

Questionnaire participatif « duzaamheidsmeter »

Situer et impulser les politiques
municipales pour l'Agenda 21.

Une expérience hollandaise pilotée par l'association
Cos-Nederland depuis 1999.

Un jour d'automne 2005, j'ai fait la découverte d'une idée très astucieuse, en visitant le site hollandais « duzaamheidsmeter.nl ». Une idée géniale parce qu'elle est simple, démocratique, pédagogique et que les valeurs du monde associatif peuvent la déployer.

À l'automne 2006, j'ai présenté cette démarche en vue d'impulser des agendas 21 locaux en Bretagne. L'intérêt du CA de Cohérence pour ce concept me conduit à vous en dire plus aujourd'hui.

Imaginez un graphique situant ce que chaque commune réalise en matière de développement durable, sous les aspects solidaire, économique, écologique, et participatif. Un tableau lisible par tous grâce à des questions simples mais précises, dont les réponses permettent d'acquérir des points.

Extraire la substantifique moelle de ce concept et mettre en place un questionnaire opérant pour la Bretagne, tel est le challenge que relève Cohérence. J'ai le plaisir d'y participer en vous présentant les différents aspects et principales étapes de cet instrument néerlandais.

J'espère que cet outil batave vous inspirera pour établir le « baromètre breton de la durabilité » !





Ce document (1) est destiné à vous fournir une représentation assez rapide de la démarche hollandaise d'Agenda 21 sur la période 1995-2005. Démarche qui a fait de la participation, sa pièce maîtresse et de la commune, le niveau territorial le plus pertinent.

Cette note aborde en premier lieu un historique puis des repères pour comprendre comment cet instrument participatif a évolué. J'ai extrait ensuite de manière plus significative des éléments intéressants relatifs à la démocratie participative.

Ma visite aux Pays-Bas m'a également permis de réaliser un entretien avec Richard Leuwen (2) qui pilote pour Cos Noord - Holland, les Agendas 21. Son point de vue est intégré à la conclusion. En annexe, vous trouverez ses remarques et conseils ainsi que la séquence précise de la mise en œuvre.

Les Nations Unies ayant défini de nouvelles orientations avec les objectifs pour le Millénaire, le gouvernement néerlandais impulse désormais ses modes de financement selon ces thématiques là et non plus les Agendas 21 en tant que tels.

Ce qui signifie qu'aujourd'hui, le processus global d'Agendas 21 aux Pays-Bas, est surtout porté par le monde associatif, des élus audacieux et des municipalités clairvoyantes.

Ce « questionnaire de la durabilité » continue son chemin, porté par la pertinence des valeurs qu'il contient. Actuellement, il est en discussion à Iclei (3) et vient d'être présenté par Cos-Nederland au Congrès pour les Villes Durables (4).

1.1 Historique

Après la conférence de Rio en 1992, les Nations Unies votent la mise en place des agendas 21 locaux (plans d'actions de développement durable pour le XXI^e siècle incluant le processus de démocratie participative). La Charte d'Aalborg en 1994 (5) complète la dynamique onusienne.

Dès 1995, Les Pays-Bas connaissent un certain enthousiasme pour ce processus. La réflexion en différents lieux va conduire le gouvernement à développer des Agendas 21. Des municipalités s'engagent dans cette démarche.

Cela demande une capacité de penser de manière transversale et d'animer une dynamique de démocratie participative ainsi que des moyens financiers adaptés à l'enjeu.

Les ONG chacune dans leur domaine (environnement, coopération internationale...etc.) intègrent les enjeux multiples et transversaux du développement « soutenable », avec la prise en compte des problématiques, du local au global.

En 1968, la NCDO (6) prend l'initiative de développer un instrument participatif pour impulser et mettre en oeuvre le développement durable au niveau local. Avec l'appui du Ministère VROM, des subventions sont mises en place pour appuyer la construction de cet instrument.

En 1998, une plateforme pour l'Agenda 21 est créée, constituée de très nombreuses ONG, de gouvernements locaux (communes), et de l'agence d'Etat NCDO. Tous travaillent à cet objectif commun.



1.2 Naissance du questionnaire participatif

Est ainsi retenu le principe d'un questionnaire adressé aux municipalités. Le pôle associatif va participer et vérifier le recueil des données. Un site internet rendra accessible à tous les réponses au questionnaire.

La commune sera interrogée sur ce qu'elle impulse et réalise au niveau des différents piliers du développement durable : économique, écologique solidaire, participatif.

Le challenge est de trouver des questions suffisamment compréhensibles par le plus grand nombre, précises et indicatrices.

Pour inciter à participer, les questions sont construites afin de permettre une réponse par oui ou non. Une question qui indique une intention ou orientation politique est côtée à un point ; une question qui concerne une réalisation concrète est côtée à deux points ; un plan structuré dans la durée est côté à trois points.

Une correction négociée est possible si la commune réalise des aspects complémentaires entrant dans le champ du développement durable et non pris en compte par le questionnaire.

La première version du questionnaire de 1999 comprend six thématiques, chacune comportant une série de questions. Les thèmes déclinés concernent les politiques en matière de : Développement Durable, Biodiversité, Energie, Coopération Internationale, Eau, Environnement.

Une journée de formation destinée à huit cent bénévoles associatifs est mise en place afin que chacun se familiarise avec toutes les dimensions du développement durable, s'empare de l'esprit de ce questionnaire, et puisse aller rencontrer les fonctionnaires ou élus concernés.



Les réponses aux questionnaires sont rassemblées par COS Nederland, et particulièrement par un COS Régional : COS Noord-Holland. Cette association coordonnera ensuite l'ensemble de cette « mesure de la durabilité ».

Les résultats permettent ainsi de comparer les communes les unes vis-à-vis des autres. Un graphique présenté sur le site Internet permet de visualiser les résultats.

Un prix intitulé « Miroir de la durabilité » distingue chaque commune comme s'il s'agissait d'une autoévaluation au regard du développement soutenable.

La remise de prix se fait en présence des journaux locaux et les médias sont impliqués.

1.3 “Duurzaamheidsspiegel” ou “Miroir de la durabilité” de 1999.



Que chaque commune se regarde dans « le miroir de la durabilité » ! 77 communes participent à cette première édition. Les réponses fournies se déclinent en un graphique en couleur sur le site internet. Chaque commune peut ainsi retrouver sa population, sa Région, son score. Un schéma en bâton donne le résultat par thème et par couleur.



Ce sont les communes déjà impliquées dans un processus de réflexion et d'actions sur le développement durable qui ont essentiellement répondu.
La mise en ligne sur le site internet donne un large accès à cette première mise en « mesure et comparaison de la “durabilité” à l'échelle des communes.
Une étude plus fine, menée en un second temps, a permis de valider la pertinence de ce questionnaire en ce qu'il restituait “une image juste” des investissements pour le développement durable des communes.
Les pilotes du dispositif précisent bien qu'il s'agit là de permettre à tous une appropriation du concept et de la démarche plus que d'effectuer une expertise.

La première Edition de 1999 met donc bien en place un instrument qui sollicite une participation de différents publics ou acteurs (élus, fonctionnaires, associations, citoyens et société civile), fait le point sur les actions de développement durable, et valorise les Agendas 21.

1.4 “Miroir de la durabilité” de 2000

Le questionnaire est vivant et son élaboration continue. Cette fois ce sont huit thèmes qui sont retenus, couvrant les politiques en matière de : Développement Durable, Espace et Végétation, Construction Durable, Energie, Coopération Internationale, Social, Transports et Déplacements, Eau.

Sur le site, il est possible de comparer les réponses de 2000 et 1999.

1.5 “Miroir de la durabilité” de 2001

On retrouve les huit thématiques dont l'une est complétée par Construction Durable et Déchets.
Sur le site, en cliquant sur le nom de chaque commune, on peut lire la réponse aux questions, ainsi que les coordonnées du fonctionnaire concerné.

1.6 “Miroir de la durabilité” de 2002

Le questionnaire se précise, compte tenu des problématiques retenues pour le développement soutenable. Au nombre de cinq, elles ciblent les : politiques locale et mondiale, politique pour le climat, politique pour l'eau, politique sociale, politique pour les espaces et la végétation.

Une autre mesure assortie d'un prix est mise en place, intitulée “Commune du Monde”. Le thème Coopération Internationale y est privilégié.

Les résultats sont modélisés de manière à avoir plusieurs entrées pour une lecture différenciée (par ville, par province, par thématique, par score total, par score pour le “miroir de la durabilité” et pour le score de “Commune du Monde”).

La liste de questions et le rapport qui commente l'analyse des résultats sont en accès direct et libre.

1.7 “Miroir de la durabilité” de 2003

La combinaison des réponses de 2002 et de 2003 donne un total de 430 communes participantes. Toutes ne répondent pas à l'ensemble des items mais 80 d'entre elles l'ont fait. Ainsi, pour le thème du climat, 300 municipalités ont répondu.



Sur le site Internet, dans la partie administrative du questionnaire, outre le fonctionnaire concerné, il est possible de trouver les coordonnées de l'association qui a sollicité un entretien pour le recueil des données. Mais il a été demandé une certaine discrétion sur le nom des adhérents.

Le graphique se présente toujours sous la forme d'un résultat mis en bâton par couleurs selon les thèmes.

La liste déroulante des communes offre ainsi une visualisation des scores.

« C'est une manière de situer rapidement l'investissement par pôle de chaque commune en matière de développement soutenable » commente Thijs de la Court (6).

1.8 “Mètre de la durabilité” ” (2004-2005)

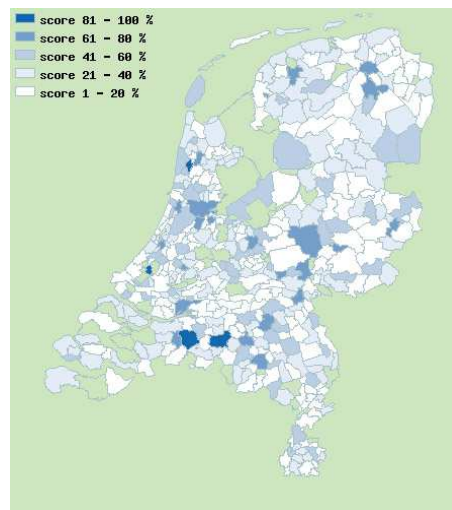
Deux critères deviennent centraux : ne pas laisser et prendre en compte les élections municipales. Le questionnaire sera donc conduit tous les quatre ans. Les résultats sont donnés en 2005, un an avant les élections municipales. C'est une manière d'interpeller tous les partis quant à leur programme pour le développement soutenable. C'est un bon plan pour impliquer les citoyens et ouvrir des débats.

L'intitulé du questionnaire change pour mieux préciser son but « mesurer et situer » les communes au regard du développement soutenable, en permettant à chacune de se distinguer par thème selon sa politique (Mise en ligne et comparaison possible par thème).

Le questionnaire participatif s'affine, trois thématiques sont construites : Climat-Eau (43 questions), Social-Mondial (32 questions), Entreprendre Durable et Gérer (30 questions). Cet instrument de mesures comprend désormais 105 questions.

Sur le site, figure maintenant une carte des Pays-Bas qui, selon la tonalité de la couleur, indique le score de la commune.

Il est possible de trouver différentes cartes (par régions, communes, mais aussi par question). Une visualisation des réponses positives à une question prend place sur une carte indiquant toutes les communes.



cf. site « duurzaamheidsmeter.nl ».



1.9 « Acheter durable » 2006.



En attendant la prochaine édition de ce « duurzaamheidsmeter » pour 2009, et le gouvernement impulsant par voie réglementaire des achats durables pour les collectivités, une nouvelle « mesure » a pris forme : 50% des achats de collectivités doivent être durables, c'est-à-dire produits en tenant compte des critères de responsabilité sociale et environnementale. Ce questionnaire intermédiaire a été lancé début 2006, avec une remise de prix et une journée « Acheter Durable » à Zutphen le 12 octobre. De nombreuses collectivités territoriales ont fait valoir leur démarche responsable. Cette journée a été organisée en partenariat avec de très nombreuses ONG. Un rapport intermédiaire et un site spécifique ont pris place.

2- Démocratie participative

Ce processus pour un instrument de mesure participatif et local comprend plusieurs volets de mise en œuvre de la démocratie participative.

Tant dans sa construction que dans son accès à tous, le questionnaire est le fruit d'une grande coopération citoyenne et associative, en partenariat avec le monde politique et institutionnel.

Des experts ont bien sûr été conviés à cette élaboration, mais il ne s'agit pas d'un diagnostic classique d'experts ou d'institutionnels.

Dans son contenu, le thème de la démocratie participative se traduit également par des questions portant sur :

- L'émancipation (parité dans le Conseil Municipal), le Conseil des Jeunes, la signature de la Charte d'Aalborg, les réunions de sensibilisation au développement durable (auprès du public, auprès des fonctionnaires, auprès des entreprises), les Conseils Citoyens, etc.
- En matière de coopération internationale, il est demandé si celle-ci met le développement durable et la participation citoyenne au centre du partenariat.

En 2003, le questionnaire comporte une question portant sur l'officialisation d'un agenda 21, ce qui implique dès lors un processus de concertation participative beaucoup plus intégrée pour l'élaboration du plan d'actions.

Il est donc possible de dire que la démarche du questionnaire introduit pleinement la démocratie participative dans le processus et qu'elle convie les municipalités à s'y intéresser activement..



3- Conclusion

Cette note donne un descriptif rapide de l'évolution du questionnaire et des éléments consultables sur le site internet. La préparation et l'évolution du questionnaire sont le résultat d'un aller-retour permanent entre les institutions, les collectivités et les ONG.

Mais la manière dont les subventions ont été distribuées au cours de ces neuf années a changé la donne. Comme me l'a précisé Richard de Leuwen, au départ ce sont des associations qui ont pu monter des projets à l'aide de subventions pour sensibiliser et faire valoir le développement durable et les agendas 21.

QuickTime™ et un décompresseur TIFF (non compressé) sont requis pour visionner cette image.

Le gouvernement néerlandais par l'intermédiaire du NCDO, a choisi par la suite, des trains de mesures concernant directement les communes (agenda 21, construire durable, politiques déchets, climat, eau, énergies renouvelables...). Ces aides sont seulement incitatives. En fait, l'enveloppe budgétaire déplace au fil des ans la destination des fonds. Cela s'en ressent au niveau des résultats, puisqu'il n'y a pas de financement structurel à long terme.

Un bon résultat obtenu à « Construction Durable » par exemple n'est pas forcément un résultat durable pour certaines villes qui suivent les incitations plus qu'une politique de plus en plus intégrée de « durabilité » pour le bâti.

Pour les associations, cette construction collective a donné un formidable élan coopératif. Le succès obtenu au premier questionnaire a amplifié la prise de conscience de la force de la démarche associative et du concept.

Bien qu'elles ne l'avaient pas clairement envisagé au départ, cela les a conduit à renouveler et étoffer l'expérience d'année en année.

Même si la tendance est à la réponse en ligne du questionnaire par les fonctionnaires concernés, elles déploient toujours un millier de bénévoles lors du recueil des données.

Ce sont en général les communes où il y a une mobilisation associative pour le développement durable, qui ont le meilleur score à la « mesure de la durabilité ».

Même si l'Etat néerlandais a cessé de financer directement ces projets, la vitalité associative continue à militer pour le déploiement d'Agendas 21.

Depuis, elles se débrouillent pour demander un financement par thématique pour faire avancer la prise de conscience. Elles réutilisent la méthode consistant à interpeller et à mettre en ligne au vu de tous, pour mener des actions spécifiques.

Par ailleurs, l'entrée par les achats durables (2006) sera-t-elle plus opérante pour consolider et pérenniser la démarche agenda 21 des collectivités clairvoyantes aux Pays-Bas ?

Pour 2005, un constat se dégage : « on observe un investissement modéré pour le développement soutenable », selon Thijs de la Court, « alors que la période 1995-2003 a été riche d'initiatives pour les Agendas 21 néerlandais ».

En clair, s'il convient de s'inspirer de l'expérience néerlandaise, il sera judicieux de situer d'emblée « les freins ».



Si l'on veut conserver un élan et une pérennité au « baromètre breton de la durabilité », il sera important de trouver dans la démarche même, une dialectique fructueuse incluant les refus au développement durable et solidaire.

Comment dialoguer et communiquer en effet sur cet outil, participatif, concret, prometteur, mais qui va nécessairement interpeller et contrecarrer les logiques conventionnelles en place ?

Armina Knibbe, mai 2007.

- (1) Ce document est complémentaire de celui de **Lise Dumas**, stagiaire à Cohérence et qui a malheureusement travaillé sur la version anglaise du questionnaire sur le site néerlandais, et dont nous avons appris depuis qu'il s'agissait d'une traduction par logiciel, donc parfois inexact. Cf document « **Un baromètre pour situer le développement durable en Bretagne** », sous la direction de **Julian Pondaven**
- (2) **Richard de Leuwen** est coordinateur pour cette « mesure de la durabilité » pour le compte de COS. COS-NEDERLAND est une grande ONG de la Solidarité Internationale qui a déployé le concept de développement durable dans ses douze Cos Régionaux.
- (3) **ICLEI** (Local Governments For Sustainable).
- (4) **Fifth European Conference on Sustainable Cities & Towns**, 21-24 March 2007, Seville, Spain. Conférence par **Ad Bijma de COS Nederland** sur le « duurzaamheidsmeter ».
- (5) **Charte** des villes européennes pour la durabilité, 1994.
- (6) **NCDO** (Commission Nationale pour la Coopération International et le Développement Durable) aux Pays – Bas.
- (7) **Thijs de la Court**, coordinateur du « duurzaamheidsmeter » pour COS de 1999 à mars 2006. Il est devenu le coordinateur des « achats durables ».

Nous remercions l'équipe de Cos-Noord-Holland qui grâce à son travail mis en ligne, nous a permis de connaître cette innovation. Celle qui met concrètement la participation de tous au coeur du processus agenda 21 local.





4 Annexe

Noord-Holland Noord-Holland Noord-Holland

Richard de Leuwen coordinateur et Martha Klein coordinatrice de la mobilité durable en vélo m'ont très gentiment accordé un entretien qui conforte et complète ma compréhension des enjeux de ce questionnaire.

NCDO a maintenant une autre politique qui s'appuie sur le « Millenium 2000 ». Son programme de soutien 2007-2010 veut construire un pont entre les citoyens et l'Etat, notamment à propos des problématiques **fixées par les Nations-Unies**. Les subventions vont donc aux projets en lien avec ce plan de soutien.

COS va donc à la recherche des financements complémentaires afin de poursuivre l'impulsion initiée par ce questionnaire.

Richard pense que l'envoi annuel du questionnaire était excessif. Le mandat municipal étant de quatre ans aux Pays-Bas, ce « mètre de la durabilité » va se caler sur cette périodicité.

Pour ne pas perdre l'ensemble des contacts et continuer à donner existence et contenu au réseau associatif et institutionnel, COS envisage des campagnes complémentaires par thème.

C'est ainsi qu'a été conçue la campagne « achats durables » pour les collectivités territoriales (régions et communes).

Il y a actuellement une campagne "fietsnaarjewerk" (vas au travail en vélo), sous le pilotage de Martha Klein. Un site avec un recueil de données permet de situer les villes en pointe sur la « mobilité durable ».

A La question pourquoi le gouvernement néerlandais ne mène plus une politique volontaire pour des agendas 21 Richard nous dit « Probablement parce que ce processus est trop « ingrijpend » (« saisissant »). Il s'agit d'un processus global qui interpelle et remet trop en question des logiques économiques, politiques et culturelles en place ».

Quelques indications données par Richard pour construire le questionnaire

- La formulation des questions doit permettre d'interroger la politique municipale et non le directeur d'un service ou un fonctionnaire. C'est un exercice assez délicat car les réponses suscitent parfois des débats vifs.
- Un grand enthousiasme a porté la plateforme 21 regroupant associations, collectivités territoriales et "experts institutionnels" avec la commande du NCDO. Cela a permis une grande participation au sein des associations et fait émerger l'idée de réaliser un questionnaire pédagogique, accessible à tous.
- La mise en place d'un groupe pilote est nécessaire pour **faciliter** le partenariat. Il est préférable de proposer à des communes déjà engagées de participer à l'élaboration du questionnaire, car élus et fonctionnaires seront particulièrement sensibles à cette interpellation transparente pour tous.
- Il est très important d'introduire des questions qui indiquent que toute commune peut entrer dans le processus (avec des questions positives pour elles), une manière pédagogique de les encourager à participer et à se sensibiliser davantage. (il s'agit de trouver des questions où l'intention concrète **compte**).
- L'idée centrale pour COS était que les communes et les citoyens apprennent à se situer face à des enjeux de développement durable, que cette série de questions leur donne des idées sur ce qu'un agenda 21 concret peut contenir. Ce qui est très différent d'une démarche d'audit ou d'expertise qui implique déjà un haut niveau d'élaboration peu pédagogique pour entrer dans le processus de manière très participative et démocratique.

Temps des séquences pour COS :

- En février envoi du questionnaire aux associations, puis recensement des associations participantes.
- 6 semaines après, envoi aux communes,
- Attente de six semaines pour les réponses non obtenues, puis relance, jusqu'à trois appels par Cos Régional.
- Coordination de l'ensemble des réponses par Cos Noord-Holland.
- Au fur et à mesure, saisie dans la base de données.

« Dès septembre nous disposons en général d'un premier aperçu, puis en octobre intervient la remise du prix et la mise en ligne du rapport sur l'analyse des données ».