Conseil Général, articulée autour des circuits courts et des actions dans le domaine de la restauration collective constitue une politique à part entière et aussi un axe prioritaire de l'Agenda 21 de réseau. Les résultats concrets de ces actions sont difficiles à estimer ; leur valeur ajoutée tient à l'accompagnement de démarches encore fragiles qu'il est nécessaire de conforter pour une évolution indispensable des modes de production agricole et des pratiques alimentaires. Il semble cependant évident que tant le partenariat avec la chambre d'agriculture et la FR CIVAM que l'expérimentation avec les partenaires sur les 3 ha préemptés par la SAFER avec l'aide du CG sur le Taillan facilitent le développement de ces filières. Il faut ainsi mentionner que la Gironde compte aujourd'hui 29 AMAP couvrant les besoins de 1850 familles, ce qui est le chiffre le plus élevé des départements d'Aquitaine dont 7 AMAP créées début 2009, 4 autres étant encore en projet. Le nombre d'AMAP est passé de 9 à 29 depuis 2 ans.

Pour l'éco-conception au sens large, il est à ce stade très difficile d'estimer si des entreprises sont capables de répondre aux exigences du CG. En effet, l'action principale menée dans ce domaine dans le cadre de l'Agenda 21 a surtout consisté à travailler avec les organisations professionnelles et les organismes consulaires sur l'évolution de la commande publique responsable et l'éco-conception, elle reste largement en cours, devant déboucher sur la rédaction de chartes de bonnes pratiques à adosser aux marchés. Sans ces chartes, il est difficile de savoir si les entreprises peuvent répondre aux exigences.

Dans le domaine de l'énergie, les différentes actions de l'Agenda 21 qui ont pour objectif de produire des schémas ou plans d'actions sectoriels sont encore au stade de la réalisation. En revanche, l'intégration d'un seuil minimal de 21% d'énergies renouvelables dans les constructions pousse bien évidemment les professionnels du secteur à développer une offre renforcée dans ce domaine. Les éléments à notre disposition (entretiens, analyse documentaire) laissent à penser que la structuration du secteur de l'énergie reste en cours, les actions actuelles de l'Agenda 21, étant susceptibles de renforcer la dynamique existante, et trouveront un cadre d'épanouissement avec le plan climat en cours de préparation (en articulation avec le plan climat aquitain) et la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Dans le domaine forestier, deux actions particulières ont été menées : le soutien à l'organisation de la filière des plaquettes de bois dans le département et le classement de l'ensemble du patrimoine forestier départemental en éco-certification « gestion durable des forêts ». Il est très difficile de savoir si la profession forestière a développé une offre répondant aux critères du développement durable en s'appuyant sur les actions mises en œuvre par le Conseil Général. En tant que propriétaire d'un patrimoine important, le Conseil Général a un effet d'entraînement important, imposant de fait aux exploitants forestiers une prise en compte plus forte des problématiques de développement durable. On peut donc considérer que le rôle du CG dans ce domaine est positif mais il est encore un peu tôt pour vérifier que l'offre a évolué en faveur d'une prise en compte pérenne du développement durable.

Enfin, il existe une même difficulté à comprendre dans quelle mesure les entreprises ont développé un savoir-faire pour des constructions performantes en énergie et répondant aux spécifications du DD, les outils déployés dans le cadre de l'évaluation ne nous permettant pas de disposer d'éléments solides en la matière. En revanche, on peut affirmer que les actions du Conseil Général ont participé au renforcement de la dynamique de développement durable par différents biais :

- En imposant des seuils dans le recours aux énergies renouvelables dans les constructions.
- En soutenant les structures de formation professionnelle (COPEA, ...).
- En ayant mis en place les 10 critères d'éco-conditionnalité qui ont constitué un signal fort pour les entreprises locales, et leurs structures représentatives, qui ont mis en avant l'effet accélérateur de ces critères ainsi que la prise de conscience qu'ils ont permise.

Q10. En quoi la mise en place d'outils de connaissance et de coopération favorise la prise de conscience collective des enjeux de gestion des ressources (biodiversité, paysage, eau, déchets) et renforce le travail partenarial ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des entretiens, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour quatre critères de jugement suivants:

- Les agents des collectivités consultent les bases de données mises à leur disposition ; l'information produite est considérée comme étant de qualité par les utilisateurs
- Via les différents centres de ressources, les agents des collectivités ont une meilleure connaissance des enjeux concernant la biodiversité, paysage, ressource en eau.
- Les bases de données ont servi à la mise en place de documents d'orientation partagés.
- La constitution des bases de données a permis le changement de pratiques dans la gestion des espaces et des ressources naturelles (dans la gestion de l'eau, de la biodiversité, paysage).

La réponse à cette question est relativement succincte : les actions qui devaient permettre de renforcer les connaissances et la prise de conscience des enjeux de préservation des ressources ne sont pas encore à un stade opérationnel qui permettrait une utilisation des bases de connaissances qui seront rassemblées.

En revanche, les travaux préparatoires ont conduit à l'organisation de groupes de travail avec les partenaires (réflexion Etat et Région sur l'observatoire de la biodiversité, groupe de travail sur l'évaluation environnementale, réseau d'acteurs du paysage).

6.4. Thème 4 : L'éducation pour un développement durable

Q11. Dans quelle mesure les actions de l'Agenda 21 ont-elles contribué à promouvoir la formation et l'éducation de tous les publics pour un DD (A21 scolaires, Manifs responsables, opérations de sensibilisation, santé environnementale...) ? Quels sont leurs principaux résultats et effets ?

L'éducation pour un développement durable pour tous est un objectif important de l'Agenda 21, qui s'est structuré autour de plusieurs actions visant différents publics. La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des études de cas, du questionnaire, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour 5 critères de jugement suivants, croisant publics et outils déployés :

- Les collèges sont entrés dans une démarche de développement durable.
- Les outils de partage d'information et de sensibilisation ont été utilisés.
- Les citoyens girondins ont une meilleure connaissance de la démarche inhérente à un développement durable.
- Les différents outils mis en œuvre ont été considérés comme de qualité par les bénéficiaires
- Les différents publics ont été massivement touchés par les manifestations organisées par le CG

Pour le premier critère sur les collèges qui constituent une cible privilégiée pour le Conseil Général, compte tenu de ses compétences en la matière, les résultats sont les suivants : 10 premiers collèges ont réalisé un Agenda 21 en 2008, et 7 en 2009, ce qui signifie 10% des collèges publics de Gironde couverts par un Agenda 21. On peut donc clairement affirmer qu'une proportion significative de collèges est entrée dans une démarche de développement durable. Le dispositif a été construit en complémentarité avec les acteurs du champ (Rectorat, CUB, ADEME) afin de veiller à un continuum éducatif plaçant l'élève au centre des Agendas 21 scolaires. Une convention Education au Développement Durable CUB – Conseil Régional – Conseil Général a été signée en 2008. Il faut par ailleurs mentionner la convention UNESCO pour laquelle une journée a été dédiée aux collectivités territoriales de Gironde.

Concernant l'utilisation des outils de partage et de sensibilisation, il faut mettre en avant qu'ils sont relativement nombreux, touchant des publics différents. Entre autres, on peut mentionner la campagne des Ecomatismes pour la prévention des déchets, ou les manifestations responsables auprès du grand public, du réseau CDA 21 pour les collectivités territoriales, de Mascaret et de la campagne des 5 défis pour les agents, ... En termes quantitatifs, les résultats restent limités au regard de la population girondine ou du nombre d'agents du Conseil général pour ne prendre que deux des cibles de ces actions d'information et de sensibilisation : 4000 connections sur le site Internet pour la campagne des écomatismes mais des diffusions de spots télé sur TV7 Bordeaux susceptibles d'avoir une audience plus large, des connections mensuelles sur le site Gironde.fr autour de 1 000 pour l'Agenda 21, ... La connaissance de l'Agenda 21 et de ses actions est donc limitée pour le grand public. Cependant la sensibilisation à large échelle reste très difficile sans engager des moyens très conséquents dont l'efficacité n'est jamais entièrement avérée. L'utilisation d'outils multimédia est donc une solution pertinente pour communiquer vers le grand public à moindre frais, à condition que l'accessibilité à Internet soit réelle dans le département, notamment pour les populations les plus

fragiles. Les canaux d'information traditionnels comme le Magazine Gironde sont d'ailleurs plus utilisés que les sites Internet dédiés : magazine du CG (31%), internet (15,1%). Pour ce qui est des autres cibles, et notamment des collectivités territoriales, on constate une forte mobilisation de ces acteurs qui utilisent les outils collaboratifs mis à disposition (voir CDA 21).

La connaissance des démarches de développement durable et plus globalement l'éducation pour un développement durable sont considérées comme essentielles : « L'éducation est la base de toute politique de développement durable, c'est en touchant les enfants qu'on change les choses » comme le mettait en évidence le panel citoyens. Le degré de connaissance de l'Agenda 21 auprès des répondants au questionnaire en ligne met en évidence un taux très élevé de connaissance de l'Agenda 21 de la Gironde (70%), le développement durable étant considéré comme une préoccupation essentielle pour 56,7% d'entre eux et majeure pour 36,8% (un total donc de 93,5%). Néanmoins, derrière ces chiffres, il faut relativiser la connaissance des démarches de développement durable pour au moins deux raisons : ce même questionnaire met en évidence qu'il reste des ambiguïtés dans la compréhension du développement durable, associé à la fois à l'interdépendance entre problématiques (70% des répondants au questionnaire) mais encore aussi associée à la préservation de l'environnement (66% des répondants) ; par ailleurs, les autres outils participatifs ont mis en évidence une très faible connaissance du détail des actions de l'Agenda 21.

Pour autant, quand ces actions d'information et de sensibilisation ont été présentées lors des réunions publiques, elles ont été dans leur très grande majorité considérées comme pertinentes et utiles. La mise à disposition d'outils et d'une aide technique, comme par exemple pour les manifestations responsables, facilite le lancement de démarches de développement durable, même si certains suggèrent de recourir à des outils plus ludiques pour faire connaître et comprendre (proposition du panel citoyens). Enfin, concernant les publics des manifestations responsables, la démarche responsable semble, de manière générale, bien acceptée par le public d'après l'association Meduli Nature. La comparaison entre les manifestations ou festivals responsables et les événements « classiques » commence à être plus fréquente. La demande du public vis-à-vis d'une démarche responsable reste tout de même à son début. Il est encore difficile de parler d'un public touché massivement, même si la progression dans ce domaine reste incontestable. Ainsi quelques éléments montrent un intérêt croissant tant de la part des publics que des professionnels pour les manifestations responsables :

- Ecocup a noté une avancée réelle dans les sollicitations sur les manifestations responsables.
- Le salon des manifestations responsables organisé au printemps 2009a rassemblé plus de 150 personnes
- Des réseaux de plus en plus divers sont mobilisés (RAMA, COOS, ...)
- Les territoires se mobilisent pour organiser des formations sur ce thème
- Les acteurs girondins dans ce domaine acquièrent une visibilité nationale (Meduli, Reggae Sun Ska, Ademe Aquitaine)

Au final, les actions dans le domaine de l'éducation pour un développement durable mises en œuvre dans le cadre de l'Agenda 21, de par la diversité des publics visés et des outils mobilisés, ont indéniablement renforcé l'éducation et l'information dans ce domaine. La connaissance progresse dans un contexte favorable (Grenelle de l'environnement, enjeu Climat, ...) et les attentes sont de plus en plus fortes. La visibilité des messages est aussi une réelle difficulté dans un monde où il existe une multitude des

canaux d'information. Une autre interrogation à laquelle nous ne pouvons répondre est aussi de savoir si seules les personnes sensibilisées approfondissent leurs connaissances et moyens d'actions en matière de développement durable ou si de nouveaux publics sont progressivement touchés, ce qui a amené le panel des citoyens à suggéré d'organiser des événements dans des lieux non dédiés au développement durable ou aux Agendas 21.

Q12. Dans quelle mesure les actions de l'Agenda 21 ont-elles favorisé une prise de conscience et une évolution des girondins quant à leurs comportements et pratiques de consommation de biens et services ?

L'éducation au développement durable doit favoriser la prise de conscience et la connaissance, ce qui a été traité dans la question précédente, et doit déboucher vers une évolution des comportements et pratiques de consommation. La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre du questionnaire, du panel citoyens et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des quatre critères suivants :

- Les filières courtes de commercialisation des produits agricoles se sont développées et la filière agriculture biologique s'est renforcée grâce aux actions de l'Agenda 21
- La médiation sociale a permis aux familles les plus démunies de modifier leurs habitudes de consommation alimentaire.
- Les Girondins ont pris conscience des conséquences socio-économiques et environnementales des modes de consommation actuels
- Les Girondins connaissent les modes de consommation alternatif (plus de qualité, moins de déchets) et changent leurs pratiques en conséquence.

Concernant le développement des circuits courts visant à rapprocher consommateurs et producteurs agricoles (soutien à la mise en place du réseau AMAP), ce point a été évoqué dans la question 9 sur les modes de production responsables. On a ainsi pu constater le développement des AMAP en Gironde qui en compte aujourd'hui 29 couvrant les besoins de 1850 familles. Le nombre d'AMAP est passé de 9 à 29 depuis 2 ans. Pour la filière agriculture biologique, les actions particulières, comme le soutien aux démarches de certification, labellisation des démarches de qualité n'ont pas un degré d'avancement suffisant pour considérer qu'il y a d'ores et déjà renforcement suite à l'action du CG.

L'action de médiation sociale a permis quant à elle le développement de plusieurs épiceries sociales et la création de jardins potagers pour les familles les plus démunies. Cependant, ces actions sont encore très récentes et relèvent encore d'une démarche expérimentale ; il est donc trop tôt pour conclure sur les évolutions des habitudes de consommation alimentaire des familles concernées.

Un point crucial avant la modification des modes de consommation est la prise de conscience des conséquences socio-économiques et environnementales de ces comportements. Les membres du panel citoyens considèrent qu'il y a une réelle prise de conscience des conséquences de nos modes de vie ; le développement des AMAP, la recherche d'informations sur les solutions alternatives pour la gestion des déchets, des déplacements, l'énergie, l'eau, etc. mettent en évidence cette progression de la prise de conscience. Quant à savoir si cette évolution peut être attribuée à l'action du CG, cela reste difficile à dire. Comme mentionné plus haut, le contexte international, national et local est favorable à cette prise de conscience, ce qui peut rendre aussi moins lisible le message spécifique du Conseil Général. Les agents pensent d'ailleurs à une très large majorité que l'Agenda 21 n'a pas eu d'effet spécifique sur la prise de conscience des girondins. Pourtant, 76,2% des girondins interrogés considèrent qu'il y a un intérêt à ce

que le département de la Gironde conduise une démarche globale de DD (agenda 21) et notamment pour des projets qui touchent les ressources naturelles, les consommations d'eau et d'énergie et les déchets, ce qui montre l'importance de ces thèmes qui sont au cœur de l'évolution des modes de consommation.

Enfin, il y a une perception assez générale d'avoir une meilleure connaissance des modes de consommation alternatifs même si cela ne se traduit pas effectivement par une modification des habitudes de consommation. En fait, chacun cherche à optimiser ses impacts sur l'environnement sans remettre en cause fondamentalement son mode de vie : les girondins qui ont répondu au questionnaire et qui vivent à la campagne ne modifient pas leurs pratiques de déplacement (le peuvent-ils ?) mais agissent sur des enjeux peut-être plus faciles à concilier : prévention des déchets, réduction de l'utilisation du papier, recours à des achats plus responsables.

Ainsi de manière plus générale, il n'est pas possible d'affirmer qu'il y ait une profonde modification des comportements de consommation des girondins. Une prise de conscience se fait lentement, dans un temps dont on sait qu'il est forcément long et on peut affirmer que ce n'est que sur une période plus importante qu'on pourra juger de l'efficacité de l'Agenda 21 dans ce domaine, dans un contexte bien évidemment contraint : les habitudes de déplacement sont liées à son lieu d'habitation et ne peuvent évoluer aussi rapidement que la consommation alimentaire par exemple (elle-même contrainte par le budget disponible). L'action publique dans ce domaine doit être comprise comme un facilitateur de changement plus qu'un producteur immédiat.

6.5. Thème 5 : La participation des acteurs

Q13. Dans quelle mesure les girondins ont-ils été associés à l'ensemble des étapes de l'Agenda 21 de la Gironde ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre du questionnaire, de l'analyse documentaire et des entretiens. Elle a été structurée autour des cinq critères de jugement suivants :

- Des espaces de concertation associant les citoyens ont été organisés à chaque étape de l'Agenda 21.
- Les citoyens ont participé activement à ces réunions concernant la démarche d'Agenda 21.
- Les citoyens disposent d'information sur l'état d'avancement de l'Agenda 21 et consultent ces informations.
- Les propositions des citoyens ont été prises en compte, retenues et discutées à chaque étape.
- Les actions mises en œuvre dans le cadre de l'Orientation « Ensemble mieux vivre, ici et ailleurs » ont permis d'améliorer la participation citoyenne

La réponse globale à cette question cruciale au regard des principes du développement durable a été construite en deux parties : la première montrera que la participation citoyenne dans la phase d'élaboration de l'Agenda 21 a été importante alors que la phase de mise en œuvre donne le sentiment que les partenaires institutionnels ont été plus impliqués que les citoyens.

Au cours de l'élaboration de l'Agenda 21, des espaces de concertation ont effectivement été organisés ; ils ont permis une participation active des citoyens : forums, réunions publiques, campagne envie d'actions sont autant d'exemple d'outils qui ont permis la mobilisation citoyenne, tout comme celle des partenaires institutionnels. Le nombre de

participants sur ce sujet qui ne paraît pas toujours comme étant très concret pour des citoyens (surtout pour un Agenda 21 départemental, quand on sait qu'il est difficile pour beaucoup de savoir ce qu'est un Conseil Général) est loin d'être négligeable (5 000 visiteurs pour la campagne Envies d'actions sur l'esplanade Ch. De Gaulle par exemple). Et le nombre de propositions d'actions qui sont remontées au Conseil Général indique clairement que la participation a été active (2 530 propositions).

En revanche, la phase de mise en œuvre de l'Agenda 21 a certainement moins impliqué les citoyens : c'est essentiellement au travers d'actions spécifiques que cette participation a pu être construite. Un quart des actions de l'Agenda 21 prévoyait ainsi une concertation avec les Girondins, et les actions de l'Orientation E « Ensemble, mieux vivre ici et ailleurs » étaient largement dédiées à cet enjeu de la participation citoyenne. Sur ce dernier point, le constat est sans appel : le degré d'avancement des actions concernées (carnets de la participation citoyenne, forum 21 et e-concertation) est encore extrêmement limité, ce qui n'a pas permis une implication des citoyens à une échelle générale. L'ensemble des outils de l'évaluation met en évidence le besoin d'un renforcement de la concertation citoyenne. Ainsi les agents ne sont pas pleinement convaincus de l'amélioration de la consultation des usagers : seuls 20,5% la constatent réellement, 27% considérant qu'elle est variable. Ce qui est aussi partagé par les girondins qui ne sont que 15,3% à considérer qu'ils sont plus associés à la construction des politiques départementales. En conclusion, la concertation s'est surtout limitée aux partenaires dans le cadre de cette mise en œuvre de l'Agenda 21.

Par ailleurs, force est de constater que l'information sur l'état d'avancement de l'Agenda 21 est très limitée : le magazine Gironde fait état d'actions spécifiques qui avancent (et est d'ailleurs perçu comme le principal canal d'information devant les collègues, amis et connaissances) mais sur le site Internet du Conseil Général, il n'est pas possible de disposer d'une vision d'ensemble de l'avancement du programme. Cela a été regretté par les membres du panel citoyen : il y a un manque de visibilité de l'information et de communication autour des actions du Conseil Général.

Néanmoins, il faut souligner l'effort important d'association des citoyens dans le cadre de la présente évaluation, d'autant plus méritant qu'elle reste très peu fréquente : avec un atelier citoyens sur la question de la consommation responsable, des réunions publiques sur le territoire girondin et un questionnaire en ligne qui ont permis de recueillir les perceptions des girondins.

On regrette donc le caractère discontinu de cette concertation alors même qu'une dynamique importante avait été mise en place dès l'élaboration de l'Agenda 21.

Q14. Dans quelle mesure le Conseil Départemental des Agendas 21 (CDA21) a-t-il joué un rôle majeur d'animation et de participation des acteurs ?

Le CDA 21 est un des outils majeurs du programme d'actions de l'Agenda 21. Pour juger de son rôle dans l'animation du réseau d'acteurs, la réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre des études de cas, de l'analyse documentaire et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des 4 critères suivants :

- Le CDA 21 a permis la mutualisation des outils et pratiques et échange de Bonnes Pratiques.
- La constitution d'un réseau a permis des échanges réguliers entre les acteurs des Agenda 21 locaux.

- Les partenaires du CDA considèrent que l'animation par le CG est de qualité et répond à leurs attentes
- Les partenaires ont amélioré leurs démarches de développement durable

Le CDA 21 créée en 2005 suite au premier appel à projet des collectivités territoriales vise à favoriser les démarches de développement durable parmi les collectivités membres, en organisant des rencontres techniques mensuelles, en favorisant l'échange de bonnes pratiques via un site collaboratif, en produisant des cahiers d'expériences sur la méthodologie d'élaboration d'Agendas 21, ... le tout décliné au sein d'un Agenda 21 de réseau qui identifiait en 2008 5 chantiers principaux (éco-construction, manifestations responsables, éducation au développement durable, concertation et évaluation – auxquels ont été ajoutés les deux nouveaux chantiers identifiés en 2009 : restauration saine et durable et aménagement durable). Il a clairement permis la mutualisation des outils et pratiques et renforcé l'échange de bonnes pratiques, notamment pour les chargés de mission participants, que ce soit par le travail en réunion que par les échanges informels consécutifs à une meilleure connaissance des membres entre eux.

De fait, le mode de fonctionnement du CDA 21 favorise les échanges réguliers entre les membres puisque les réunions techniques sont mensuelles et obligatoires pour les collectivités soutenues dans le cadre de l'appel à projet (la participation étant libre pour les autres). Cependant, elles ne concernaient jusqu'à récemment que les techniciens et non les élus, qui ne disposaient pas d'instance de discussion, ce qui a évolué avec la création d'un club des élus (outre le comité de pilotage qui reste assez formel). Le CDA21 joue donc un rôle clé dans les échanges entre collectivités porteuses d'un Agenda 21 local, des liens se sont tissés entre les chargés de mission faisant face aux mêmes problématiques. Il est même susceptible de jouer un rôle encore plus important à l'avenir, espace de mémoire et de mutualisation, notamment pour les plus petites collectivités où le portage est assurée par une seule personne.

Les acteurs interrogés dans le cadre de l'étude de cas sur le CDA 21 ont mis en évidence la qualité de l'animation du Conseil Général. L'aide sur le plan technique et méthodologique est réelle et concrète, avec des documents appropriés. La place laissée aux échanges renforce la cohésion de groupe et permet d'échanger sur des solutions concrètes face aux difficultés quotidiennes rencontrées par les chargés de mission dans leur activité. Globalement, on peut donc considérer que cette animation répond aux attentes de ses membres. Pourtant, la fréquentation des réunions n'est pas toujours au rendez-vous, malgré l'obligation de participation. Cela ne remet pas en cause la qualité des travaux qui y sont conduits mais met en avant la difficile adéquation entre l'exigence requise et les capacités des collectivités qui peuvent parfois juger lourde leur implication. Par ailleurs, les attentes des petites collectivités, notamment rurales, semblent être moins bien entendues, ces dernières considérant que les problématiques sont trop souvent urbaines, elles participent de manière moins active au réseau. A titre d'exemple, une formation-action intitulée « Développement durable : Agenda 21 et pratiques innovantes » organisée en partenariat entre le CG33 et le centre de ressources du Conseil Régional (Pays et Quartiers d'Aquitaine), à destination des collectivités membres du réseau rural aquitain a mobilisé durant 6 mois élus et techniciens des territoires ruraux sur des thématiques propres. Une journée a ainsi pu être consacrée aux problématiques d'aménagement du territoire en appui sur les spécificités du contexte rural des collectivités.

Malgré ces limites, le fonctionnement du CDA 21 est un réel succès si on le mesure à l'aune de l'évolution de l'engagement des collectivités dans les démarches de développement durable. En juin 2009, 51 collectivités adhèrent au réseau. Ainsi on constate une proportion très nettement supérieure d'Agendas 21 locaux en Gironde en comparaison aux autres départements français. Par ailleurs, il faut noter que le soutien aux collectivités qui participent au réseau est aujourd'hui co-financé par plusieurs

acteurs publics (la CUB pour les communes, la DIREN pour les communautés de communes et la Région pour les pays). Enfin, pour ce qui est de la qualité de l'engagement en faveur du développement durable, il est à ce stade difficile à estimer, mais la reconnaissance nationale de ces Agendas 21 semble être un gage de leur bonne orientation.

6.6. Thème 6 : Le changement des pratiques au sein du CG

Q15. Les actions en matière d'éco - responsabilité (TIC, déplacements, patrimoine, ...) ont-elles conduit à des changements de comportements de la part des agents ?

L'exemplarité est au cœur des démarches de développement durable. Les actions d'éco-responsabilité doivent se traduire par des changements de comportements de la part des agents, ce qui a été cerné à partir des quatre critères suivants et en s'appuyant sur les données issues du questionnaire et des entretiens :

- De nouvelles modalités de travail ont permis la réduction des déplacements (télétravail, visio-conférence, utilisation des TC pour les déplacements...).
- Les modes de déplacement des agents ont été modifiés grâce au PDE.
- La mise en place de nouveaux outils informatiques permet de réduire l'utilisation de papier.
- Les agents ont adopté des gestes éco-responsables permettant une économie de flux (eau, énergie, déchets)
- Les défis internes ont pérennisé des changements de pratiques au sein du CG.

Le questionnaire auprès des agents et les entretiens individuels ont été des outils importants en complément à l'analyse documentaire pour juger de l'efficacité des actions en matière d'éco-responsabilité.

Sur le premier point qui concerne la maîtrise des déplacements grâce à de nouvelles modalités de travail, l'action concernée est à un stade d'avancement insuffisant pour qu'elle ait un impact réel sur les pratiques de déplacement : pour le moment, seuls un test a été organisé avec des **sites pilotes** (AGI et Pôles Territoriaux Jeunesse) et une session des « matinales » a été dédiée à cette question. Pourtant le potentiel de cette action est réel, les attentes exprimées par les agents l'indiquant en proposant par exemple de développer le télétravail en délocalisant ceux qui le souhaitent un ou deux jours par semaine sur les antennes du CG sur le département par exemple ou en installant des "pôles de télétravail sur des antennes territoriales".

Toujours dans ce domaine des déplacements, des incitations ont été formulées pour favoriser les déplacements en transports collectifs des agents et cet enjeu a été inscrit dans la campagne des 5 défis avec un objectif fixé d'un taux de 50% d'agents se rendant sur la CUB en utilisant les transports collectifs. Fin 2008, il était constaté un taux de 47,3% des agents travaillant sur l'agglomération bordelaise utilisant les transports collectifs, soit un gain de 3% en un an. Ce gain n'est pas significatif dans cet espace de temps où les facteurs contextuels ont pu jouer (hausse du prix des carburants typiquement) et devra être confirmé sur le moyen terme. D'autant que d'autres actions ont démarré (covoiturage, vélos de service, offre Modalis hors CUB) qui doivent compléter ce plan de déplacements.

Concernant l'utilisation du papier, les données quantitatives à ce sujet permettent d'affirmer que les actions menées (notamment la campagne des 5 défis) a permis

d'atteindre l'objectif recherché : la consommation de papier a effectivement diminué, passant d'une moyenne de 8 ramettes par agent en 2006 à 7 ramettes en 2007, la consommation ayant encore baissé de 6% entre 2007 et 2008. En revanche, il est très difficile d'aller plus loin dans l'analyse pour comprendre l'impact des différentes actions menées : en effet au-delà de la campagne des 5 défis, d'autres actions de l'Agenda 21 comme l'expérimentation o papier sur la thématique de la gestion de l'eau ont aussi été engagées ce qui concerne des volumes de consommation important. Il est donc difficile au-delà de la moyenne de savoir si ce gain est lié à une modification globale des comportements en matière de consommation de papier ou si il est le fruit d'une réduction drastique sur quelques postes.

Concernant le quatrième critère sur l'adoption des gestes éco-responsables pour une meilleure gestion des flux, les données ne permettent de connaître avec la même précision l'atteinte des objectifs : pour les déchets, la collecte sélective de papier n'a pas atteint les rendements espérés alors même que l'objectif était qualifié de « facile » ; pour l'énergie, il semblerait que la consommation moyenne (extrapolée à partir de sites pilotes) soit effectivement inférieure au seuil fixé (123 kWh/m² contre 150 comme seuil) ; enfin pour l'eau, une première réduction de la consommation a été observée qui doit être vérifiée sur le moyen terme pour être significative. Globalement, une tendance se dessine d'une meilleure gestion des flux grâce à l'adoption de gestes éco-responsables, à la condition que ceux-ci soient pérennes.

C'est l'enjeu du dernier critère, pour lequel deux sources d'information sur des échantillons réduits d'agents du Conseil Général permettent de considérer que globalement les défis internes ont plutôt fait changer les habitudes de travail (moyenne : 3,68). Néanmoins, cette évolution doit être confirmée dans la durée, plusieurs entretiens ayant mis en évidence la nécessité d'une relance de la sensibilisation périodique pour éviter le relâchement des comportements. Cela porterait à croire que les réflexes ne sont pas encore totalement acquis même si des progrès significatifs ont été réalisés.

Q16. L'exemplarité dans les domaines de l'achat et de l'investissement a-t-elle eu les résultats escomptés ?

La réponse à cette question s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre de l'analyse documentaire, des entretiens et des réunions publiques. Elle a été structurée autour des cinq critères de jugement suivants :

- Tous les achats du CG sont conditionnés à des critères de développement durable.
- Le CG s'approvisionne uniquement auprès de prestataires répondant aux exigences d'éco-responsabilité.
- Les objectifs fixés pour les constructions ont été respectés.
- Les fournisseurs et prestataires pour le compte du CG ont modifié de manière pérenne leurs pratiques.
- Le montant de la commande publique répondant aux critères du développement durable engendre un effet levier sur l'offre.

Cette question renvoie à deux sous-ensembles distincts de pratiques : les pratiques d'achats internes au Conseil Général et les pratiques d'investissement. Dans ces deux domaines, les résultats sont encore en deçà de ce qui pourrait être attendu, même si des progrès ont été réalisés.

- Par une délibération de décembre 2005, le CG s'est engagé à ce que tous les achats soient conditionnés à des critères de développement durable. L'ensemble des marchés centralisés par le bureau des marchés (avec un système

informatique sur la plateforme des marchés qui effectue une vérification systématique des critères de la fiche verte de suivi, soumise jusqu'à la mi-2008 à un visa de la Mission Agenda 21) est donc soumis de fait à cette obligation. Parmi ceux-là, 430 marchés (parmi les plus importants) ont été l'objet d'une analyse approfondie sur la période 2006-2008. Il reste une part minimale des marchés (non centralisés) correspondant à moins de 10% du volume financier des achats qui ne soit pas soumise à cette condition. On peut cependant noter que même si cette conditionnalité ne couvre pas 100% des marchés, la démarche n'en est pas moins ambitieuse, comme en atteste la remise du Trophée de la commande publique dans la catégorie « Achats durables » en 2008, attribué par le journal « Achat public » et le groupe « Le Moniteur »,.

- Les informations dont nous disposons sur la nature des prestataires du Conseil Général et notamment sur leur capacité à répondre aux exigences d'écoresponsabilité mettent en évidence un impact réel sur certaines catégories de fournisseurs et prestataires : cela est notamment vrai pour les fournitures de bureaux, l'ameublement, l'entretien, la construction.
- Les objectifs fixés pour les constructions du Conseil Général n'ont pas été atteints : 80% des bâtiments nouveaux devaient être construits en respectant la démarche HQE et fin 2008, on ne recensait qu'un taux de 50%. La non atteinte de cet objectif ne nous semble pas problématique en elle-même, l'objectif initial étant peut-être trop ambitieux compte tenu des pratiques de travail. Ce qui est en revanche intéressant, c'est de constater une progression dans l'application de cette démarche, qui reste une démarche d'amélioration continue. Par ailleurs, via l'application de la fiche verte à l'ensemble des marchés du Département et donc des opérations de construction qui font généralement partie des plus importants, plusieurs cibles HQE sont de facto respectées. Sur l'intégration d'un taux d'énergies renouvelables dans les constructions, on constate en revanche une intégration pleine de ces exigences, 100% des études lancées pour les nouvelles opérations devant intégrer cette exigence.
- Concernant les pratiques des prestataires, nous ne disposons d'aucune information fiable permettant de porter un jugement sur ce point. Néanmoins, comme indiqué ci-dessous, le montant de la commande publique respectant des critères de développement durable modifie certainement les pratiques des prestataires.
- Enfin, nous ne disposons pas de données quantitatives sur le montant de la commande publique répondant aux critères du développement durable. Cependant, il faut remarquer que la commande publique annuelle du Conseil Général s'élève à 130 M€ et que plus de 90% des marchés intègrent des critères de développement durable, ce qui porte à environ 120 millions le montant de la commande publique répondant aux critères du développement durable. Il y a donc sans aucun doute un effet levier sur l'offre important.

Ces résultats sont donc clairement encourageants, d'autant qu'il faut rappeler que le temps de mise en œuvre de ces actions est relativement court pour des procédures (les Marchés Publics) qui sont généralement longues avec des pratiques qui sont ajustées de manière prudente, compte tenu des risques juridiques associés. La dynamique mise en place est très intéressante, les pratiques ayant évolué dans le bon sens. Cela devra être confirmé dans le moyen terme.

Q17. Dans quelle mesure les pratiques de travail en transversalité ont-elles progressé et se sont-elles traduites par une plus grande cohérence des

politiques départementales et des changements de pratiques sur les territoires ?

La réponse à cette question relative à un des objectifs majeurs de l'Agenda 21, s'est appuyée sur des données collectées dans le cadre du questionnaire, des études de cas et des entretiens. Elle a été structurée autour des quatre critères de jugement suivants :

- Les actions de l'Agenda 21 associent plusieurs DGA, ou plusieurs directions.
- Des outils de mutualisation existent et sont utilisés.
- Les services ont développé une démarche transversale pour d'autres actions que celles de l'Agenda 21
- Le nombre de conflits entre politiques départementales a diminué

Concernant le premier critère relatif à l'association des directions et DGA à la mise en œuvre des actions de l'Agenda 21, l'évaluation a mis en évidence une implication insuffisante de l'encadrement dans le processus. Des outils ont bien été mobilisés durant l'ensemble du processus, de son élaboration à sa mise en œuvre pour favoriser cette association : les ateliers internes, le séminaire des directeurs et le comité de coordination, par exemple dans la phase d'élaboration, le comité de suivi opérationnel, ou le séminaire des chefs de projet dans la phase de mise en œuvre. Par ailleurs, pour chaque fiche action, la liste des services associés a été établie de sorte à favoriser l'implication de tous (des directions pilotes et des directions partenaires). Il y a cependant une différence entre les directeurs qui sont plus au contact des chefs de projet et les DGA qui de fait n'ont qu'une vision globale de l'Agenda 21.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être donnés à cette faible implication de l'encadrement :

- Premièrement, on peut noter une difficulté classique dans toute organisation d'acceptation des missions transversales : les services opérationnels ayant par nature du mal à accepter la légitimité des services transversaux et leur immiscion dans leurs activités ; ce constat est valable pour un Agenda 21 comme pour tout autre projet transversal et il n'y a pas de spécificités girondines à cet égard ;
- Deuxièmement, la plus-value de l'Agenda 21 n'était pas forcément perçue et/ou partagée, considérant qu'il existait déjà au sein du Conseil général une politique de développement durable ;
- Troisièmement, il n'est pas certain que la méthode de construction de l'Agenda 21 ait été complètement comprise et partagée par les directions, notamment sur le volet « montant » du processus pour faire émerger les actions de l'Agenda 21. Ce dernier point est crucial : le contenu concret d'une politique publique d'ampleur échappe aux directions dont s'est traditionnellement le rôle de traduire les orientations définies par les élus. Si d'un côté, cette méthode trouve autant sa légitimité tant dans la participation citoyenne qui est un principe clé des Agendas 21 que dans la crainte d'une ambition limitée des directions en matière de développement durable, elle limite l'incitation à s'impliquer des directions qui n'ont qu'une prise marginale sur le contenu.

In fine cette implication insuffisante des DGA a eu une conséquence directe sur la mise en œuvre du programme d'actions : les objectifs et actions n'étant pas suffisamment appropriés, l'intérêt pour le programme d'actions a été limité, restant marginal dans l'activité de nombreuses directions.

Des outils de mutualisation existent effectivement pour favoriser cette approche transversale : ce sont notamment la base de données Lotus, l'espace collaboratif du

Conseil Général, le séminaire des chefs de projets, mais aussi les différents outils de sensibilisation et d'information qui ont été créés : matinales, newsletter de l'Agenda 21, ... Il y a donc de réelles capacités de partage de l'information qui ne sont peut-être pas utilisées pleinement, les actions de l'Agenda 21 ne représentant qu'une part plus ou moins importante de l'activité des services, qui se sentent par ailleurs débordés par les sollicitations de toutes parts : le temps manque pour participer et la capacité d'absorption de l'information n'est pas infinie.

En ce qui concerne le troisième critère, qui doit permettre de juger de l'impact de la démarche Agenda 21 sur les pratiques de travail des services en terme de transversalité, les résultats restent à ce stade incertains : si sans conteste, certaines actions de l'Agenda 21 ont permis d'établir des ponts entre services qui ne se voyaient pas ou peu, la démarche ne semble pas avoir ou peu permis encore de dépasser le cadre de l'Agenda 21. Si des collaborations existent entre directions, les agents s'accordent pour considérer que cela est lié à des pratiques antérieures et non à une nouvelle impulsion liée à l'Agenda 21. Nous considérons de fait que tant que l'encadrement ne sera pas incité à faire vivre cette démarche de transversalité et n'aura pas perçu l'intérêt de la démarche, il ne sera pas possible de dépasser le champ de transversalité défini par l'Agenda 21. Le questionnaire auprès des agents est d'ailleurs très clair à ce sujet, les répondants jugeant l'impact de l'Agenda 21 sur le dialogue entre les services comme étant limité (une note de 2,16 sur 5).

De fait, les entretiens individuels et le questionnaire mettent aussi en évidence que les conflits entre politique persistent, ce qui est logique si la transversalité ne progresse pas. L'Agenda 21 n'a pas réussi a priori à introduire une logique d'analyse des impacts croisés des politiques entre elles. Un exemple flagrant de ces conflits permanents est le choix d'implantation pour la construction des nouveaux collèges qui ont été faits sans visiblement prendre en compte l'impact en termes de déplacements et de maîtrise de l'étalement urbain. Le temps est certes court, deux ans ne sont pas suffisants pour modifier des pratiques de travail que tout pousse à maintenir sectorielles et fragmentées, à commencer par l'organisation politique, les délégations des vice-présidents étant encore sectorielles, malgré la volonté de transversalité affichée dès 2001.

7. Conclusions

Les conclusions de l'évaluation stratégique partagée de l'Agenda 21 de la Gironde ont été organisées en deux parties, de manière à offrir une vision aussi globale que possible des résultats de ce travail. Deux perspectives ont donc été utilisées :

- une perspective d'ensemble considérant les différents temps d'une politique publique : son élaboration ; son bilan des réalisations ; sa mise en œuvre ; ses résultats et impacts
- une perspective développement durable, en repartant des questions évaluatives du référentiel national des projets territoriaux de développement durable.

Par ailleurs, pour faciliter la lecture de ces conclusions et leur mise en relation avec les recommandations qui suivent, elles ont été numérotées.

7.1. Conclusions générales

7.1.1. Le processus d'élaboration

1. Le Conseil Général a engagé une démarche volontariste en 2004, qui a mobilisé fortement les élus, les agents, les partenaires et les girondins autour d'un projet structurant pour l'institution et le territoire.
2. La méthode utilisée a permis de construire un programme d'actions ambitieux, portant autant sur la progression au regard des finalités du développement durable que sur l'amélioration de l'institution au regard de ses principes, notamment de la transversalité qui a constitué un fil conducteur dans le choix des actions.
3. Ce choix d'une plus grande transversalité dans l'organisation du Conseil Général met en évidence que l'Agenda 21 de la Gironde constitue bien une stratégie de changement globale et non une simple collection d'actions portées par les différents services constituant par là même un véritable projet territorial de développement durable.
4. L'ampleur de ce projet a deux conséquences négatives principales : elle rend plus difficile la lisibilité globale de l'Agenda 21, avec des actions dont il n'est pas toujours évident de comprendre la cohérence entre elles et sans mise en avant de quelques mesures plus emblématiques ; elle fait face à une difficulté de compréhension plus forte au sein de l'institution, avec des agents et directeurs qui ne perçoivent pas le développement durable comme un projet de changement mais simplement comme un vecteur d'amélioration des pratiques, notamment au regard de l'environnement. De ce fait, une certaine résistance au changement, notamment de la part de l'encadrement, a pu s'exprimer, même tacitement, non pas sur les valeurs du développement durable mais sur le processus engagé.
5. Le projet a été porté par quelques personnes clés, élu, directeur général et mission Agenda 21 qui ont joué un rôle clé dans sa concrétisation. Ce portage, nécessaire pour aller de l'avant, n'a peut-être pas permis une appropriation de l'ensemble des acteurs clés (élus et directeurs) qui ont pu se sentir pris de court. Pour autant, les valeurs du développement durable semblent largement partagées.

7.1.2. Les réalisations

6. Le programme d'actions a été conçu sur deux ans avec des objectifs ambitieux en termes de réalisations, ce qui reste un temps court au regard des politiques

publiques traditionnelles. Ce parti pris a deux conséquences : il permet de maintenir le développement durable en haut de l'Agenda politique mais il rend difficile sa concrétisation complète.

7. Le bilan des réalisations qui a été produit fin 2008 permet ainsi de mettre en évidence qu'une dynamique forte a été lancée : très peu d'actions (5% environ) n'ont pas été lancées, les autres étant soit en cours de réalisation, soit finalisés. Au regard du temps imparti, ce niveau de réalisations est très satisfaisant, mettant en évidence que les services ont pris à cœur de mener à bien ces actions. On note par ailleurs des taux d'avancement différenciés selon les publics visés, les actions avec les partenaires, étant plus avancées (probablement du fait d'un temps de concertation spécifique) que les actions visant l'interne (pour lesquelles le sentiment d'urgence est moins prégnant).
8. Les actions les plus avancées dans leur réalisation sont celles qui touchent les girondins, près de la moitié étant soit en cours d'évaluation, soit entièrement achevées (avec améliorations identifiées). Les actions envers les collectivités et organismes publics qui représentent aussi près d'un quart du nombre total d'actions, comme les actions vers l'interne ont un degré d'avancement moins important, la majorité d'entre elles étant en cours de réalisation ou réalisées mais non évaluées.
9. L'existence d'un dispositif de suivi régulier a bien évidemment favorisé l'engagement des actions, notamment en fournissant des outils (fiches actions et Intranet) et des temps de discussion/validation (séminaire des chefs de projet) assurant une mise en œuvre progressive des actions.

7.1.3. La mise en œuvre

10. La mise en œuvre de l'Agenda 21 est portée par un petit réseau de personnes fortement engagées, associant pour l'administration départementale : direction générale, Mission Agenda 21, service de la communication interne, et quelques relais dans les directions. La mission Agenda 21 joue un rôle clé dans ce processus de mise en œuvre, avec une équipe fortement investie, qui assure à la fois le suivi des actions, le soutien méthodologique, l'animation de la démarche et le pilotage en propre d'une dizaine d'actions. La mission, rattachée à la direction générale des services, est de ce fait plus perçue par les directions opérationnelles comme étant au service du management plus qu'un appui au service du développement durable.
11. Le portage politique est encore ambigu, ce qui ne facilite pas l'orientation des services : quelques élus portent le projet mais on ne peut pas parler de dynamique politique de l'institution alors même que localement les conseillers généraux se font de très bons ambassadeurs de cette politique. Il faut voir ici aussi l'expression de la difficulté à dépasser les barrières traditionnelles d'un fonctionnement par délégation sectorielle.
12. L'implication des directions n'est pas encore suffisante, avec une appropriation des objectifs et enjeux de l'agenda 21 qui reste partielle, ce qui se traduit par un intérêt limité et une intégration insuffisante des actions du programme dans leurs activités et politiques.
13. Le portage technique de l'Agenda 21, au-delà de la mission Agenda 21, est donc réalisé essentiellement par les chefs de projet désignés par leur direction. Ils sont un relais important entre les directions et le pilotage opérationnel de l'Agenda 21 mais restent trop cantonnés à la seule mise en

œuvre de leurs actions propres. De ce fait, le portage à une échelle plus stratégique (au sens d'objectifs stratégiques) est largement inefficace (voir conclusion précédente).

14. De nombreux outils de sensibilisation et information ont été déployés au cours de ce premier programme d'actions de l'Agenda 21. Ils ont permis une information régulière sur l'avancée de l'Agenda 21, surtout auprès des services et des partenaires. Des campagnes importantes ont été menées (par exemple les 5 défis), qui ont permis une large sensibilisation des agents. Celle-ci doit être poursuivie de manière à voir se pérenniser un certain nombre de changements de comportements attendus. Pour le grand public, une information a été principalement fournie via le magazine Gironde et le site Internet du Conseil Général. Cette information ne permet pas aux Girondins d'avoir une connaissance détaillée des actions du programme, ce qu'ils regrettent, alors même qu'ils jugent positivement l'engagement du Conseil Général en matière de développement durable.
15. Le processus de concertation dans le cadre de la mise en œuvre a d'ailleurs montré quelques faiblesses du côté externe : les actions dédiées à la participation citoyenne font partie de celles qui ont le moins avancé, ce qui est dommageable aussi à la connaissance globale du programme.

7.1.4. Les résultats et impacts

16. La durée du programme (2007-2008) et la réalisation de l'évaluation dans la foulée ne permettent pas une prise de recul suffisante pour apprécier de manière exhaustive les résultats attendus de l'Agenda 21. De nombreuses actions sont encore en cours de réalisation, et la matérialisation des résultats pour celles qui sont achevées démarre. La perception des acteurs est donc essentielle pour cerner la valeur des actions engagées.
17. En termes d'exemplarité, le Conseil Général a engagé des efforts conséquents dans des domaines très différents (achats, investissements, éco-responsabilité, maîtrise des déplacements, ...) et dans une perspective qui dépasse très largement la seule prise en compte des impacts environnementaux (des actions sur le volet social très importantes comme l'intégration de la clause sociale dans les marchés publics).
18. S'il est encore tôt pour constater des changements de comportement pérennes, on peut en revanche affirmer qu'il y a une réelle prise de conscience du besoin d'exemplarité du Conseil Général, et des impacts des activités. Les éléments sont en place pour passer d'une dynamique individuelle à une dynamique collective et partagée. Personne ne conteste l'importance des enjeux en la matière, voir même la nécessité d'aller encore plus loin.
19. En termes de dynamique partenariale, les efforts qui ont été menés semblent payés de retour : l'Agenda 21 de réseau prend de l'ampleur, une nouvelle série de collectivités intègre le CDA 21, une volonté collective qui dépasse les clivages politiques émerge autour de chantiers structurants. Reste à trouver un juste équilibre dans l'investissement selon la taille des collectivités pour pallier aux difficultés des plus petites à suivre la cadence. Cette dynamique doit encore être soutenue et confortée, susceptible d'être fragilisée par des facteurs exogènes (la crise actuelle par exemple) alors même qu'elle est reconnue au niveau national.

20. Il faut aussi souligner les résultats obtenus dans les champs de l'éducation pour un développement durable. Les bénéficiaires de ces actions ont exprimé de réelles attentes et des progrès significatifs ont été obtenus : manifestations responsables, campagne des écomatismes, 5 défis, santé environnementale, Trophées Agenda 21, autant d'exemples qui ont mis en évidence des attentes, une réceptivité qui doit être encouragée pour modifier les comportements sur le long terme.
21. L'impact sur les territoires est difficile à estimer, mais on note une évolution significative de la politique de contractualisation avec les territoires qui permet de penser que l'impact est positif : 85% des girondins habitent dans des territoires couverts par un Agenda 21 qui a été généralement soutenu et accompagné par le Département ; les critères d'éco-conditionnalité sont encore souples mais orientent clairement les choix d'investissement des collectivités ; la fiche « verte » semble aujourd'hui bien acceptée par les collectivités, permettant une intégration progressive et significative du développement durable dans les projets ; enfin, il est indispensable que la politique TCD qui devait permettre de prendre la suite des contrats de développement durable dont le caractère durable était contesté, actuellement suspendue, vienne poursuivre les efforts engagés dans la relation avec les territoires.
22. Dans le champ de la solidarité qui est une des grandes compétences du Conseil Général, les actions ont semblé en deçà des enjeux cruciaux qui structurent ce domaine. La logique expérimentale mise en place a mis en évidence les liens importants entre problématiques trop souvent considérées comme séparées : santé, alimentation et environnement, précarité énergétique, accessibilité à la mobilité, sans parler des possibilités d'insertion dans les secteurs en émergence... L'urgence sociale impose d'être encore plus proactif en la matière.
23. L'approfondissement du contenu durable des politiques publiques du CG est donc certes un processus en cours mais sa concrétisation reste limitée, la prise de conscience par les directions de cette problématique restant hétérogène.

7.2. Conclusions au regard des finalités et principes du développement durable

Ces conclusions ont été construites en répondant aux différentes questions évaluatives posées dans le référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux.

7.2.1. Le respect des 5 finalités du développement durable

24. La finalité « Energie et changement climatique »

A la première question sur l'existence d'objectifs quantifiés de lutte contre le changement climatique, la réponse est positive, même si à ce stade seuls deux des critères retenus (objectif de développement des ENR et objectif de performance énergétique des bâtiments) sont intégrés dans l'Agenda 21. Concernant la seconde question sur l'existence d'un plan climat, la réponse est qu'il est en cours de préparation et devrait être adopté en 2010. Néanmoins, il existe un bilan carbone de l'institution.

De ce fait, il n'est pas possible de répondre par la positive à la troisième question sur la mise en cohérence des politiques territoriales structurantes avec le plan climat.

Enfin, à la quatrième question sur l'exemplarité du Conseil Général dans ses pratiques internes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réponse est en partie positive, puisqu'il existe à la fois un plan de déplacement employeur et des efforts pour réduire les consommations énergétiques, sans pour autant qu'ils s'inscrivent pour le moment dans un véritable plan de réduction des émissions de GES.

25. La finalité « Préservation des ressources »

La première question évaluative relative à cette finalité consiste à savoir si la connaissance sur la biodiversité est partagée. La réponse à cette question est potentiellement positive avec l'observatoire de la biodiversité qui est en cours de création et qui devrait permettre de partager très largement les données sur la biodiversité.

Concernant l'existence et la mise en œuvre d'une stratégie de préservation des espaces à enjeux et de constitution d'une trame écologique, il faut tout d'abord souligner qu'elle ne fait pas partie à ce stade de l'Agenda 21 départemental. Par ailleurs, au-delà de ce périmètre, la seule stratégie existante est le schéma départemental des espaces naturels sensibles, qui permet la préservation d'espaces à enjeux mais ne constitue pas a priori la constitution d'une trame verte ou bleue. Enfin, la maîtrise de la consommation d'espaces reste insuffisamment intégrée dans le projet territorial malgré les efforts dans le domaine foncier.

Pour ce qui est de la préservation de la nature ordinaire, nous ne pouvons pas mettre en évidence des éléments dans l'Agenda 21 départemental qui permettrait de répondre par la positive à cette question.

La question relative à la protection, gestion et préservation du patrimoine paysager ne peut aussi trouver des éléments de réponse simple. L'Agenda 21 de la Gironde doit aboutir à la constitution d'un observatoire des paysages et d'une politique plus globale d'intervention, qui sont en cours.

Concernant la question relative à la préservation des ressources et de maîtrise des pollutions industrielles et domestiques, la réponse est contrastée : sur les deux premiers points (réflexion sur les stocks de ressources et sur la préservation de la qualité de l'eau), la réponse est positive (diagnostics eau, centre d'information sur l'eau, ...); en revanche, il n'y a pas d'éléments dans l'Agenda 21 départemental relatif à la pollution lumineuse et à la qualité des sols.

Enfin, on peut répondre par la positive à la question sur l'exemplarité des pratiques internes sur cette finalité : de réels efforts ont été menés dans le cadre de l'Agenda 21 de la Gironde, avec notamment la campagne des 5 défis pour réduire les consommations de ressources et la production de déchets.

26. La finalité « Epanouissement de tous les êtres humains »

La première question touche à l'amélioration de la qualité de vie, vers un mode de vie durable, perceptible par les habitants. Elle repose sur trois critères qui ne sont pas tous présents dans l'Agenda 21 de la Gironde :

- Il n'y a pas de dispositifs permettant de suivre l'appréciation par les habitants de leur qualité de vie, au moins dans le document.
- Nous n'avons pas eu connaissance d'une stratégie globale visant la satisfaction des besoins essentiels pour tous intégrant notamment l'accès à l'emploi, l'éducation, le logement, la santé, la culture et les loisirs. Il y a certainement des éléments de cette stratégie dans les services mais elle n'est pas partagée et intégrée.

- Enfin, concernant l'accessibilité, seule celle relative aux espaces naturels sensibles était intégrée au programme d'actions de l'Agenda 21 de la Gironde. Il existe des actions relatives à l'accessibilité dans différentes politiques sectorielles (transports, ...) mais indépendantes du programme.

Pour ce qui est de la préparation des conditions de vie durable pour tous à long terme, le seul élément existant à ce jour est celui d'un schéma départemental de l'habitat durable, les autres critères n'étant pas présents dans l'Agenda 21 de la Gironde, à savoir : objectifs chiffrés en matière de logement social public et privé, outils de connaissance de l'exposition de la population aux nuisances, outils pour le développement d'une culture du risque, mise en cohérence des documents de planification et du projet de territoire, outils de prévention de la délinquance, actions de sensibilisation à la santé dans l'habitat.

La troisième question du référentiel d'évaluation sur cette finalité a trait à l'existence d'une stratégie en faveur de l'accès à la connaissance au service du développement durable. La réponse est en grande partie positive, tant les efforts dans ce domaine réalisés par le Conseil Général ont été importants : deux enjeux de l'Agenda 21 sont dédiés à cette thématique (enjeu 17. Promouvoir l'éco-citoyenneté et éduquer, former et informer tous les publics pour un développement durable et enjeu 20. Sensibiliser et informer les agents, les services, les partenaires et les Girondins) ; le site Internet du Conseil Général permet un accès rapide à une information riche sur l'Agenda 21 et le développement durable.

Pour l'appropriation du patrimoine culturel local, nous notons qu'une action est dédiée à la création d'un observatoire des paysages et du patrimoine, qu'il y a des dispositifs de soutien aux pratiques culturelles mais que l'orientation générale des actions de l'Agenda 21 de la Gironde dans le domaine culturel a trait plus à l'accès à la culture pour les publics défavorisés qu'à la préservation du patrimoine culturel local.

Enfin, les engagements dans l'exemplarité sur les pratiques internes sont tout à fait notables : action sur les nouvelles modalités de travail des agents et mission de transmission, action sur la santé environnementale et dispositif formalisé d'information des agents sur l'engagement de développement durable de la collectivité démontrent l'implication de l'Agenda 21 et de la collectivité sur ces thèmes.

27. La finalité « Cohésion sociale »

La première question est relative à la cohérence des politiques sociales entre elles et avec les autres. Compte tenu de l'importance de cette compétence pour le Conseil Général, seule une partie limitée des politiques en la matière est intégrée à l'Agenda 21 de la Gironde. De ce fait, il est difficile de porter un jugement global sur cette question. On peut cependant souligner qu'il existe bien une animation territoriale pérenne en faveur de la cohésion sociale. Différentes actions de l'Agenda 21 touchent aussi à l'insertion des personnes en difficulté (Enjeu 13 Inscrire le développement durable au coeur d'un projet de société plus solidaire en donnant priorité à l'insertion).

La seconde question s'intéresse au renforcement du lien social entre les habitants. Les actions principales en la matière sont le soutien aux actions collectives de médiation sociale autour d'une autre consommation, le soutien aux actions mettant en œuvre l'intergénération ainsi que les actions de l'Orientat[i]on E « Ensemble mieux vivre ici et ailleurs » qui n'ont en revanche pratiquement pas été mises en œuvre. Il resterait donc des progrès à faire pour mieux répondre à cette question.

La troisième question touche à la diminution des inégalités. La réponse serait à ce stade négative, l'essentiel des actions du Conseil Général dans ce domaine n'étant pas intégré à

l'Agenda 21. La seule action est celle de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite aux espaces naturels sensibles.

La quatrième question concerne l'existence d'une stratégie de lutte contre les grandes précarités. Parmi les thèmes mentionnés dans le référentiel d'évaluation, on note des actions mais non des stratégies dans le retour à l'emploi et la santé des populations les plus précaires, soit deux des sept thèmes. On ne peut pas parler de stratégie d'ensemble dans le cadre du 1^{er} programme d'actions de l'Agenda 21 de la Gironde.

Pour ce qui est de la coopération entre territoires au service du développement durable, l'ambition du Conseil Général de la Gironde est clairement affirmée. Depuis les CDD, l'évolution a été profonde pour renforcer la coopération avec les territoires dans la logique du développement durable : fiche verte, CDA 21, politique TCD, ... autant d'actions qui ont conduit au résultat que l'on connaît : 51 Agenda 21 locaux sur le territoire girondin.

Enfin, pour l'exemplarité en matière de cohésion sociale, l'Agenda 21 de la Gironde ne fait pas apparaître d'actions particulières, ce qui ne permet pas de répondre par la positive à la question énoncée.

28. La finalité « Modes de production et consommation responsable »

La première question est relative à la rencontre d'acteurs diversifiés et l'émergence de projets nouveaux en matière de consommation et production responsables. On note l'existence de dispositifs de rencontre, notamment sur l'éco-conception avec les organisations professionnelles, de projets collectifs autour de la consommation responsable (circuits courts) et la production responsable (filière plaquette bois, valorisation des démarches qualité dans l'agriculture) mais en revanche pas d'action spécifique sur la collecte des déchets en entreprise.

La seconde question traite de la mobilisation des acteurs économiques vers une production responsable. Comme mentionné ci-dessus, il y a bien des actions d'accompagnement des acteurs locaux vers des modes de production responsables et des filières durables : dans le bois, l'agriculture, les énergies renouvelables, l'éco-construction, ... Mais il n'y a pas d'actions sur les parcs d'activité, ce qui s'explique largement compte tenu des compétences du Département.

La troisième question concerne le développement d'une consommation et de pratiques responsables. Dans ce domaine, la campagne des écomatismes est à souligner pour la prévention des déchets. Sur les pratiques de consommation et d'achat, au-delà des efforts spécifiques faits par le Conseil Général en interne, un certain nombre d'actions ont effectivement visé les changements de comportements de consommation des habitants (circuits courts, médiation autour d'une autre consommation, recensement et formation aux bonnes pratiques, participation au réseau aquitain des achats responsables...). Enfin, il n'existe pas de politique fiscale spécifique mais des dispositifs incitatifs notamment pour la contractualisation avec les territoires.

Concernant l'adaptation de l'économie locale, des emplois et des formations aux évolutions à venir, nous n'avons pas identifié d'actions directement tournées vers la construction d'une démarche prospective partagée sur les activités économiques et métiers d'avenir, sur les besoins en formation et compétences nouvelles ni d'études de besoins préalables aux implantations à la décision de développement de zones d'activités.

Enfin, concernant l'exemplarité de la collectivité sur des comportements responsables, de nombreux efforts ont été faits en la matière, ils ont touché tant les agents (5 défis)

que le service achats et la participation à des réseaux d'échanges d'expérience (réseau aquitain des achats responsables et CDA 21).

7.2.2. Le respect des 5 principes

29. Le principe « participation des acteurs »

La participation est analysée autour de cinq questions :

- Sur les objectifs et règles de la participation, on notera que la participation de l'ensemble des acteurs a été beaucoup plus intense dans la phase de construction de l'Agenda 21 que dans la phase de mise en œuvre. L'évaluation ayant aussi fait l'objet d'une participation particulière avec l'ensemble des parties prenantes. On notera notamment que les actions spécifiques sur la participation des citoyens n'ont pas été réalisées.
- Sur l'existence d'une instance de concertation permanente, elle devait être mise en place via le Forum 21 permettant de suivre les engagements de l'Agenda 21 de la Gironde. Cette action ne s'est pas encore concrétisée par la création de ce forum 21.
- Sur les modalités de mise en œuvre de la concertation, elles restent limitées à des actions particulières, l'Agenda 21 de la Gironde dans son ensemble n'ayant pas fait l'objet d'une concertation globale. Elles ne semblent donc pas satisfaisantes par manque de lien régulier avec les habitants.
- Les apports de la participation ont été majeurs au niveau de la construction du programme d'actions avec la campagne « Envies d'actions ». Lors de la mise en œuvre, les apports semblent avoir été plus limités, du moins de la part des citoyens, peu consultés, sauf sur des actions particulières. Les apports ont été plus importants à nouveau au moment de l'évaluation, en mobilisant différents outils participatifs de collecte de données.
- Enfin, concernant la démultiplication des actions collectives, elle semble réelle bien que difficile à quantifier, des acteurs autres que le Conseil Général portant de telles dynamiques.

30. Le principe « organisation du pilotage »

La première question traite du portage politique de l'Agenda 21, dont on peut considérer qu'il est assez fort au regard des critères énoncés mais qu'il pourrait certainement être amélioré. Le Président s'est engagé personnellement sur le sujet, la conférence des vice-présidents permet une implication significative d'une part importante d'élus, chaque action du programme étant aussi portée par un élu. Toutes les décisions importantes sont validées par les élus.

Sur l'existence d'une instance d'orientation stratégique, on répond par la positive : conférence des vice-présidents et comité de pilotage de l'Agenda 21 jouent ce rôle. Il n'y a en revanche pas de lien avec l'instance permanente de concertation, celle-ci n'existant pas.

Le pilotage opérationnel est efficace avec le comité de suivi opérationnel qui rassemble des acteurs à un niveau de décision élevé (Vice-Président, DGS, DGA, Mission Agenda 21) de manière très régulière (chaque semaine). Il y a bien un mode de travail par projet avec un chef de projet pour chaque action et des fiches actions remplies régulièrement qui permettent d'avoir une vision claire de l'avancement des actions. Le tout étant intégré dans un espace collaboratif sur le site Intranet du Conseil Général.

Enfin, les moyens nécessaires au pilotage sont réels avec une mission Agenda 21 constituée de 7 personnes, de moyens financiers identifiés (les actions sont budgétisées)

et de moyens dédiés sur la prospective territoriale, potentiellement sur l'ensemble des politiques.

31. Le principe « transversalité »

La première question touche à l'articulation des actions, des compétences et des stratégies, au travers de 3 critères : la mobilisation des échelles territoriales qui est évidente, l'articulation des stratégies sectorielles qui est partielle et l'existence d'outils d'incitation des démarches globales des acteurs locaux qui est aussi indéniable (CDA 21 typiquement).

La seconde question cherche à comprendre si l'organisation interne favorise la transversalité. Elle peut être vraie pour l'animation des projets mais ne l'est pas pour l'organisation des services, ni la conduite des politiques sectorielles, à quelques exceptions près. En revanche, la Mission Agenda 21 se positionne effectivement de manière transversale et stratégique en étant directement rattachée au DGS. Pour ce qui est de la mobilisation des agents autour du développement durable, différents outils existent mais sur le plan organisationnel, seuls les chefs de projet ont un rôle clairement identifié. Il n'y a pas d'intégration du développement durable dans les métiers et les fiches de poste.

Le troisième point est sur la prise de décision sur la base des impacts croisés et des finalités du développement durable pour lequel il existe des outils d'aide à la décision dans les fiches actions (grille du référentiel) qui semblent insuffisamment utilisés. Concernant la prise en compte des impacts croisés dans les décisions de la collectivité, elle semble peu évidente. Nous ne disposons pas d'information sur l'enrichissement de la décision par les résultats d'autres évaluations.

Enfin, la dernière question est relative à l'expression de la transversalité par un engagement de responsabilité sociale et environnementale interne, ce que nous n'avons pas pu mettre en évidence.

32. Le principe « évaluation »

La première question interroge la formalisation du dispositif d'évaluation. Il a été clairement formalisé, avec des objectifs et des finalités, avec une note externe, un dispositif d'évaluation portant sur le programme d'actions, la définition d'indicateurs de suivi et d'évaluation dans le cadre des fiches actions, le tout ayant été validé par les élus et l'équipe de direction.

L'évaluation est participative, impliquant les services dans le choix du dispositif et des indicateurs, les partenaires et les girondins dans sa concrétisation (réunions publiques, panel citoyens, questionnaire auprès des agents et des girondins). Des temps dédiés à l'apprentissage collectif ont été organisés mais pas systématiquement, ne touchant donc pas l'ensemble des acteurs concernés.

L'évaluation a permis tout à la fois de produire des conclusions sur l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que l'organisation interne mais pas la progression du territoire au regard du développement durable. Elle a aussi produit des recommandations sur les mêmes champs.

La communication des résultats de l'évaluation reste à définir.

33. Le principe « Amélioration continue »

La première question traite de l'existence d'une démarche d'amélioration continue formalisée et transparente. Cette démarche est en cours d'évaluation, l'Agenda 21 ayant fait l'objet d'une programmation des actions dans le temps avec quelques objectifs chiffrés. Les marges de progrès sont partagées au sein d'une majorité de services et aussi avec un certain nombre d'acteurs, du moins partiellement (ex. : membres du CDA 21).

Concernant l'inscription des agents et élus dans une logique d'apprentissage continu et progressif, on note des temps de rencontre périodique, la participation régulière de la collectivité à des réseaux développement durable. En revanche, l'existence d'une politique de formation continue des agents et des élus sur le développement durable semble moins claire, tout comme l'évolution des modes de management.

Dans le domaine de l'innovation, des efforts significatifs ont été faits, une orientation complète du programme ayant été dédiée aux actions innovantes et expérimentations, avec tant l'existence d'incitations que de modalités de transferts (guide de bonnes pratiques, ...).

Enfin, la dernière question touche à la mise en mouvement des acteurs dans une dynamique de développement durable. La réponse à cette question est totalement positive, avec l'existence de critères de conditionnalité développement durable dans les aides apportées, l'existence d'une animation spécifique avec des moyens dédiés (le CDA 21 et l'appel à projet) et une capacité à relayer les besoins du territoire aux partenaires supra-territoriaux (des échanges avec la région, et la présence de la collectivité dans les démarches de développement durable au niveau national).

8. Recommandations

La production de recommandations ne doit pas être un exercice déconnecté du processus d'évaluation avec des préconisations qui ne trouveraient pas une justification dans le travail qui a été mené.

De ce fait, les recommandations sont directement reliées aux conclusions : le numéro de la conclusion correspondante est précisé pour chaque recommandation.

Nous suivons aussi logiquement les différentes thématiques qui ont structuré les conclusions pour en faciliter la lecture. Enfin, toujours dans cette perspective de clarté, les recommandations sont présentées dans un tableau rappelant les conclusions auxquelles elles se rattachent.

Thèmes	Conclusions	Recommandations
Le processus d'élaboration	1. Le Conseil Général a engagé une démarche volontariste en 2004, qui a mobilisé fortement les agents et les girondins autour d'un projet structurant pour l'institution et le territoire.	R1. Il est nécessaire de poursuivre dans cette démarche ambitieuse pour asseoir définitivement le développement durable dans l'institution et sur le territoire, et en lien aussi avec les autres niveaux d'actions (France, Europe, Monde), en tenant compte des obligations à venir, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (rapport consolidé développement durable).
	2. La méthode utilisée a permis de construire un programme d'actions ambitieux, portant autant sur la progression au regard des finalités du développement durable que sur l'amélioration de l'institution au regard de ses principes, notamment de la transversalité qui a constitué un fil conducteur dans le choix des actions.	R2. La révision du programme d'actions doit être l'occasion de définir plus précisément des objectifs spécifiques pour chaque orientation. Ce travail doit associer étroitement l'encadrement de l'administration départementale qui devra répondre de l'achèvement de ces objectifs.
	3. Ce choix d'une plus grande transversalité dans l'organisation du Conseil Général met en évidence que l'Agenda 21 de la Gironde constitue bien une stratégie de changement globale et non une simple collection d'actions portées par les différents services constituant par là même un véritable projet territorial de développement durable.	R3. L'affirmation de l'Agenda 21 comme stratégie de changement doit être renforcée mais aussi mieux expliquée pour être mieux appropriée. R3bis. La construction de la transversalité doit être renforcée par la mise en place de quelques défis clés (santé, énergie, exemplarité, ...)
	4. L'ampleur de ce projet a deux conséquences négatives principales : elle rend plus difficile la lisibilité globale de l'Agenda 21, avec des actions dont il n'est pas toujours évident de comprendre la cohérence entre elles et sans mise en avant de quelques mesures plus emblématiques ; elle fait face à une difficulté de compréhension plus forte au sein de l'institution, avec des agents et directeurs qui ne perçoivent pas le développement durable comme un projet de changement mais simplement comme un vecteur d'amélioration des pratiques, notamment au regard de	R4. La lisibilité de l'Agenda 21 doit être améliorée en limitant le nombre d'actions communiquées, en renforçant la compréhension des 7 orientations générales qui doivent être maintenues, en construisant des objectifs clairs mettant en évidence une cohérence d'actions et en mettant en avant des actions emblématiques.

	l'environnement.	
	5. Le projet a été porté par quelques personnes clés, élu, directeur général et mission Agenda 21 qui ont joué un rôle clé dans sa concrétisation.	R5. Il faut dépasser le portage individuel par une appropriation collective ; cela passe par la constitution de groupes d'élus dépassant leurs compétences sectorielles et par une implication plus forte de l'encadrement dans le pilotage et le reporting.
Les réalisations	6. Le programme d'actions a été conçu sur deux ans avec des objectifs ambitieux en termes de réalisations, ce qui reste un temps court au regard des politiques publiques traditionnelles.	R6. La poursuite du programme d'actions pourrait s'étaler sur 3 ans pour tenir compte de la dynamique amorcée et afin d'engager des actions de plus longue haleine tout en conservant la dynamique liée à un programme rapproché.
	7. Le bilan des réalisations qui a été produit fin 2008 permet ainsi de mettre en évidence qu'une dynamique forte a été lancée.	R7. Il faut veiller à ce que l'ensemble des actions engagées soient achevées par la production d'une évaluation individuelle et la formulation de pistes d'amélioration au regard du développement durable.
	8. Les actions les plus avancées dans leur réalisation sont celles qui touchent les girondins, près de la moitié étant soit en cours d'évaluation, soit entièrement achevées (avec améliorations identifiées). Les actions envers les collectivités et organismes publics qui représentent aussi près d'un quart du nombre total d'actions, comme les actions vers l'interne ont un degré d'avancement moins important, la majorité d'entre elles étant en cours de réalisation ou réalisées mais non évaluées.	R8. Les actions concernant l'interne qui ne nécessitent pas de concertation externe devraient avoir un rythme d'avancement exemplaire. Une attention spécifique devrait leur être accordée en offrant une visibilité interne importante des résultats obtenus, mais aussi en identifiant les marges de progrès possibles
	9. L'existence d'un dispositif de suivi régulier a bien évidemment favorisé l'engagement des actions, notamment en fournissant des outils (fiches actions et Intranet) et des temps de discussion/validation (séminaire des chefs de projet) assurant une mise en œuvre progressive des actions.	R9. Le système de suivi doit à la fois être simplifié et renforcé : moins d'indicateurs mais un remplissage obligatoire, surtout pour les indicateurs de réalisations (semestriellement en tenant compte du cycle de vie de l'action) et de résultat (annuellement).
La mise en œuvre	10. La mise en œuvre de l'Agenda 21 est portée par un petit réseau de personnes fortement engagées, associant	R10. Il est indispensable de pérenniser le portage de l'Agenda 21 en s'assurant de l'implication plus forte de

	<p>direction générale, Mission Agenda 21, service de la communication interne, et quelques relais dans les directions.</p>	<p>l'équipe de direction. Pour cela, la nomination de référents transversaux dédiés dans chaque DGA pourrait assurer une meilleure articulation entre les services. La mission Agenda 21 doit se concentrer dans sa plus value d'appui méthodologique et d'animation et ne s'investir que ponctuellement sur le suivi individuel des actions.</p>
11.	<p>Le portage politique est encore ambigu, ce qui ne facilite pas l'orientation des services : quelques élus portent le projet mais on ne peut pas parler de dynamique politique de l'institution alors même que localement les conseillers généraux se font de très bons ambassadeurs de cette politique. Il faut voir ici aussi l'expression de la difficulté à dépasser les barrières traditionnelles d'un fonctionnement par délégation sectorielle.</p>	<p>R11. Pour renforcer le portage politique, nous suggérons une prise en main de chacune des orientations par des petits groupes d'élus ainsi que la création d'une commission « thématique » Agenda 21.</p>
12.	<p>L'implication des directions n'est pas encore suffisante, avec une appropriation des objectifs et enjeux de l'agenda 21 qui reste partielle, ce qui se traduit par un intérêt limité et une intégration insuffisante des actions du programme dans leurs activités et politiques.</p>	<p>R12. Pour impliquer les directions, il est nécessaire de co-construire avec eux des programmes d'action cohérents par direction qui s'insèrent plus profondément dans leurs activités. Ces programmes comprennent des objectifs sur la base desquels les directions seront évaluées (à coordonner avec les outils de management et RH).</p>
13.	<p>Le portage technique de l'Agenda 21, au-delà de la mission Agenda 21, est donc réalisé essentiellement par les chefs de projet désignés par leur direction. Ils sont un relais important entre les directions et le pilotage opérationnel de l'Agenda 21 mais restent trop cantonnés à la seule mise en œuvre de leurs actions propres. De ce fait, le portage à une échelle plus stratégique (au sens d'objectifs stratégiques) est largement inefficace (voir conclusion précédente).</p>	<p>R13. L'épanouissement de la fonction de chefs de projet repose sur une intégration plus étroite dans les politiques des directions. Il faut aussi reconnaître à sa juste valeur leur implication au travers des fiches de poste. Leur dynamique doit être complétée par la création d'un réseau similaire au niveau de l'encadrement (les référents par DGA).</p>
14.	<p>De nombreux outils de sensibilisation et information ont été déployés au cours de ce premier programme d'actions de l'Agenda 21. Ils ont permis une information régulière</p>	<p>R14. La campagne des écomatismes doit être poursuivie de manière à voir se pérenniser un certain nombre de changements de comportements attendus.</p>

	<p>sur l'avancée de l'Agenda 21, surtout auprès des services et des partenaires. Pour le grand public, une information a été principalement fournie via le magazine Gironde et le site Internet du Conseil Général. Cette information ne permet pas aux Girondins d'avoir une connaissance détaillée des actions du programme, ce qu'ils regrettent, alors même qu'ils jugent positivement l'engagement du Conseil Général en matière de développement durable.</p>	<p>R14bis. Une information plus systématique doit être réfléchie pour chacune des actions engagées dès l'amont en fonction des publics.</p>
	<p>15. Le processus de concertation dans le cadre de la mise en œuvre a d'ailleurs montré quelques faiblesses du côté externe : les actions dédiées à la participation citoyenne font partie de celles qui ont le moins avancé, ce qui est dommageable aussi à la connaissance globale du programme.</p>	<p>R15. Il est indispensable de construire une concertation avec les girondins à l'échelle du programme d'actions. La relance du forum 21 est une piste à réfléchir.</p>
Les résultats et impacts	<p>16. La durée du programme (2007-2008) et la réalisation de l'évaluation dans la foulée ne permettent pas une prise de recul suffisante pour apprécier de manière exhaustive les résultats attendus de l'Agenda 21. De nombreuses actions sont encore en cours de réalisation, et la matérialisation des résultats pour celles qui sont achevées démarre. La perception des acteurs est donc essentielle pour cerner la valeur des actions engagées.</p>	<p>Voir R6</p>
	<p>17. En termes d'exemplarité, le Conseil Général a engagé des efforts conséquents dans des domaines très différents (achats, investissements, éco-responsabilité, maîtrise des déplacements, ...) et dans une perspective qui dépasse très largement la seule prise en compte des impacts environnementaux (des actions sur le volet social très importantes comme l'intégration de la clause sociale dans les marchés publics).</p>	<p>R17. L'exemplarité doit encore être approfondie et systématisée dans tous les domaines. Cette image est indispensable pour que le Conseil Général puisse espérer continuer à entraîner ses partenaires, ce qu'il a réussi à faire jusqu'à présent et à renforcer sa crédibilité interne et externe.</p>
	<p>18. Si il est encore tôt pour constater des changements de comportement pérennes sur la durée, on peut en</p>	<p>R18. Les efforts conséquents qui ont été entrepris doivent être poursuivis sous peine de voir anéanti le travail des</p>

	<p>revanche affirmer qu'il y a une réelle prise de conscience du besoin d'exemplarité du Conseil Général, et des impacts des activités. Les éléments sont en place pour passer d'une dynamique individuelle à une dynamique collective et partagée. Personne ne conteste l'importance des enjeux en la matière, voir même la nécessité d'aller encore plus loin.</p>	<p>années passées, mais surtout pour valoriser l'avantage acquis, conserver une certaine avance et une capacité d'anticipation dans un contexte global qui ne fait que renforcer la prise en compte du développement durable (demande sociale, crise, réglementation...).</p>
19.	<p>En termes de dynamique partenariale, les efforts qui ont été menés semblent payés de retour : l'Agenda 21 de réseau prend de l'ampleur, une nouvelle série de collectivités intègre le CDA 21, une volonté collective qui dépasse les clivages politiques émerge autour de chantiers structurants. Reste à trouver un juste équilibre dans l'investissement selon la taille des collectivités pour pallier aux difficultés des plus petites à suivre la cadence. Cette dynamique doit encore être soutenue et confortée, susceptible d'être fragilisée par des facteurs exogènes (la crise actuelle par exemple) alors même qu'elle est reconnue au niveau national.</p>	<p>R19. Des modalités de soutien différenciées devraient être imaginées pour les communes rurales et à faibles moyens selon des seuils à définir, qui constituent des chaînons importants pour un développement durable du territoire.</p>
20.	<p>Il faut aussi souligner les résultats obtenus dans les champs de l'éducation pour un développement durable. Les bénéficiaires de ces actions ont exprimé de réelles attentes et des progrès significatifs ont été obtenus : manifestations responsables, campagne des écomatismes, 5 défis, autant d'exemples qui ont mis en évidence des attentes, une réceptivité qui doit être encouragée pour modifier les comportements sur le long terme.</p>	<p>R20. L'éducation pour un développement durable est un enjeu majeur pour le moyen et long terme. Il faut donner une ampleur supérieure aux actions menées pour toucher une part significative de la population, les intégrer dans une véritable politique qui ne se limite pas à l'éducation à l'environnement.</p>
21.	<p>L'impact sur les territoires est difficile à estimer, mais on note une évolution significative de la politique de contractualisation avec les territoires qui permet de penser que l'impact est positif : 85% des girondins habitent dans des territoires couverts par un Agenda</p>	<p>R21. L'éco-conditionnalité doit être renforcée. Une conférence des territoires pourrait être organisée pour définir collectivement un niveau d'exigence qui devrait aller croissant tout en tenant des évolutions réglementaires</p>

	<p>21 qui a été généralement soutenu par le Département ; les critères d'éco-conditionnalité sont encore souples mais orientent clairement les choix d'investissement des collectivités ; la fiche « verte » semble aujourd'hui bien acceptée par les collectivités, permettant une intégration progressive et significative du développement durable dans les projets ; enfin, il est indispensable que la politique TCD qui devait permettre de prendre la suite des contrats de développement durable dont le caractère durable était contesté, actuellement suspendue, vienne poursuivre les efforts engagés dans la relation avec les territoires.</p>	<p>et de la cohérence entre les niveaux d'actions.</p>
	<p>22. Dans le champ de la solidarité qui est une des grandes compétences du Conseil Général, les actions ont semblé en deçà des enjeux cruciaux qui structurent ce domaine. La logique expérimentale mise en place a mis en évidence les liens importants entre problématiques trop souvent considérées comme séparées : santé, alimentation et environnement, précarité énergétique, accessibilité à la mobilité, sans parler des possibilités d'insertion dans les secteurs en émergence... L'urgence sociale impose d'être encore plus proactif en la matière.</p>	<p>R22. La solidarité doit être un des enjeux prioritaires dans la poursuite du programme d'actions, et doit être la hauteur des compétences du Conseil Général en la matière. Des leviers formidables existent dans cette période de mutation profonde pour concilier le renforcement de la cohésion sociale et de l'épanouissement avec les autres grands enjeux du développement durable.</p> <p>R22bis, Il y a par ailleurs un chantier à part entière sur une meilleure compréhension qualitative des liens entre développement durable et cohésion sociale/solidarité tels qu'ils sont perçus par les acteurs sociaux et les bénéficiaires.</p>
	<p>23. L'approfondissement du contenu durable des politiques publiques du CG est donc certes un processus en cours mais sa concrétisation reste limitée, la prise de conscience par les directions de cette problématique restant hétérogène.</p>	<p>R23. Pour approfondir le contenu durable des politiques publiques du CG, il est nécessaire de faire remonter d'un cran la construction du programme d'actions : il faut passer d'une logique de réalisation d'actions à celle de l'atteinte d'objectifs ambitieux mis en œuvre par les directions, et évalués au niveau des résultats obtenus.</p>