



La gouvernance Expériences et leviers

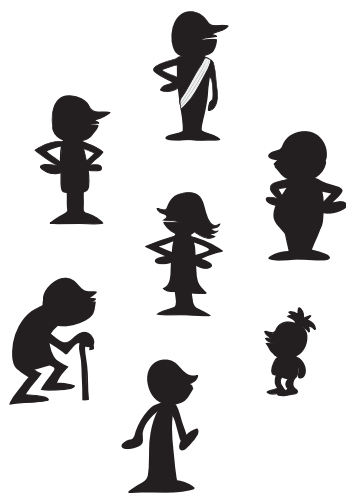
dans les démarches
de développement durable
en Bretagne



Qu'est-ce que la gouvernance ?

Définie par S. Kenny comme une « méthodologie non normative et non prescriptive d'analyse des modes de décision par processus collectif dans les enjeux publics », la gouvernance territoriale émerge dans les années 1990. Elle se caractérise par un ensemble d'initiatives et d'actions, souvent expérimentales, qui vise à introduire dans les politiques publiques davantage de transversalité, de subsidiarité, de participation de la société civile, de partenariat...

1 Source : Colloque « Cadre Analytique de la Gouvernance », Genève 2007.



Concept encore méconnu et controversé, la gouvernance a été clairement identifiée comme un enjeu fort dans la mise en œuvre du développement durable dans les territoires en France, notamment dans la Stratégie nationale de la transition écologique vers un développement durable 2014-2020.

En Bretagne, une centaine de démarches de développement durable a émergé, dont une quarantaine est aujourd'hui reconnue par le ministère.

Dans ce contexte, le Comité régional Agenda 21 de Bretagne a souhaité interroger la réalité des pratiques de gouvernance mises en œuvre aujourd'hui dans les démarches de développement durable, et notamment les agendas 21.

Une démarche en deux temps

L'objectif de cette démarche est de dresser un état des lieux de la gouvernance territoriale pour valoriser les bonnes pratiques. Une première étape de capitalisation s'est déroulée en 2013. Elle a consisté à mener une série d'entretiens auprès d'élus, de techniciens et d'acteurs socio-professionnels de territoires bretons engagés dans des agendas 21. Ces entretiens ont été enregistrés sous la forme d'images, de sons et de vidéos. Le matériau recueilli a donné lieu à la rédaction d'un rapport, dont quelques-uns des enseignements sont illustrés dans cette plaquette.

Retrouvez le rapport complet sur : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>



La concertation avec les habitants

Les expériences montrent une grande diversité de situations, avec aux extrêmes, des territoires où la concertation et le dialogue avec les habitants sont considérés comme « un allant de soi » et d'autres sur lesquels les élus se sentent démunis face à cette question.



Michel Raoult
Vice-président
de la communauté
de communes Paimpol-Goëlo

Adapter les objectifs, les moyens et les méthodes de concertation aux types de territoires

Dans les communes de petite taille, la concertation s'appuie sur les relations directes avec l'habitant, en les impliquant dans la réalisation. Pour les plus grandes collectivités, la manière d'appréhender la concertation est différente. Pour réussir, elle doit activer différents leviers complémentaires : une stratégie médiatique forte, l'organisation de moments-forts attractifs ou étonnants, l'emploi de méthodes d'animation originales, élaborées...

“ Notre première réunion publique a été moyennement appréciée car c'était une table-ronde classique, qui n'a de rond que le nom : il s'agit de donner de l'information de manière descendante. Pour la deuxième réunion publique, nous avons organisé des ateliers de travail, c'était beaucoup plus productif, et il y a eu davantage de retours positifs. ”



Catherine Joubaud
Adjointe
au développement durable
de Laillé

Pour l' élu, être dans la posture de la page blanche, oser l'ouverture

La posture, le savoir-être de l' élu détermine la qualité de la concertation. A Laillé, le maire s'est positionné en tant qu'animateur d'une démarche et non pas comme un chef de file indiquant la direction, imprimant le rythme et décidant des objectifs. Cette posture n'a pas que des inconvénients pour l' élu, elle permet à la décision d'être partagée, portée par un groupe.

“ Le maire a la responsabilité d'organiser, mais pas de tout porter ; il ne faut pas qu'en tant qu' élu, on se pense super-compétent, chacun a son domaine. Evidemment, cela nécessite un apprentissage de travailler comme cela. Lorsque les gens demandent : on fait comment ? Je réponds : je ne sais pas, mais on va faire ensemble. ”

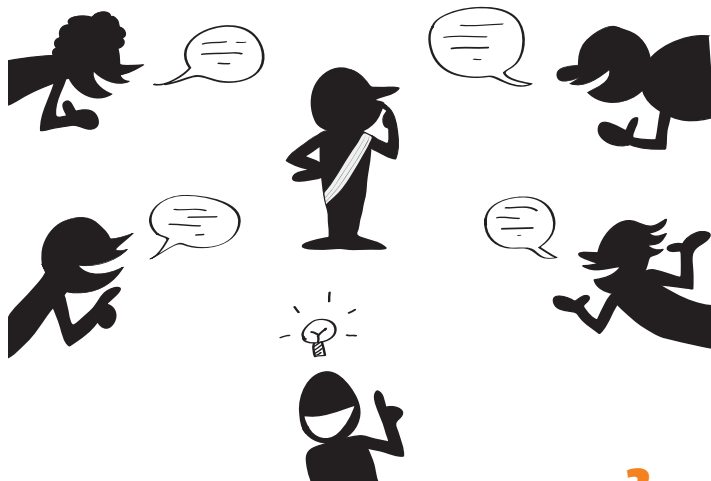


Michel Desbois
Maire
de Saint-Méloir-des-Bois

Mettre en place des actions concrètes et s'appuyer sur les identités territoriales

A Saint-Méloir-des-Bois, les habitants s'identifient et s'impliquent dans la démarche entre autres à travers un groupe baptisé « brigades vertes », qui se réunit régulièrement pour entretenir les espaces publics aux côtés du technicien communal. Prendre appui sur le patrimoine et les traditions est une autre clé pour faciliter l'adhésion des habitants...

“ Il s'agit d'ancrer la démarche sur ce qui fait sens aux habitants. La rénovation du clocher de l'église et la mise en place de nouvelles cloches ont donné l'occasion d'organiser une grande fête villageoise. Ça touche directement au cadre de vie quotidien des ha- ”



À lire aussi dans le rapport :

Diversifier les modalités de la concertation
Se donner le temps

Le pilotage

Les situations sont assez contrastées selon les collectivités. Il n'est pas possible de tirer des conclusions quant à la pertinence de telle organisation plutôt qu'une autre. Dans les communes, le pilotage politique peut être assuré par le maire ou par un adjoint. Dans les intercommunalités, la fonction de pilote de la démarche de développement durable est toujours déléguée à un vice-président. Ces variations s'expliquent notamment par le degré d'intégration de l'agenda 21 au projet territorial.



Pierre Giraldon

Conseiller municipal délégué
au développement durable
à Pontivy

Penser les relations entre l'exécutif de la collectivité et l'instance de pilotage de l'agenda 21

Il est utile de désigner les personnes chargées d'assurer la transmission des informations entre le bureau municipal ou communautaire et le comité de pilotage de l'agenda 21, et de définir une fréquence d'échanges. A Pontivy par exemple, le comité de pilotage est constitué d'élus représentant les commissions municipales et des 3 directeurs de services. Le lien avec le bureau municipal est assuré par l'élu en charge du développement durable, une fois par mois.

“ Le comité de pilotage est une structure qui permet de prendre du recul, d'aiguillonner...
C'est le gardien du temple ! ”



Jean-Yves Piriou

Adjoint au développement
durable à Plabennec

Rendre l'agenda 21 et le projet de territoire les plus cohérents possible

Sans prôner l'intégration systématique du projet de territoire et de l'agenda 21, il est nécessaire de travailler à la meilleure cohérence possible entre l'agenda 21, le projet de territoire et les politiques sectorielles mises en œuvre. Cela permet de renforcer la crédibilité de la démarche aux yeux des élus et des services et particulièrement des administrés.

“ A Plabennec, l'agenda 21 englobe toutes les politiques municipales. Les instances de
gouvernance de la mairie et de l'agenda 21 ont été fondues elles-aussi. ”



Denez L'hostis

Vice-président à Quimper
Communauté, délégué au
développement durable
et aux énergies

Et surtout : Assurer un portage politique fort

Pour imprimer et diffuser durablement la « marque » de l'agenda 21, le soutien du sommet de l'exécutif est indispensable. Les quelques contre-exemples de démarches menées sans véritable conviction en sont la preuve.

“ En tant que 8^{ème} vice-président, je peux déplorer par exemple le faible poids institutionnel
généralement accordé aux agendas 21, mais je souligne le soutien appuyé dont la
démarche a bénéficié de la part du Président de Quimper Communauté. ”



La transversalité

Dans la grande majorité des cas, la mise en place d'un agenda 21 n'a pas engendré de réorganisation des services, qui restent souvent sectoriels. Le positionnement des chargés de mission agenda 21 dans l'organigramme des collectivités est assez variable. Il est soit directement rattaché au directeur général, soit intégré au pôle environnement, voire aux services techniques. S'agissant des commissions, seuls des changements marginaux sont recensés.



Stéphanie Allanioux

Responsable du service
espaces naturels
à la communauté de com-
munes de Paimpol-Goëlo

Profiter de la mise en place de l'agenda 21 pour réorganiser les services et les commissions

L'élaboration et la mise en oeuvre d'un agenda 21 sont des moments opportuns pour mettre à plat le fonctionnement de la collectivité, et instaurer de nouvelles modalités de travail plus adaptées. Le poste de chargé de mission développement durable gagne à être au plus proche de la direction générale des services, afin d'être en lien avec tous les services. Des réunions transversales peuvent également être régulièrement organisées, pour faciliter une approche collective.

“ Tous les services sont aujourd'hui chargés de la mise en oeuvre des actions. Et chaque service a pu s'approprier ces actions notamment via les commissions avec les élus. ”



Marie-France TANGUY

Membre de la commission
de l'eau à Plabennec

Instaurer un fonctionnement en mode projet

Le mode projet suppose la mise en place d'organisations transversales temporaires, qui seront dissoutes à la fin du projet. Elle repose notamment sur la désignation d'un chef de projet, la création d'un comité de pilotage, l'animation de groupes de travail, l'usage de techniques de conduite et d'animation de réunions diversifiées. Ce mode de fonctionnement peut être envisagé à l'interne, comme à l'externe.

“ A Plabennec, la commune a instauré une commission extra-municipale dédiée à la gestion de l'eau, pour redéfinir le mode de facturation de l'eau potable aux usagers. Le projet a été finalisé au sein de cette commission avant d'être entériné par le bureau municipal puis soumis au vote du conseil. ”



Jocelyne L'Hyver,

Chargée de mission dévelop-
pement durable à Quimper
Communauté

Mieux quantifier le poids financier des politiques de développement durable

Pour renforcer la dynamique et la légitimité du développement durable à l'interne de la collectivité, et mieux la valoriser, Quimper Communauté travaille à la formalisation d'un outil de quantification du poids financier des politiques de développement durable. Simple piste de travail dans l'état actuel des choses, cet outil vise à dessiner un « budget développement durable ».

“ On peut aussi imaginer quantifier les gains en CO₂, les gains en emploi, etc. L'objectif est de renforcer la visibilité et le poids institutionnel et budgétaire du développement durable. ”



Le partenariat externe

Le partenariat externe de la collectivité, ses relations avec les autres niveaux de collectivités, supra- ou infra-territoriaux, les associations, les entreprises, les organismes socio-professionnels etc..., sont bien souvent riches en phase d'élaboration de la démarche de développement durable, mais s'étiolent très rapidement en phase de mise en oeuvre. On observe une vraie difficulté à imaginer de nouvelles formes de partenariat et à fonctionner en réseau à long terme.



Amélie MENAGER

Présidente de l'association, responsable qualité et développement durable de l'une des entreprises

Susciter la structuration des partenaires en leur apportant un appui

Vitré Communauté s'est engagée fortement auprès de ses partenaires industriels en phase de mise en oeuvre de l'agenda 21. Pour impulser une dynamique d'économie circulaire, elle a suscité la création d'une association d'industriels ayant pour objet de progresser dans le domaine de l'écologie industrielle. Le groupe, animé au départ par les chargés de mission de la collectivité, s'est structuré en association.

“ L'association bénéficie encore aujourd'hui de l'appui logistique de Vitré Communauté, notamment du chargé de mission agenda 21 Benoit Hubert. ”



Benoit Hubert

Chargé de mission développement durable à Vitré Communauté

À lire aussi dans le rapport :
Responsabiliser les partenaires

La mobilisation interne

Dans l'ensemble des situations analysées, la mobilisation interne a surtout été importante en phase d'élaboration. Des groupes de travail ont été créés, mais moins réunis ensuite. La mise en oeuvre est très généralement déléguée à un binôme de référents techniques et politiques, sur lesquels on se repose pour la réalisation.

Se saisir des opportunités de recrutement pour faire évoluer les pratiques

La commune de Laillé a mis à profit les changements de personnel pour progresser et approfondir la démarche de développement durable. Ainsi le recrutement en 2012 d'un responsable des activités scolaires et péri-scolaires a été fortement orienté développement durable.

“ Le nouveau responsable fait progressivement évoluer les pratiques à la cantine scolaire : changement de fournisseurs pour des produits locaux ou biologiques, réorganisation de la cuisine, diminution de l'usage des ustensiles en plastique jetables... Il expérimente également l'accueil de personnes âgées isolées pour le repas du midi. ”

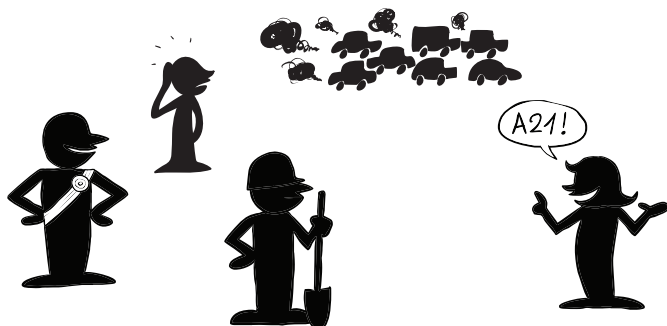
À lire aussi dans le rapport :

**Faire travailler les élus sur un projet politique
Responsabiliser les agents sans les culpabiliser**



Madly DREANO

Directrice Générale des Services à Laillé



L'évaluation et la stratégie d'amélioration continue

Dans les territoires analysés, les objectifs et les méthodes d'évaluation restent globalement à étayer. L'agenda 21 « sur les rails », on attend généralement la génération suivante pour faire évoluer les choses. Les acteurs se heurtent à l'essoufflement de la dynamique avec le temps, qui se traduit notamment par une difficulté à faire vivre les comités de suivi. La complexité de l'évaluation est une autre difficulté. Les tableaux de bord apparaissent rigides et limités par rapport à une démarche telle qu'un agenda 21, par essence global, multiple, complexe, de long terme...



Hélène MAGUEUR

Chargée de mission développement durable à Plabennec

Mettre en place des outils de suivi adaptés

L'évaluation de l'agenda 21 vise à mesurer les réalisations et les résultats, pour apprécier l'impact de la stratégie de la collectivité (ses politiques) sur l'évolution du territoire vers un développement durable et pour rendre visible l'action de la collectivité auprès des acteurs locaux et des habitants. Même si l'évaluation mobilise des méthodes et outils un peu complexes, elle ne peut faire l'économie d'outils simples régulièrement mis à jour.

“ La commune de Plabennec dispose d'un tableau de suivi de la mise en oeuvre des actions actualisé deux fois par an et disponible en ligne sur le site internet de la collectivité. Un autre tableau composé d'indicateurs de résultats est renseigné une fois par an. Enfin, un point d'étape, sous la forme d'un bilan des actions, est effectué annuellement, et diffusé par mel aux membres du comité de suivi. ”

Rendre compte, communiquer

Garder la mobilisation du grand public pour le suivi de l'agenda 21 passe par des efforts de communication importants. Il est opportun de varier les supports pour toucher un maximum de cibles. La ville de Pontivy a ainsi misé sur son site internet, conçu comme un multi-blogs. Les services sont encouragés à publier de nouveaux billets régulièrement dans leurs espaces respectifs, afin d'assurer le dynamisme du site et sa fréquentation.

“ Il ne s'agit pas seulement d'y présenter ce que fait la collectivité mais aussi de relayer d'autres informations institutionnelles, des initiatives locales, ou de renvoyer vers des sites et informations complémentaires de l'action de la ville, pour rendre l'agenda 21 vivant sur le net et l'illustrer par du concret. ”

“ Il faut aussi créer du lien direct avec les habitants, pour expliquer et donner envie aux gens de se mobiliser. Moi, je suis le lien entre le maire et les habitants. ”

À lire aussi dans le rapport :

Anticiper le suivi et l'évaluation en phase d'élaboration

Donner une dimension participative à l'évaluation

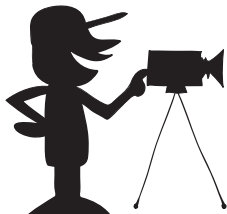


Les perspectives pour 2014

Une étape de valorisation est prévue pour 2014, avec la réalisation de modules vidéos thématiques destinés à servir de supports de sensibilisation et de formation. Ils seront diffusés dans le cadre de colloques nationaux ou régionaux et disponibles en ligne sur le site de la DREAL Bretagne.

Les 4 modules thématiques portent sur les thèmes suivants :

- facteurs d'identité,
- oser le débat,
- bouger les lignes,
- effet tâche d'huile.



Ils viendront ainsi compléter un ensemble d'outils déjà à disposition des collectivités ou en cours de réalisation :

- le guide « Le diagnostic de l'agenda 21 local - comment faire ? » juillet 2012,
- le jeu du rami agenda 21, 2013
- le kit « outils de prospective », été 2014
- le pack «évaluation des Agendas 21», automne 2014.

Zoom sur la méthode

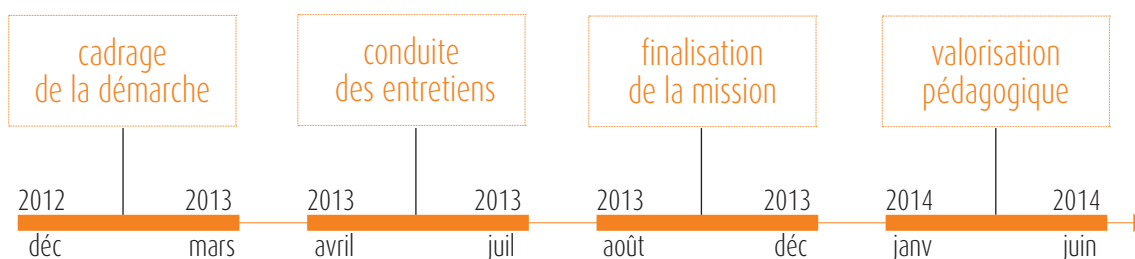
Un comité de pilotage régional

L'ensemble de la démarche a été suivie et enrichie par un comité de pilotage rassemblant la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Bretagne, les Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) des Côtes d'Armor et du Finistère, la Région Bretagne, le Conseil général du Finistère et la Communauté de communes Paimpol-Goëlo. Ce comité s'est réuni à trois reprises durant l'année 2013. Il a été accompagné par IDEA Recherche et Toot ! pour la rencontre avec les acteurs et la conception-réalisation des modules vidéo.

Ses membres

Stéphanie ALLANIOUX, Communauté de communes Paimpol-Goëlo ; Anne-Lise JAILLAIS, DREAL Bretagne ; Bruno LE MEN, Conseil général du Finistère ; Pascal MORNAT, DDTM du Finistère ; Marianne PABOEUF, Conseil régional de Bretagne ; Marion RICHARD, DDTM des Côtes d'Armor ; Sébastien SAILLENFEST, DREAL Bretagne.

Le déroulement de la mission



Un panel de 7 collectivités

Communauté de communes Paimpol-Goëlo

Stéphanie ALLANIOUX, Michel RAOULT,

Plabennec

Hélène MAGUEUR, Jean-Yves PIRIOU, Marie-France TANGUY,

Quimper Communauté et Plomelin

Denez L'HOSTIS, Jocelyne L'HYVER, Chantal PERON, Franck PICHON,

Vitré Communauté

Benoit HUBERT, Amélie MENAGER, Louis MENAGER,

Laillé

Margot BRIAND, Madly DREANO, Catherine JOUBAUD, Laurine PAILLETTE,

Pontivy

Gaël CADORET, Pierre GIRALDON, Roland PICHON,

Saint-Méloir-des-Bois

Michel DESBOIS, Geneviève FEULIN, Didier REBOUT.



Le comité régional Agenda 21

Co-présidé Etat et Région, il a été créé en 2008, pour inciter les collectivités territoriales à s'engager dans des projets territoriaux de développement durable, en leur proposant un lieu d'échange d'expériences et de diffusion des bonnes pratiques.

Il s'est réuni environ une fois par an depuis sa création. La dernière session a permis de faire un bilan d'étape encourageant en terme de dynamique des agendas 21 (présentation des nouveaux agendas 21 reconnus, des travaux de réalisation du guide « le diagnostic agenda 21 : comment faire ? »), et d'identifier les perspectives de travail 2012 - 2013, notamment sur les questions de gouvernance territoriale et d'évaluation.

De nombreux autres travaux de réflexion ont été menés par les acteurs bretons, par le CGDD ou par la DREAL, notamment sur les questions de cohésion sociale, de culture, de santé, de prospective territoriale, de mobilisation des acteurs et viennent enrichir les travaux et réflexions du comité régional agenda 21 de Bretagne.



Contacts et téléchargements

**Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Bretagne**
Service Connaissance Prospective Évaluation

Division Connaissance Prospective

Bâtiment Armorique, 10 rue Maurice Fabre
CS96515 - 35065 Rennes Cedex

Tél. 02 99 33 42 92

e-mail : coprev.dreal-bretagne@developpement-durable.gouv.fr

Téléchargements sur : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>

Conception graphique

DREAL Bretagne / Communication

Crédits photos

Ministère de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie, DREAL Bretagne

Illustrations

Stéphane Dassieu - stephanedassieu@gmail.com