

DÉFI n°3

Gouvernance



Contexte et enjeux

Chez la plupart de ceux qui, au sein du secteur public comme au sein du secteur privé, emploient le terme de **gouvernance**, celui-ci désigne avant **tout une façon différente de prendre des décisions**, avec une multiplication des lieux de décision et des acteurs associés.

Moderniser l'action publique, privilégier la concertation et la médiation, gérer la pluralité d'intérêts parfois contradictoires, favoriser la mobilisation : **la gouvernance est fondée sur le partenariat, l'interaction entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la société.**

La gouvernance peut être déclinée à toutes les échelles de gouvernement. Globale, locale ou thématique, elle est plurielle par nature. Il faut donc veiller à la cohérence et à la bonne articulation de ses différentes échelles.

Dans la conduite de l'action publique comme dans celle d'un projet, une bonne gouvernance respecte et applique les cinq principes suivants⁴⁵ :

→ **la participation des acteurs** est effective à toutes les étapes et le plus en amont possible pour permettre à tous de construire et de s'approprier le projet ou la politique ;

→ **le pilotage** organise l'expression des différents intérêts des parties prenantes et les modalités de choix ;

→ **la transversalité de l'approche** vise à concilier développement économique, amélioration du bien-être, cohésion sociale,

protection des ressources environnementales et du climat ;

→ **l'évaluation** partagée permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques au regard des enjeux globaux et locaux, des principes du développement durable, des attentes des populations ainsi que l'efficacité des moyens mis en œuvre. Elle contribue à l'évolution des projets et de ses axes stratégiques ;

→ **l'amélioration continue** permet d'être en accord avec l'évolution des besoins et attentes de la société.

Une bonne gouvernance suppose en amont et tout au long du processus la transparence dans l'évolution du dossier.

Sur le plan international, la convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998⁴⁶, poursuit trois objectifs :

→ **développer l'accès du public** à l'information détenue par les autorités publiques, en particulier par une diffusion accessible des informations fondamentales ;

→ **favoriser la participation** du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, notamment dès le début d'une procédure d'aménagement « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence »⁴⁷ ;

→ **étendre les conditions d'accès à la justice** en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

À l'échelle nationale, l'article 7 de la charte de l'environnement⁴⁸

indique que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

De plus, l'article 43 de la **loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** spécifie que « construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation ».

À cet égard, la gouvernance partagée avec les parties prenantes mise en œuvre pour le Grenelle Environnement et reproduite pour le Grenelle de la Mer, parfois évoquée sous le terme de « gouvernance à cinq », peut être considérée comme exemplaire. Elle a effectivement permis d'associer les cinq collèges que constituent l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, les syndicats et les associations de protection de l'environnement. La mise en place du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE), inscrit à l'article 1 de la Loi Grenelle 1, et la modernisation du Conseil économique, social et environnemental pérennisent ce mode de gouvernance en l'élargissant aux domaines du développement durable.

⁴⁵ Circulaire du 13 juillet 2006 du ministre de l'Écologie et du Développement durable, cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux.

⁴⁶ Convention internationale signée le 25 juin 1998 par 39 États. Elle s'est traduite par la directive 2003/4/CE qui stipule notamment que toute collectivité doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande (sans que cette personne ait à justifier son identité ni du pourquoi de la demande).

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ La charte de l'environnement consacre les droits de l'homme et de la société dans son environnement ; elle est, depuis la loi constitutionnelle de 2005, pleinement intégrée au préambule de 1958.



Nos choix stratégiques

Favoriser l'appropriation des objectifs du développement durable.

Le préalable à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance est la mise à disposition des acteurs d'une information de qualité.

Le développement durable exige un changement en profondeur des comportements individuels et collectifs. Créer une culture commune entre les diverses parties prenantes sur le développement durable et ses enjeux est de nature à favoriser ces évolutions. Le public pourra ainsi participer à l'élaboration des décisions publiques, notamment celles qui ont une

incidence sur l'environnement, conformément à l'article 7 de la charte de l'environnement.

Plus généralement, il faut également développer la gouvernance partagée (gouvernance à cinq : État, collectivités territoriales, employeurs et syndicats, associations environnementales) en s'appuyant sur la mise en œuvre du Grenelle Environnement au niveau national, sur les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable au niveau local.

Développer la gouvernance locale au plus près des enjeux de développement durable et des territoires.

Le niveau local permet une bonne appropriation des enjeux du développement durable par tous ceux qui partagent un même territoire. Il faut donc généraliser la participation à la gouvernance locale sur le modèle du Grenelle Environnement et favoriser le dialogue entre tous les acteurs locaux, collectivités territoriales, habitants, syndicats, entreprises, associations, institutions, sur les enjeux et la stra-

tégie à mettre en œuvre. Pour cela, il convient de développer leur implication dans des dispositifs de concertation, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des projets de territoire.

Pour le faire efficacement, il faut définir les principes de la concertation, clarifier les modalités de prise de décision et être transparent sur l'ensemble du processus comme sur les modalités de prise de décision.

Expérimenter de nouvelles voies.

Pratique de gouvernance locale, participation des parties prenantes, initiatives de développement durable : dans ces domaines, les territoires de métropole et d'outre-mer sont autant d'espaces d'expérimentation et d'innovation.

L'amélioration de leur gouvernance doit permettre de renouveler leur approche du développement et faire des ressources naturelles, de leur connaissance, de leur protection et de leur valorisation un levier de développement.

Traduire le devoir d'exemplarité des acteurs publics dans les gouvernances et les méthodes de travail.

La réorganisation des services de l'État et les nouvelles responsabilités des collectivités doivent être l'occasion d'améliorer la gouvernance et les méthodes de travail dans plusieurs domaines : préparation des décisions ; intégration des critères de développement durable dans l'évaluation et le suivi des politiques publiques ; développement des achats

publics éco-responsables et socio-responsables ; lutte contre toutes les discriminations (dont amélioration de la parité) et formation des personnels à cette question ; amélioration continue par le repérage et la mutualisation des bonnes pratiques ; expérimentations locales et généralisation de systèmes d'évaluation partagée.

Associer les entreprises.

Acteurs majeurs des territoires, les entreprises et les organisations professionnelles doivent devenir des partenaires actifs et engagés des démarches locales de développement durable. Le dialogue entre le monde économique (employeurs et syndicats) et la sphère publique renforce

la compréhension mutuelle, favorise l'élaboration de projets créateurs d'emplois, solidaires, écologiquement responsables et viables économiquement. Cela suppose en particulier des approches spécifiques adaptées aux TPE/PME, notamment au travers des démarches collectives.

Préserver les intérêts des générations futures dans la gestion de l'action publique.

La nécessaire adaptation de notre modèle économique et social, dans un contexte où les acteurs publics sont fortement sollicités du fait de la crise, appelle une réduction des dépenses publiques dans

leur ensemble et la répartition équitable des efforts et une évaluation renforcée des politiques publiques intégrant le long terme et impliquant notamment le Parlement.

Les objectifs en chiffres

- Mettre en œuvre les engagements du Grenelle relatifs à l'instauration d'une démocratie écologique.
- Faire une priorité de la production et de l'accès à l'information en matière de développement durable.
- Appliquer la transversalité aux méthodes de travail et associer les parties prenantes aux prises de décisions.
- Réaliser **1000 agendas 21** locaux d'ici 2013 et aboutir à **au moins 250 agendas 21 locaux** reconnus au titre du dispositif de reconnaissance national.
- Atteindre, à l'horizon 2013, les critères du pacte de stabilité (déficit public **en dessous de 3% du PIB**)

Nos leviers d'action

Organisation des conditions de la concertation :

- identification claire des responsabilités, au stade des décisions et de la mise en œuvre ;
- généralisation et facilitation de la participation des acteurs publics et privés aux processus de concertation (gouvernance partagée, débats publics, mobilisation des CESER...) ; adaptation en ce sens des compositions des instances de concertation ;
- règles de fonctionnement et moyens dévolus à l'implication de la société civile⁴⁹ dans les procédures de concertation établies collectivement, notamment en ce qui concerne la transparence sur les critères de représentativité ;
- mise en œuvre systématique de l'article 7 de la charte de l'environnement, prévoyant une participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant un impact sur l'environnement ;
- affichage des résultats de la concertation et compte rendu des décisions prises⁵⁰ ;
- développement des concertations pour les projets complexes relevant de plusieurs échelles territoriales.

Adaptation de la gouvernance nationale pour mieux prendre en compte le développement durable :

- réalisation des études d'impact au regard du développement durable en amont des projets de loi ;
- élargissement de la composition et du champ de compétence du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement aux acteurs et thématiques du développement durable ;
- renforcement du champ d'action du Conseil économique, social et environnemental et adaptation de sa composition en conséquence ;
- saisine de la Commission nationale du débat public facilitée ;
- création d'un conseil garant de la transparence, de la méthodologie et de la déontologie des expertises⁵¹, d'une autorité de médiation des conflits sur les expertises et l'alerte environnementale⁵² ;
- réforme des enquêtes publiques et des études d'impact⁵³ pour assurer une meilleure participation du public.

Déclinaison de la SNDD à tous les niveaux :

- déclinaison de la SNDD dans des stratégies ministérielles, thématiques et territoriales ; intégration de ses priorités dans l'élaboration des programmes d'actions ;
- intégration de l'écoresponsabilité dans le fonctionnement des administrations et des services publics en développant les démarches État exemplaire⁵⁴ et en capitalisant les bonnes pratiques ;
- orientation de la commande publique vers les projets, produits et services éco-responsables et socio-responsables.

Implication des préfets et des administrations déconcentrées :

- sensibilisation des administrations des différents niveaux du territoire à la bonne gouvernance et aux objectifs de développement durable ;
- mise à disposition du public des informations sur l'environnement et les risques ;
- réalisation des diagnostics du territoire et des profils environnementaux régionaux⁵⁵ selon les principes du développement durable ;
- renforcement de l'aspect développement durable dans les contrats entre l'État et les collectivités locales et notamment lors des révisions des contrats de projets État-région (CPER) ;
- évaluation des politiques publiques, valorisation et partage des meilleures pratiques de développement durable, développement des indicateurs territoriaux.

Cohérence et bonne gouvernance à l'échelle des territoires :

- respect et application des principes de bonne gouvernance en termes de participation, pilotage, transversalité, évaluation et amélioration continue. Selon le principe de la gouvernance partagée, encourager la création de comités régionaux⁵⁶ organisés selon le modèle des comités régionaux agendas 21 ou de comités régionaux de suivi du Grenelle Environnement ainsi que la saisine des CESER pour développer des méthodes originales de gouvernance et intégrer le développement durable dans les projets territoriaux ;
- promotion du cadre de référence national et du référentiel national d'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux⁵⁷ pour intégrer le développement durable dans les projets de territoire (chartes de parcs naturels régionaux, plans climats territoriaux, chartes pour l'environnement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, schémas d'orientation et de cohérence territoriale, etc.) ;
- élaboration des plans climat territoriaux et des schémas régionaux air-énergie-climat cohérents avec les agendas 21 locaux lorsqu'ils existent⁵⁸ ;
- introduction progressive de critères de développement durable dans les critères d'attribution des aides publiques.

Promotion de l'ouverture aux expériences européennes et internationales :

- développement des coopérations transfrontalières, européennes et internationales ;
- utilisation des réseaux européens et des coopérations instaurées par les collectivités territoriales pour faciliter les échanges économiques et culturels, mutualisation des expériences ;
- intégration des immigrés en développant les liens

⁴⁹ Cf. Comop 28 collectivités exemplaires.

⁵⁰ Cf. Comop 28 avec la proposition de livre blanc.

⁵¹ Engagement Grenelle Environnement 95.

⁵² Engagement Grenelle Environnement 194.

⁵³ Engagements Grenelle Environnement 188 et 191.

⁵⁴ Circulaire du Premier ministre du 3/12/2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics.

⁵⁵ Circulaire du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire portant sur la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 23 mars 2009.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Circulaire du 13 juillet 2006 du ministre de l'Écologie et du Développement durable.

⁵⁸ Loi Grenelle 1 n° 2009-967 du 03/08/09, art. 51.



entre leur pays d'origine et leur collectivité d'accueil (ex. : coopération décentralisée).

Partage de l'information :

- diffusion des informations permettant de suivre et d'évaluer la politique de développement durable et les programmes locaux de développement durable⁵⁹ ;
- renforcement des actions de sensibilisation et d'information sur le développement durable auprès du grand public ;
- mise en place d'un portail d'information sur les données publiques environnementales⁶⁰ ;
- soutien aux initiatives coordonnées de veille environnementale.

Promotion et valorisation des démarches de prospective dans les territoires :

- développement des conférences de citoyens, panels et autres formes de démocratie participative (universités populaires, réseaux associatifs, instances de concertation locales et entités en relation avec l'Éducation nationale, collectivités territoriales, instances consultatives comme le conseil économique et social régional ou le conseil de développement d'agglomération), pour faire connaître et mettre en débat les démarches prospectives destinées à construire et partager des visions et des programmes d'actions à l'échelle territoriale ;

- élaboration d'outils méthodologiques en vue de permettre aux services de l'État d'accompagner les villes et les territoires vers un mode de développement plus durable.

Encouragement aux démarches volontaires d'entreprises :

- prise en compte de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ;
- certifications environnementale (ISO 14 000, EMAS), compensation des émissions de gaz à effet de serre, projets internationaux (par exemple, les lignes directrices sur la RSE dans le cadre de l'ISO 26000) ;
- démarches collectives à l'échelle de parcs d'activité, de territoires, de professions, d'interprofessions, d'associations et de clubs d'entreprises ;
- intégration du développement durable dans les instances de dialogue et de négociations au niveau de l'entreprise ou de l'établissement.

Amélioration et meilleure diffusion des indicateurs de développement durable :

- élaboration d'indicateurs de développement durable⁶¹ complémentaires au PIB (ex. : indicateurs agrégés de développement durable, PIB vert, capital public naturel, capital humain et social)⁶² ;
- réalisation d'un tableau de bord national d'indicateurs de développement durable corrélé avec la SNDD⁶³.



59 Engagement Grenelle Environnement 193.

60 Engagement Grenelle Environnement 141.

61 Engagement Grenelle Environnement 216.

62 Engagement Grenelle Environnement 214.

63 Engagement Grenelle Environnement 215. Discours de M. le Président de la République, conférence internationale de présentation des conclusions du rapport de la commission de mesure de la performance économique et du progrès social. Grand amphithéâtre de la Sorbonne, Paris, lundi 14 septembre 2009. Conférence nationale sur les indicateurs de développement durable du 20 janvier 2010.