



Groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance »

Synthèse et principales mesures

Refonder la politique de l'environnement, placer les préoccupations de long terme et des générations futures au cœur du projet pour notre pays, inventer un nouveau mode de développement fondé sur les opportunités associées aux changements de modes de production et de consommation, nécessitent des politiques appropriées et cohérentes dans tous les domaines : énergie, transports, logement, agriculture, santé... Ceci requiert aussi des cadres nouveaux d'action et d'élaboration pour ces politiques. L'objet du groupe 5 « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance » était d'examiner les réformes à entreprendre dans cette perspective.

Ceci requiert aussi d'établir des cadres nouveaux d'action et d'élaboration pour ces politiques, pour tenir compte de l'ampleur des enjeux liés à l'environnement et de leur complexité, du fait que tous les citoyens sont concernés à la fois comme victimes et acteurs des crises environnementales, et que ces politiques concernent des patrimoines communs. En d'autres termes, il nous faut aussi inventer une démocratie écologique.

L'objet du groupe 5 « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance » était d'examiner les réformes à entreprendre dans cette perspective. Plus précisément, il a cherché à dégager les mesures ou programmes de mesures directement applicables dans les années à venir, pour prendre en compte, qu'en ces domaines, les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leurs points de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et qu'il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative. La « démocratie écologique » se doit ainsi d'établir des gouvernances -car celle des acteurs privés est tout aussi cruciale que celle des décisions publiques- recourant à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs.

Après avoir rappelé le contexte général dans lequel le groupe a travaillé, quatre grands objectifs structurants sont mis en exergue, qui concernent : la reconnaissance des acteurs de l'environnement au sein de la société civile ; la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans la réforme institutionnelle ; le développement et l'organisation de la participation citoyenne à la décision publique, grâce notamment à l'accès à l'information et l'expertise ; la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans la gouvernance des entreprises et le dialogue social. Les propositions sous-jacentes sont regroupées ensuite par grands programmes d'actions.

Nos travaux se sont placés dans une approche globale, de conciliation de la protection et la mise en valeur de l'environnement, du développement économique et du progrès social, (la préservation de l'environnement devant être recherchée au même titre que les intérêts fondamentaux de la Nation) telle qu'elle est prescrite par la Charte de l'environnement. Plutôt que d'exacerber ces divergences et polémiquer, il s'est manifesté un souci fort de dégager des solutions pragmatiques, répondant au besoin, bien reconnu par tous, d'intégrer le développement durable dans toutes les décisions publiques et privées, et d'établir à cette fin de nouveaux cadres favorisant la concertation, la confrontation dynamique entre des intérêts parfois contradictoires, la négociation, la médiation, plutôt que les oppositions statiques.

Quatre objectifs structurants ont été mis en exergue, ainsi définis :

- 1- La reconnaissance des partenaires environnementaux** : un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes en matière de protection de l'environnement.
- 2- Une stratégie nationale de développement durable validée par le Parlement**, associant les collectivités territoriales à travers une Conférence des élus, ainsi que l'ensemble des acteurs de la Société civile à travers un Conseil économique et social renouvelé.
- 3- Des décisions publiques** construites dans la transparence, fondées sur la concertation et la participation, impliquant l'accès à l'information, l'évaluation et l'expertise pluraliste, et suivies d'une application effective.
- 4- Une gouvernance d'entreprises** intégrant l'environnement et le développement durable en tant qu'opportunités stratégiques et sources de création de valeur durable. Cet objectif appelle : l'implication des dirigeants, la responsabilisation des conseils d'administration et instances de direction, l'instauration d'un dialogue ouvert avec les parties prenantes externes, un élargissement des missions des institutions représentatives du personnel et un renouvellement des thèmes de la négociation collective de branches et d'entreprise ; et des dispositions adaptées aux types et à la taille des entreprises.

Par ailleurs, trois dimensions transversales, qui concernent l'ensemble des groupes du Grenelle, ont émergé : **l'éducation pour l'environnement, la recherche et l'innovation, la dimension internationale.**

La **mise en mouvement de l'ensemble des acteurs**, la mobilisation des moyens nécessaires au **respect du cadre juridique existant**, la **prise en compte de la dimension européenne**, apparaissent comme trois conditions de succès essentielles.

Par ailleurs, l'évolution des institutions telles que le CES, le CNDD, les Commissions Parlementaires, le débat public, etc... doit être examinée en bloc, pour établir une stratégie nationale de développement durable ambitieuse et effective, et pour assurer la cohérence de toutes les politiques publiques, nationales et locales, à cet égard. C'est le sens du second axe, qui suppose des réformes institutionnelles pour lesquelles le groupe recommande de **saisir la Commission présidée par Monsieur Edouard BALLADUR**. Les propositions en ce domaine se concrétisent par ailleurs au travers de programmes d'action, dont les modalités (mesures) doivent être approfondies.

A. Programme d'actions : Institutions

Etablir les bases d'une démocratie écologique

1. La reconnaissance des partenaires environnementaux : un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes de la protection de l'environnement.

Mesures :

- Renforcer et consacrer le dialogue environnemental, notamment par la reconnaissance des acteurs de la protection de l'environnement représentatifs et légitimes.
- Définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile dont les ONG environnementales selon leurs statuts. Voir notamment le contexte des chambres d'agriculture, des CCI, des chambres de métiers, de certains établissements publics.

Principaux points de débat :

- Critères de définition des partenaires environnementaux représentatifs ; droits, devoirs ; moyens.
- Le groupe n'a pas retenu les chambres régionales de l'environnement proposées par certaines associations.

2. Réformer le Conseil économique et social, pour qu'il joue son rôle de représentation et de contribution de la société civile dans la participation à l'élaboration des politiques publiques et favorise les régulations.

Mesures :

- Saisir la Commission sur la réforme des institutions sur la réforme du CES ; sur la participation des partenaires environnementaux ; sur un « temps réservé » assurant la qualité et la prise en compte des consultations.
- Examiner en parallèle et dans la même optique le rôle et la composition des CESR.
- Conduire, sous le contrôle du Parlement, un inventaire et une analyse des commissions consultatives existantes, en vue d'envisager une remise en ordre.

3. Une stratégie nationale (SNDD) validée par le Parlement, pour assurer la gouvernance et la cohérence de toutes les politiques vis à vis du développement durable.

Mesures :

- *Validation de la SNDD par le Parlement. Association de la société civile à son élaboration en s'appuyant sur un Conseil économique et social rénové.*
- *Saisir la Commission sur la réforme des institutions sur les modalités de l'association des collectivités locales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement durable comme la stratégie nationale de développement durable ; mise en place d'une « Conférence des élus » qui serait le lieu des consultations nécessaires des élus territoriaux.*

Principaux points de débat :

- Comment associer les différents niveaux de collectivités locales à la SNDD : leur implication est essentielle dans la mise en œuvre des politiques de développement durable sur le terrain, et du fait de leurs compétences ? Sur ce point l'idée d'une structure ad hoc représentant les différents niveaux de collectivités territoriales en parallèle avec le CES, et jouant un rôle consultatif analogue à celui du comité des régions au niveau européen, a été retenue par le groupe.
- Le rôle du CNDD : de sa suppression à son évolution, toutes les positions ont été exprimées.

4. Des Commissions parlementaires de l'environnement et du développement durable.

Mesures :

- Création de commissions ou délégations sur l'environnement et/ou sur le développement durable à l'Assemblée nationale et au Sénat, consultées obligatoirement sur les textes de portée budgétaire ou environnementale.
- Des débats sur le caractère durable des politiques publiques organisés au Parlement .
- Adoption de la stratégie nationale de développement durable par le Parlement.
- Prise en compte effective des avis du Conseil économique et social, ainsi que des conclusions des débats publics de portée nationale. Suites données à ces avis, motivation des décisions.
- Prise en compte du développement durable dans les indicateurs de la LOLF.
- Audition des rapporteurs des lois à l'élaboration des décrets.

Point de débat : commission ou délégation au sein du Parlement ?

5. Développer la démarche de débat public

Mesures :

- Etablir un agenda de débats publics CNDP sur des orientations générales en matière d'aménagement ou d'environnement, notamment sur les risques dans les choix publics.
- Rendre systématiques les consultations du public sur les décrets.
- Réforme des enquêtes publiques.
- Un temps réservé à la concertation et la négociation des réformes (dont le CES serait garant).
- Rénover la procédure de débat public (élargir le champ et les possibilités de saisine et de délégation à des organismes régionaux).

Point de débat : les référendums d'initiative populaire.

6. Systématiser les études d'impact de durabilité

Mesures :

- Un dispositif d'évaluation des politiques, projets, décrets, au sens du développement durable (environnement, économique, social).
- Associer à chaque projet de loi une étude d'impact préalable sur le développement durable.
- Publier les évaluations des politiques publiques.
- Etablir des outils , méthodes et référentiels d'évaluation au sens du développement durable.

B. Programme d'actions : les décisions publiques – gouvernance, expertise et participation citoyenne à la décision publique.

1. Etablir la production et la garantie de l'accès à l'information environnementale comme une politique publique en soi en appui de l'évaluation environnementale

Mesures :

- Etablissement d'une instance nationale d'orientation de l'information environnementale.
- Systématisation de la mise en ligne de l'information publique sur l'environnement.
- Des cadres territoriaux de mise en commun de l'information publique environnementale.
- Des indicateurs nationaux du développement durable.
- Droit à l'information comprenant notamment la motivation des actes réglementaires, l'information sur l'impact des activités économiques, le renforcement et l'élargissement des dispositions sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *la liberté d'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques*.
- Révision du périmètre des données classifiées.
- Réformer les études d'impact (mise en conformité avec le droit européen) ; extension du champ de l'évaluation environnementale des plans et programmes.
- Evaluation environnementale des lois et mesures fiscales.
- Donner à l'étude d'impact une portée pour la décision et la mise en œuvre des projets.

2. Assurer l'accès aux expertises, en assurant leur transparence, le partage du savoir et leur pluralisme, et en développant la recherche appropriée.

Mesures :

- Codes de déontologie pour l'expertise ; une charte nationale de l'expertise pluraliste pour le développement durable.
- Formations d'experts dans certains domaines sensibles (exemple : éco-toxicologie).
- Possibilité pour les acteurs de la société civile de saisir les agences d'expertise.
- Pour les produits, normaliser la procédure d'expertise et d'évaluation de conformité.
- Des représentants de la société civile dans les instances d'orientation des agences d'expertise.

3. Instituer une haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte.

Mesures :

- Création d'une Haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte, dont la mise en œuvre devra préciser notamment les conditions d'articulation ou de rationalisation avec d'autres instances existantes, et ses conditions de saisine.
- Préciser le dispositif juridique pour l'alerte, et définissant le statut pour le donneur d'alerte.

Points de débat :

- Discussion sur les attributions de l'instance : elle ne serait pas l'arbitre de débats scientifiques mais garante des procédures de recours à l'expertise. Son rôle comme arbitre de conflits d'usage a été avancé, mais les débats ont finalement révélé que ce type d'arbitrage était in fine de nature politique.
- Certains soulignent l'inconvénient de créer une structure nouvelle dans un paysage institutionnel déjà chargé.
- Nécessité de nouvelles discussions approfondies sur la question de l'alerte, notamment sur les aspects juridiques.

4. Assurer l'essor des institutions et instaurer des mécanismes territoriaux de participation ayant vocation à intégrer le développement durable aux différentes échelles de territoires.

Mesures :

- Loi sur la gouvernance territoriale clarifiant les compétences en matière de développement durable.
- Développement des agendas 21 ; contractualisation entre l'Etat, et les collectivités.
- Définition précise des compétences environnementales qui peuvent être exercées en commun en application de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution
- Pour chaque niveau territorial mise en place de conseils de développement ou autres instances de concertation associant la société civile, saisis et consultés sur les décisions.
- Pour les décisions d'envergure, consultation du public en amont du processus décisionnel.
- Renforcer la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme : prévention des risques biodiversité ; étendre le champ d'application de l'évaluation environnementale des plans et programmes territoriaux, critères d'évaluation comme le bilan carbone, l'artificialisation des sols.
- Mesures de lutte contre l'étalement urbain en combinant des mesures réglementaires, fiscales, des incitations financières et le soutien à la gestion des territoires non urbanisés.

- Critères de conditionnalité au regard du développement durable pour les aides par l'Etat (CPER par exemple) ou l'Union européenne (fonds structurels).
- Développer dans les DOM/TOM des modalités particulières de gestion des ressources naturelles impliquant étroitement les communautés autochtones.
- Systématiser l'achat éco et socialement responsable par les collectivités territoriales.
- Développer les actions de coopération décentralisée sur le développement durable.

5. Un Etat eco-responsable

- Révision des critères et indicateurs de la LOLF pour y intégrer l'environnement et le développement durable.
- Réalisation par les organismes publics (services centraux et déconcentrés ; EPA, EPIC, AAI, etc...) de leur bilan écologique et formalisation de stratégies de développement durable.
- Elargir aux entreprises publiques les obligations de « reporting » prévues par la loi NRE.
- Renforcer la commande publique d'éco-produits.
- Motivation systématique des actes réglementaires, et engagement de l'Etat à élaborer les décrets sur des bases transparentes prévoyant un temps suffisant de consultation.
- Au niveau départemental, désignation du préfet comme interlocuteur des collectivités locales en matière de développement durable.

C. Programme d'actions : Intégration du Développement durable et éco-responsabilité des acteurs privés – environnement durable dans l'entreprise et sur les marchés

1. Renforcer le développement durable dans la stratégie et le « gouvernement » des entreprises.

Mesures :

- Inclure dans la typologie des risques présentés au Conseil d'administration ceux relatifs aux facteurs ESG (environnement, social et de gouvernance).
- Introduire dans les rapports annuels des informations relatives aux politiques de développement durable et à la maîtrise des risques ESG. Informer l'assemblée générale des actionnaires à l'occasion de l'assemblée générale.
- Construire une comptabilité sociale et environnementale des entreprises, avec certification.
- Extension des obligations de « reporting » au périmètre de consolidation comptable et aux filiales.
- Etendre le périmètre des entreprises soumises à l'obligation de « reporting », en fonction de seuils à préciser. Inclure dans un premier temps les grandes entreprises cotées ou non.

- Favoriser, par types d'entreprises et filières, des jeux d'indicateurs au regard des enjeux sociaux et environnementaux, en s'inscrivant dans le cadre européen et international.
- Prendre en compte les spécificités des PME dans l'ensemble des réformes envisagées.
- Etablir par filières des référentiels qualité permettant de fixer des objectifs environnementaux.
- Sanctionner la non-transmission des informations prévues par la loi.
- Introduire la responsabilité des dommages environnementaux et sociaux commis à l'Etranger.
- Développer le management environnemental en favorisant la démarche européenne.

Principaux points de débat :

- Pour les entreprises, beaucoup peut être fait sous forme d'engagements volontaires ; pour d'autres, une modification de la loi NRE est indispensable.
- Controverse sur l'introduction éventuelle de la responsabilité environnementale des bailleurs de fonds, évoquée par certains collègues.
- Introduction dans les rapports d'informations relatives aux sous-traitants.

2. Intégrer le développement durable dans les instances de dialogue et de négociation de l'entreprise ou de leurs établissements, et définir les modalités de l'accès à l'expertise sur les thématiques environnementales.

Mesures :

- Introduction de l'environnement et du développement durable comme des missions des CHSCT et des CE.
- Associer les instances de représentation du personnel à l'élaboration des rapports de développement durable et y encourager la création de commissions « développement durable ».
- Faciliter le recours à l'expertise au sein des comités d'entreprise.
- Mise en place, par les entreprises, sur les thèmes des risques, de l'environnement, du développement durable, de relations de dialogue, ouvertes aux salariés, aux riverains, aux collectivités, aux associations, aux services de l'Etat.
- Organisation d'un cadre procédural de traitement des alertes au sein de l'entreprise, dans des conditions protégeant le donneur d'alerte.

Principaux points de débat :

- Le statut et la protection du donneur d'alerte (il devra être précisé par de nouvelles concertations).
- L'accès à l'expertise (pour les entreprises, il faut permettre cet accès sans le rendre systématique).
- La place des ONG dans les instances internes : une ONG demande un collègue ONG spécifique.

3. Assurer que l'information sur les acteurs et sur les produits favorise les comportements éco et socialement responsables et valoriser les bonnes pratiques.

Mesures :

- Développer l'étiquetage environnemental et social des produits ; il doit être élaboré sur la base de référentiels rigoureux et transparents, établis en associant l'expertise indépendante et accréditée appropriée, les partenaires environnementaux et sociaux, et les représentants des consommateurs.
- Instaurer des « labels d'entreprises responsables » en appui sur l'expertise d'entreprises de cotation indépendantes, et accréditées et ouvrant la voie à des avantages.
- Promouvoir l'investissement socialement responsable par des campagnes d'information et des mécanismes incitatifs (du type épargne salariale dans la loi NRE)...
- Accroître les incitations fiscales en faveur des entreprises respectueuses de l'environnement, et suppression des soutiens à celles qui ne le sont pas.
- Réglementer la publicité et l'information sur les produits dans une démarche éco-socialement responsable : signes officiels de qualité ; cahiers des charges des médias ; campagnes d'information ; existence d'une information économique sur la consommation durable ; responsabilité juridique des médias en cas de désinformation.
- Développer l'éco-conception par la formation professionnelle, les mesures fiscales, l'encouragement à l'innovation.