

N° 2248

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU
TERRITOIRE ⁽¹⁾, **SUR LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

PAR MM. JEAN-PIERRE DUFAU ET EMILE BLESSIG

Députés

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire est composée de : M. Emile Blessig, président ; MM. Jean Launay, Serge Poignant, Max Roustan, vice-présidents ; MM. André Chassaigne, Philippe Folliot, secrétaires ; MM. Joël Beaugendre, Jérôme Bignon, Jean Diébold, Jean-Pierre Dufau, Louis Giscard d'Estaing, Jacques Le Nay, Patrick Lemasle, Mmes Henriette Martinez, Marie-Françoise Pérol-Dumont.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I – L’AFFIRMATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA RÉPONSE FRANÇAISE.....	11
A. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LA CONSTRUCTION D’UN RÉFÉRENTIEL INTERNATIONAL.....	11
1. Un nouveau concept pour un monde transformé.....	11
a) <i>Les interrogations des années 1970.....</i>	<i>11</i>
b) <i>Une première réponse pour inscrire le développement économique dans la durée : la conférence de Stockholm en 1972.....</i>	<i>12</i>
c) <i>La formulation du concept de développement durable : le rapport Gro Harlem Brundtland en 1987.....</i>	<i>12</i>
2. L’élaboration d’un référentiel d’action : le sommet de la Terre à Rio en 1992.....	13
a) <i>La Déclaration de Rio.....</i>	<i>14</i>
b) <i>L’Agenda 21.....</i>	<i>15</i>
c) <i>L’adoption de traités multilatéraux</i>	<i>17</i>
d) <i>Un bilan important</i>	<i>17</i>
3. Depuis 1992 : la mise en œuvre des résolutions de Rio.....	18
a) <i>La diffusion des objectifs du développement durable par les conférences internationales</i>	<i>18</i>
b) <i>Le développement d’instruments internationaux pour la protection de l’environnement.....</i>	<i>18</i>
4. L’échec d’une prise en compte globale ?.....	20
a) <i>Les constats décevants de la 19^e session extraordinaire de l’ONU (1997).....</i>	<i>20</i>
b) <i>La conférence de Johannesburg (2002) : vers une relance du processus de Rio ?</i>	<i>21</i>
B. LA STRATEGIE FRANÇAISE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	22
1. Le dispositif administratif	22
a) <i>Le comité interministériel pour le développement durable.....</i>	<i>23</i>
b) <i>Le conseil national du développement durable.....</i>	<i>23</i>
c) <i>Le délégué interministériel au développement durable et le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable</i>	<i>24</i>
2. La stratégie nationale de développement durable	27
a) <i>Les actions relatives à la dimension sanitaire et sociale du développement durable.....</i>	<i>28</i>
b) <i>La sensibilisation du citoyen au développement durable.....</i>	<i>28</i>
c) <i>L’action sur les territoires</i>	<i>29</i>
d) <i>Les politiques d’incitation envers les acteurs économiques</i>	<i>30</i>
e) <i>L’action en matière énergétique</i>	<i>31</i>
f) <i>La lutte contre les risques naturels et technologiques d’atteintes à la santé et à l’environnement</i>	<i>32</i>

g) <i>L'inscription du développement durable dans l'action quotidienne des services de l'Etat</i>	33
h) <i>L'action internationale de l'Etat</i>	34
C. UNE ACTION PARTIELLE	35
1. Un dispositif insuffisant et peu mobilisateur ?	35
a) <i>Des critiques fortes</i>	35
b) <i>Des limites incontestables</i>	37
2. Une démarche partiellement adaptée à l'action à conduire	40
a) <i>Le développement durable : une politique dont la conduite est locale et qui implique une forte démarche de concertation</i>	40
b) <i>L'inadaptation des modes d'action administratifs</i>	42
c) <i>La nécessité d'outils nouveaux</i>	43
II – QUELS OUTILS POUR UNE POLITIQUE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?	44
A. LES OUTILS JURIDIQUES	44
1. La participation à l'Union européenne	44
a) <i>Les traités européens et leurs implications juridiques</i>	44
b) <i>Les politiques de l'Union européenne</i>	46
2. L'action du pouvoir constituant : la Charte de l'environnement	47
a) <i>Le dispositif de la Charte</i>	47
b) <i>Un nouvel outil pour le développement durable</i>	49
c) <i>Un instrument de stabilisation du débat</i>	50
B. LES OUTILS D'ÉVALUATION ET DE MESURE : L'INDISPENSABLE DÉVELOPPEMENT DES INDICATEURS	53
1. Quels indicateurs sont nécessaires ?	53
a) <i>Le préalable de la réflexion stratégique</i>	53
b) <i>Indicateurs de situation et indicateurs d'action</i>	54
c) <i>Des indicateurs de situation déclinés par territoire</i>	55
d) <i>Des indicateurs d'action déclinés par compétences</i>	56
2. L'élaboration des indicateurs	57
a) <i>Le rôle central de l'Etat</i>	57
b) <i>La nécessaire initiative des acteurs locaux et de la société</i>	58
3. Le travail déjà effectué par l'Etat : les 45 indicateurs nationaux du développement durable	59
a) <i>Les indicateurs retenus</i>	59
b) <i>La situation de la France : une présentation graphique éclairante</i>	60
c) <i>Un dispositif relié aux échelons supranational et infranational</i>	64
d) <i>Un instrument évolutif</i>	65
e) <i>Un instrument destiné à fournir des références au débat public</i>	66
C. LES OUTILS POUR LA CONDUITE DES ACTIONS	68
1. Des outils pour les acteurs locaux	68
a) <i>Des actions spécifiques</i>	68
b) <i>La nécessaire élaboration autonome d'outils adaptés</i>	69

2. L'Etat : un puissant rôle d'appui	70
a) <i>Des attentes fortes, des compétences reconnues</i>	70
b) <i>Construire le débat public, en développant la formation et l'information</i>	71
c) <i>Promouvoir des procédures de certification</i>	74
d) <i>Développer un effort de recherche</i>	75
e) <i>Utiliser des processus incitatifs</i>	76
3. Quel outil d'intervention de l'Etat dans les territoires ?	76
a) <i>Aménagement du territoire et développement durable</i>	76
b) <i>L'Observatoire des territoires : un outil qui doit intégrer les données du développement durable</i>	77
c) <i>La DATAR : un outil déjà en place</i>	78
TRAVAUX DE LA DELEGATION	81
I. - AUDITIONS	81
▪ MME ANNE-MARIE DUCROUX, PRESIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	81
▪ M. JEAN-LUC LAURENT, VICE-PRESIDENT DE LA COMMISSION DES COMPTES ET DE L'ECONOMIE DE L'ENVIRONNEMENT	89
▪ M. CHRISTIAN BRODHAG, DELEGUE INTERMINISTERIEL AU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	96
▪ M. PIERRE MIRABAUD, DELEGUE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE	103
▪ M. ERIC GUILLON, PRESIDENT DU COMITE FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE (COMITE 21).....	110
▪ M. SERGE LEPELTIER, MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	115
II. – EXAMEN DU RAPPORT	123
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	133
ANNEXES	137
1. AUDITIONS ET ENTRETIENS DES RAPPORTEURS	137
2. LES TROIS PILIERS DU DEVELOPPEMENT DURABLE	138
3. DECLARATIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX	139
4. L'UNION EUROPEENNE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE	140
5. CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT	143
6. ORGANISATION ET ACTION ADMINISTRATIVE DE LA FRANCE.....	145
8. INDICATEURS NATIONAUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE	150
9. DOCUMENTS DE METHODE DE LA REGION RHONE-ALPES	153

MESDAMES, MESSIEURS,

Le développement industriel du XIX^e siècle s'est fait au prix de la rupture des équilibres sociaux, de l'exode rural, de la constitution d'une population urbaine ayant pour lot le travail des enfants, la maladie, la misère. Après la deuxième guerre mondiale, la croissance du XX^e siècle était elle aussi menacée de noires conséquences : l'épuisement des ressources naturelles de la planète, la déforestation, la désertification, le réchauffement climatique, la montée des eaux consécutive submergeant de larges pans des terres émergées encore capables de nourrir les populations qui y vivent.

Le progrès sert le progrès. Le développement des connaissances scientifiques a pu permettre de percevoir le danger. A partir des années 1970, d'analyses scientifiques en conférences internationales, se sont dessinés les éléments d'un modèle de développement qui maîtrise ces risques destructeurs : le développement durable. Le développement durable ne construit pas le progrès d'une minorité aux dépens de la survie des autres ; il n'assure pas la satisfaction des besoins d'une génération au prix de celle des générations suivantes ; il n'a pas pour conséquence la destruction irréversible des ressources de la planète. Ainsi, le développement durable ne rompt pas la cohésion sociale, il préserve l'environnement, il s'effectue dans le dialogue et la concertation.

Une telle définition a fait du développement durable un concept puissant, au grand pouvoir d'attraction. Qui voudrait promouvoir un développement qui ne serait pas durable ? Qui voudrait assumer délibérément un développement égoïste, éphémère et destructeur ?

Dans la sphère du politique, la référence au développement durable a connu ainsi une expansion extraordinaire. Aujourd'hui, toute solution politique y fait référence. Les critiques aussi, du reste. Il n'est plus de maire qui ne mette en avant le caractère « durable » de chaque réalisation de son mandat ; face à quoi, il n'est plus d'opposant qui n'explique que, contrairement à ce qu'on pourrait croire, la politique du maire n'est pas « durable » du tout.

La formule a ainsi spectaculairement pris le pas sur le concept. Le développement durable n'est plus un guide pour des politiques, c'est un enjeu pour un discours.

Cette situation est très préoccupante. En effet, si la promotion du développement durable a bien pour enjeu la survie de l'Humanité, alors ce doit être un impératif non seulement pour l'Etat, mais pour tous les pouvoirs publics, et

notamment les collectivités locales, pour les entreprises et finalement chaque citoyen. Il faut que chacun soit pourvu de méthodes et d'outils pour agir. Pour cela, les éléments du développement durable doivent être identifiés et hiérarchisés. Des références objectives doivent permettre d'évaluer les politiques au regard de sa mise en œuvre.

Si ce travail d'identification n'est pas possible, alors il convient de le faire savoir, de façon à ce que cesse le gaspillage d'énergie qu'entraîne la subordination à des critères en réalité inopérants.

Si, enfin la formule a dévoyé le concept, alors il faut remettre à plat les données : il serait grave que des actions erronées prennent trompeusement la place de véritables actions de développement durable, et qu'ainsi une démarche indispensable soit irrémédiablement et illégitimement disqualifiée.

C'est dans ces réflexions qu'il faut trouver l'origine du présent rapport d'information. La Délégation n'a pas voulu préconiser des orientations politiques pour le développement durable. Nul ne considère que l'action politique doive conduire à la dislocation de la société, à la régression économique et à la destruction des richesses naturelles. Chacun souhaite un progrès aussi fort, harmonieux et peu agressif que possible. En revanche, sur les politiques pertinentes à ces fins, s'opposent les analyses et les convictions. Leur dialogue, voire leur confrontation, constitue le débat politique. La Délégation n'a aucune autorité pour fixer des termes à ce débat.

En revanche, deux domaines lui ont paru pouvoir faire l'objet d'un travail fructueux. Le développement durable n'est pas un concept flou. Plusieurs conférences internationales, celles de Stockholm en 1972, de Rio en 1992, de Johannesburg en 2002, en ont progressivement établi les contours, en ont validé l'extension et les développements. Il a paru utile à la Délégation, sur ces bases, d'en retracer l'historique et d'en décrire le contenu et le champ de façon sûre : si le développement durable doit être au centre des politiques publiques, alors il faut en maîtriser le concept pour le manier à bon escient.

Les conférences internationales, notamment celle de Rio, ont aussi abouti à la mise en place d'outils par les Etats. La France, comme d'autres, a adopté une stratégie nationale de développement durable. La Délégation a jugé utile de s'intéresser à la pertinence de ces outils. La stratégie nationale est-elle un outil adapté ? L'Etat ne devrait-il pas se doter d'autres outils ? De plus, si le développement durable doit être un déterminant fondamental de l'action, il concerne chacun ; dès lors, ne faut-il pas que tous les acteurs, et non seulement l'Etat, soient dotés d'outils à cette fin ?

La Délégation s'est intéressé aux trois types d'outils dont on peut disposer dans un Etat de droit : les outils juridiques, c'est-à-dire les normes juridiques, constitutionnelles, législatives, réglementaires, les outils de mesure, c'est-à-dire les indicateurs statistiques, indicateurs de situation et d'action, et enfin les outils pour

la conduite de l'action, ceux qui permettent d'aller au but, efficacement et sûrement. Elle a entrepris d'évaluer les outils existants et d'étudier si d'autres outils ne devraient pas être créés.

Pour constituer son information, la Délégation a entendu aussi bien les représentants de l'Etat, au premier rang desquels le ministre de l'écologie et du développement durable, que les collectivités locales ou les associations. Grâce à ces auditions, elle a pu construire sa réflexion, et formaliser appréciations et propositions. Elle espère par ce travail, qu'elle soumet à l'Assemblée nationale et au public, avoir fait œuvre utile en faveur d'un aménagement durable du territoire.

I – L’AFFIRMATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA RÉPONSE FRANÇAISE

A. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LA CONSTRUCTION D’UN RÉFÉRENTIEL INTERNATIONAL

1. Un nouveau concept pour un monde transformé

a) Les interrogations des années 1970

La fin de la seconde guerre mondiale a marqué le signal d’un changement sans précédent des conditions de développement des sociétés humaines. La croissance du nombre d’êtres humains et l’élévation du niveau de vie au sein des Etats occidentaux ont bouleversé les conditions de la réflexion sur l’avenir de l’Humanité. Après les félicitations devant les progrès ainsi accomplis sont cependant venues les critiques et les interrogations.

La question posée était claire : compte tenu de la croissance forte et continue des prélèvements en matières premières et en énergie pour assurer l’élévation des conditions de vie des hommes, sur des stocks planétaires limités et non renouvelables, compte tenu aussi de la progression exponentielle de la croissance démographique permise par les progrès de la médecine, notamment dans les pays du Sud, dans quels délais l’épuisement des ressources anéantirait-il la civilisation moderne ? On pouvait faire tourner les modèles : 3,5 milliards d’humains sur la Terre en 1970, plus de 6 milliards en 2000, sans doute 10 milliards en 2050, bref une multiplication par trois en un siècle, c’était, pour certains, non seulement la promesse que le développement des sociétés occidentales ne pourrait se généraliser, mais même celle de l’effondrement des sociétés traditionnelles par l’épuisement de leurs ressources (en bois, en eau, en produits agricoles) avant que les sociétés modernes ne soient touchées à leur tour.

Cette analyse apocalyptique est celle faite en 1971 par le *Club de Rome*, association de scientifiques et de décideurs du monde entier, dans son ouvrage *Halte à la croissance*. Face à la surexploitation des ressources naturelles liée à la croissance économique et démographique, le Club de Rome prône la *croissance zéro*. En clair, le développement économique du moment est présenté comme impossible à faire durer sur le long, voire le moyen terme, et finalement incompatible avec la survie de l’Humanité sur la planète.

La réaction à ces conclusions fut extrêmement forte. C’est l’ensemble de l’effort de l’Humanité, au moins depuis 200 ans, pour construire des modes de vie meilleurs grâce à la technique, dans l’espoir d’améliorer son sort ancestral, dont la pertinence était ainsi anéantie. Il fut notamment rétorqué au Club qu’il ne prenait aucunement en compte l’aptitude du développement technologique à élargir les limites matérielles du monde.

b) Une première réponse pour inscrire le développement économique dans la durée : la conférence de Stockholm en 1972

La *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain*, organisée en 1972 à Stockholm, fut l'occasion de la formulation d'une réponse aux dangers annoncés par le Club de Rome qui sauvegarde l'espoir de la poursuite et de la généralisation du développement.

Pour cela, à l'initiative de Maurice Strong, l'organisateur et le secrétaire général de la Conférence (qui arriva, entouré du Bureau de celle-ci, à vélo à la séance inaugurale), et de plusieurs scientifiques, la Conférence prôna la nécessité d'intégrer l'équité sociale et la prudence écologique dans les modèles de développement économique, tant du Nord que du Sud.

La déclaration finale traduit en 25 principes ces réflexions. Le principe 1 expose le droit fondamental de l'Homme « *à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permettra de vivre dans la dignité et le bien-être* » ; en revanche, « *il a le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ». Le principe 3 précise que les ressources actuelles du globe doivent être préservées et gérées attentivement, et sa capacité à produire des ressources renouvelables préservée. Le principe 8 énonce néanmoins que « *le développement économique et social est indispensable si l'on veut assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme* ». Enfin, la conférence recommande une coopération accrue entre Etats, pour prévenir les pollutions de tous types et appuyer les pays en développement dans leurs efforts.

La Conférence aura plusieurs répercussions. La première, dès 1972, fut la création par l'Assemblée générale de l'ONU du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), en complément du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement furent aussi conclus à la suite de la Conférence : convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973), convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1978) ou encore, plus tard, convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et sur leur élimination (1989).

c) La formulation du concept de développement durable : le rapport Gro Harlem Brundtland en 1987

Il faudra cependant plusieurs années encore pour réunir en un concept synthétique les éléments de la démarche proposée par la conférence de Stockholm.

L'idée d'un développement qui ne soit pas seulement guidé par des considérations économiques, mais aussi par des exigences sociales et écologiques,

et qui ne porte pas en lui-même le risque de sa propre destruction future, fut dans un premier temps désignée par le terme d'« écodéveloppement ».

En 1980, l'Union internationale pour la conservation de la nature proposa le concept plus englobant de *sustainable development*, qui sera successivement traduit en français par « développement soutenable », puis « développement durable » ou « développement viable ».

Une fois trouvé, le terme avait cependant besoin d'une définition précise et solide pour s'imposer. Ce n'est qu'en 1987 que celle-ci est formulée : la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, présidée par le Premier ministre de Norvège, Mme Gro Harlem Brundtland, propose dans son rapport, intitulé *Our common future* (traduit en *Notre avenir à tous*) de définir le concept de *sustainable development* par « un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

Cette définition a connu un rapide succès. Elle doit sans doute ce caractère fédérateur à son inspiration délibérément humaniste et à sa formulation synthétique. Elle est en effet centrée sur l'équité entre les générations humaines dans leur droit au développement, et non sur l'inféodation de l'Humanité à la nature. Pour autant, à travers l'accès des générations futures aux ressources naturelles, elle implique bien une responsabilité des générations présentes envers la nature. Enfin, en concevant l'Humanité de façon globale, elle comporte aussi l'obligation d'une action de cohérence en termes de droit au développement au sein de chaque génération humaine.

Depuis 1987, malgré diverses propositions de variantes, le concept de développement durable, pour désigner un modèle de développement économiquement efficace, socialement équitable et respectueux de l'environnement, s'est imposé sous cette définition.

2. L'élaboration d'un référentiel d'action : le sommet de la Terre à Rio en 1992

Ainsi formulée, la définition du développement durable avait vocation à être développée, et déclinée en programmes d'actions qui en recouvrent tout le spectre. Cette étape fut celle de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, dénommée également Sommet de la Terre, tenue du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro, à l'initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Deux éléments ont fait la force de la Conférence de Rio. Le premier est le très grand nombre d'Etats participants, 172, soit la quasi-totalité des Etats alors membres de l'ONU, et le niveau de leur représentation : 120 Etats étaient représentés par leur chef d'Etat ou de gouvernement. Le second est la cohérence des résolutions prises et l'ampleur des actions décidées.

a) *La Déclaration de Rio*

L'acte majeur de la Conférence est la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. Elle se présente comme une liste de 27 principes successifs précédés d'un exposé des motifs.

Le premier principe énonce un nouveau droit pour l'Humanité : les hommes, qui « *sont au centre des préoccupations relatives au développement durable* », ont droit à « *une vie saine et productive en harmonie avec la nature* ». En conséquence, le droit au développement « *doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations futures* » (principe 3) : la Déclaration reprend ainsi de façon solennelle la définition du développement durable formulée par la commission Brundtland.

La Déclaration traite ensuite des conditions du développement durable. Ces conditions sont l'intégration de la protection de l'environnement au sein même du « *processus de développement* » (principe 4), « *l'élimination de la pauvreté* » (principe 5), et la réduction et l'élimination des « *modes de production et de consommation non viables* » (principe 8) ; s'ajoutent à ces conditions la promotion de « *politiques démographiques appropriées* » (même principe). La triple nature économique, environnementale et sociale du développement durable est ainsi clairement déclinée.

La Déclaration définit ensuite le rôle des Etats en matière de développement durable. Il leur revient d'abord de travailler à la réalisation des conditions du développement durable. La préservation de l'environnement et de l'écosystème tient la place principale. Si, conformément au droit international, ils ont ensuite « *le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources* », ils ont aussi le devoir de faire en sorte que ces activités ne causent pas de dommages hors de leur zone de compétence (principe 2). Ils doivent plus particulièrement se doter de « *mesures législatives efficaces en matière d'environnement* » (principe 11) ainsi que d'une « *législation nationale concernant la responsabilité de la pollution* » et l'indemnisation des victimes (principe 13). Il leur est également demandé (principe 15) d'appliquer de larges mesures de précaution pour protéger l'environnement. Le principe de précaution y est ainsi défini : « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». L'énoncé des principes tient cependant compte des capacités diverses des Etats, et de leurs responsabilités particulières en matière de développement durable en fonction de l'importance de leur activité économique.

La Déclaration demande aussi aux Etats l'instauration d'une véritable coopération internationale « *en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre* » (principe 7). Cette collaboration doit concerner autant l'action opérationnelle (principes 18 et 19) que le

développement du droit international dans le domaine de l'environnement (principe 27).

Allant au-delà du rôle des Etats, la Déclaration traite également de l'action des citoyens eux-mêmes. C'est là un élément novateur en matière de relations internationales. Enonçant que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* », le principe 10 dispose que, au niveau national, chaque citoyen doit avoir « *accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques* », et « *la possibilité de participer au processus de décision* » ainsi que d'agir en justice dans ce domaine. Les principes 20 et 21 traitent du rôle des femmes et des jeunes. Le principe 22 expose quant à lui que les Etats devraient permettre notamment aux « *collectivités locales* » de « *participer efficacement à la réalisation d'un développement durable* ».

La Conférence a eu le souci de tracer les voies d'un développement économique qui intègre celles du développement durable. Plusieurs principes déclinent donc des pistes de réglementation en ce sens : développement de législations nationales mettant en œuvre le principe aux termes duquel c'est le pollueur qui doit financer les conséquences de la pollution qu'engendre son activité (principe pollueur-payeur), mais « *sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement* » (principe 16), coopération pour promouvoir « *un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays* » (principe 12), développement et diffusion de la connaissance scientifique et de techniques novatrices, aptes à améliorer les « *capacités endogènes en matière de développement durable* » (principe 9).

Enfin, la Conférence rattache la question du développement durable à l'action générale de l'ONU : « *la paix, le développement et la protection de l'environnement sont indissociables* » (principe 25).

b) L'Agenda 21

La conférence de Rio a aussi adopté un référentiel d'actions, dit *Action 21* (*21 pour 21^e siècle*), ou, en français, *Agenda 21*, le terme agenda étant à prendre en son sens étymologique (*agenda* : les choses qui doivent être faites, autrement dit les actions à mener). *L'Agenda 21* est la déclinaison en un programme d'actions des principes posés par la Déclaration de Rio. Ses objectifs recouvrent donc les trois piliers du développement durable. Comme les principes de la Déclaration, ils traitent de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de la production de biens et de services durables, de la protection de l'environnement. Ils sont développés en quatre sections et 40 chapitres. Chaque chapitre comporte de un à douze domaines d'activité.

La section I concerne les dimensions sociale et économique. Elle comporte huit chapitres : progression du développement durable grâce à une coopération

internationale dans le domaine de l'économie, lutte contre la pauvreté (« *permettre aux pauvres d'avoir des moyens d'existence durables* »), modification des modes de consommation, développement de politiques démographiques favorables à la durabilité, protection et promotion de la santé, « *promotion d'un modèle viable d'établissements humains* », incluant parmi ses domaines d'activité un logement adéquat pour tous, la promotion d'une utilisation rationnelle des sols, une politique viable de l'énergie et des transports ainsi qu'une gestion environnementale intégrée (eau, assainissement, drainage, gestion des déchets solides), et enfin intégration dans les processus de décision des questions d'environnement et de développement.

La section II est relative à la « *conservation et à la gestion des ressources aux fins du développement* ». Les chapitres 24 à 32, qui la composent, sont relatifs à la protection de l'atmosphère (dont celle de la couche d'ozone), la planification et la gestion des terres, la lutte contre le déboisement, la lutte contre la désertification et la sécheresse, la mise en valeur durable des montagnes, la promotion d'un développement agricole et rural durable, la préservation de la diversité biologique, la gestion écologiquement rationnelle des biotechniques, la protection des mers et océans et la mise en valeur de leurs ressources biologiques, la protection, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau douce, la gestion (écologiquement rationnelle) des substances chimiques toxiques et la prévention de leur trafic, celles des déchets dangereux, la gestion des déchets solides et les questions relatives aux eaux usées, la gestion des déchets radioactifs.

La section III est consacrée au « *renforcement du rôle des principaux groupes* ». Elle traite successivement du renforcement, pour un développement durable, du rôle des femmes, des enfants et des jeunes, des « *populations autochtones et de leurs communautés* », des organisations non gouvernementales, des collectivités locales, des travailleurs et de leurs syndicats, du commerce et de l'industrie, de la communauté scientifique et technique, des agriculteurs.

La section IV regroupe les chapitres consacrés aux moyens d'investissement : sont successivement abordés les moyens financiers, les transferts de techniques, la science « *au service d'un développement durable* », la promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation, les moyens nationaux et internationaux de renforcer des capacités dans les pays en développement, les structures institutionnelles (incluant la création d'une commission du développement durable au sein de l'ONU) les instruments et mécanismes juridiques internationaux et enfin l'information pour la prise de décision.

Pour chacun des domaines d'activité sont successivement abordés les principes d'action, les objectifs, les moyens nécessaires. Au bout du compte, c'est 2 500 recommandations d'actions pour parvenir à un développement durable qui sont formulées, à mettre en oeuvre non seulement par les gouvernements, les institutions ou les organismes des Nations Unies mais aussi par les acteurs indépendants recensés à la section III. Parmi ceux-ci, il faut tout particulièrement

signaler les collectivités locales, puisque le chapitre 28 recommande que chacune d'entre elles mette en place, à son niveau, un agenda 21 local, qui serait en quelque sorte la traduction territorialisée de l'Agenda 21.

c) L'adoption de traités multilatéraux

En matière d'environnement, la conférence de Rio est allée plus loin que dans les deux autres domaines du développement durable ; elle a adopté deux conventions ainsi qu'une déclaration de principes sur les forêts.

La convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ou « convention climat », pose comme « objectif ultime » de stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre (gaz carbonique, méthane, oxydes nitreux, ozone troposphérique, chlorofluorocarbones) dans l'atmosphère à un niveau qui exclue toute perturbation du système climatique d'origine humaine. Elle prévoit l'établissement de programmes et de stratégies nationales et régionales. Elle a été ouverte à la signature le 4 juin 1992 et est entrée en vigueur le 21 mars 1994.

La convention sur la diversité biologique fixe trois objectifs : la conservation de la diversité biologique, qu'il s'agisse d'écosystèmes, d'espèces ou de ressources génétiques, l'utilisation durable de ses éléments et le partage équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Pour ce faire, elle établit un cadre commun destiné à servir de référence aux politiques nationales relatives à la conservation et à l'exploitation des ressources biologiques. Elle est entrée en vigueur en septembre 1994.

Enfin, faute de l'adoption d'une convention en bonne et due forme, la « déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts » met en exergue le rôle vital des forêts pour la protection des écosystèmes, les ressources en eau, le climat, la diversité biologique. Elle propose aux Etats des règles pour la gestion durable de leurs forêts nationales et invite à l'élaboration de programmes internationaux pour appuyer les Etats en développement dans leur action.

d) Un bilan important

Ainsi, à Rio, la communauté internationale aura consacré le développement durable comme objectif et comme référence de l'action internationale des Etats et des citoyens. Le développement durable fait désormais l'objet d'une déclaration de principe des Etats membres de l'ONU. Il est mis en œuvre par deux conventions internationales, qui s'y réfèrent expressément, et la promesse d'autres conventions à venir. Avec l'Agenda 21, un référentiel est aussi offert non seulement pour l'action des Etats mais aussi pour celle de toutes les collectivités organisées et de toutes les forces de bonne volonté, indépendamment de l'action des Etats dont elles relèvent. Enfin, l'ONU comportera désormais un organisme spécifique chargé de valider les projets et d'évaluer les actions menées.

Avec la conférence de Rio, le développement durable est devenu un principe international pour l'action de chaque institution, voire de chaque être humain : Etats, agissant individuellement ou en coopération, collectivités locales, entreprises, associations de citoyens, mais aussi simples individus, chacun pourra, pour agir dans le domaine du développement durable, se recommander de la conférence de Rio et de l'unanimité de l'Organisation des Nations Unies.

3. Depuis 1992 : la mise en œuvre des résolutions de Rio

a) La diffusion des objectifs du développement durable par les conférences internationales

Les principes de Rio dessinent une éthique forte appuyée sur un humanisme profond. Les conférences internationales qui ont suivi leur ont donc fait la part belle. Ainsi, en 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, à Vienne, insiste sur le droit des populations à un environnement sain et au développement. Il en est de même du Sommet des villes, tenu en 1996 à Istanbul, qui érige aussi le droit au logement en partie intégrante des droits de l'Homme.

La Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD), tenue en 1994 au Caire, fixe parmi ses objectifs l'accès universel à la planification familiale d'ici 2015, l'intégration des problèmes d'environnement dans les politiques visant un développement durable, et celle des facteurs socio-démographiques dans les politiques environnementales.

En 1995, au Sommet mondial pour le développement social, à Copenhague, 128 chefs d'État et de gouvernement adoptent la Déclaration sur le développement social, visant à faire face, dans tous les pays, à la pauvreté, au chômage et à la désintégration sociale. La même année, le Sommet mondial de l'alimentation, à Rome, affirme le droit de chaque être humain à une nourriture adéquate et à être à l'abri de la faim ; les Etats s'engagent à éradiquer la faim dans le monde d'ici 2015.

Enfin, en 2000, le « Sommet du Millénaire » organisé par l'ONU adopte la Déclaration du Millénaire, dans laquelle sont réaffirmés les « objectifs internationaux pour le développement » (OID) issus des principales conférences des années 1990, et en 2002 est tenue la Conférence internationale sur le financement du développement, à Monterrey.

b) Le développement d'instruments internationaux pour la protection de l'environnement

En matière d'environnement, c'est par des accords multilatéraux fonctionnels que les décisions prises à Rio sont formalisées, pendant les années qui suivent.

- Dès 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies décide la création de la Commission du développement durable. Rattachée au Conseil économique et social des Nations Unies, et composée de 53 membres, elle a pour mission d'assurer le suivi et la mise en œuvre des engagements pris à Rio, de renforcer la coopération internationale, de rationaliser la capacité intergouvernementale de prise de décision dans les domaines de l'environnement et du développement et d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des agendas 21. La Commission agit par recommandations, sur la base des rapports que les Etats doivent lui faire parvenir.

- En septembre 1994 est adoptée la *convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*. La convention prévoit des plans d'action régionaux et nationaux à intégrer dans les programmes de développement des différents pays ; ces plans concernent notamment le transfert de technologies, la recherche, ainsi que la formation et la participation des populations locales. La convention est entrée en vigueur en 1997.

- En décembre 1997, le protocole de Kyoto organise la réalisation des objectifs de la convention climat. Il comporte des engagements juridiquement contraignants pour réduire les émissions de gaz à effet de serre à 94,8% des niveaux enregistrés en 1990. Il fixe des objectifs spécifiques aux 38 pays industrialisés, qui sont les plus importants émetteurs. Ceux-ci s'engagent à réduire, entre 2008 et 2012, leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % en moyenne par rapport au niveau de 1990. L'objectif des Etats membres de l'Union européenne a été fixé globalement à 8 %. Dans le cadre d'un accord interne à l'Union, la France, qui est peu émettrice de gaz à effet de serre du fait de son programme nucléaire, s'est pour sa part engagée à stabiliser ses émissions. Le protocole inclut des mécanismes dits de flexibilité, dont le plus notable est constitué par un dispositif d'échange de permis d'émission de gaz à effet de serre entre Etats selon qu'ils sont au-delà ou en deçà de leurs engagements.

La décision en 2004 de la Douma d'Etat russe de ratifier le protocole permet l'entrée en vigueur de celui-ci ; avec cette ratification, le seuil nécessaire de 55 pays représentant ensemble au moins 55 % des émissions de gaz est en effet atteint. En revanche, les Etats-Unis, qui représentent plus du quart des émissions mondiales de gaz à effet de serre pour moins de 5 % de la population mondiale, ont fait savoir qu'ils ne le ratifieraient pas.

- En septembre 2000 est adopté le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, qui est, lui, un texte prévu par la convention sur la diversité biologique. Le protocole a pour objet d'« assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ». Dans ce but, il définit les organismes génétiquement modifiés et en fixe les conditions d'échange international : il établit

des procédures de traçabilité et crée une institution chargée de centraliser et de diffuser l'information sur ces produits.

Il met aussi en œuvre le principe de précaution. L'article 10 du protocole expose ainsi que « *l'absence de certitude scientifique due à l'insuffisance des informations et connaissances scientifiques pertinentes concernant l'étendue des effets défavorables potentiels d'un organisme vivant modifié sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans la Partie importatrice, y compris les risques pour la santé humaine, n'empêche pas cette Partie de prendre (...) une décision concernant l'importation de l'organisme vivant modifié en question (...) pour éviter ou réduire au minimum ces effets défavorables potentiels* ». Bref, en cas d'incertitude scientifique sur les effets environnementaux d'un organisme génétiquement modifié, un Etat a toujours le droit d'en restreindre ou d'en refuser l'importation. Le préambule précise, à ces fins, que le protocole ne peut être considéré comme subordonné à d'autres accords internationaux, notamment commerciaux.

4. L'échec d'une prise en compte globale ?

a) Les constats décevants de la 19^e session extraordinaire de l'ONU (1997)

Depuis 1992, deux conférences internationales ont été tenues pour dresser un bilan global des réalisations des résolutions de Rio.

En juin 1997, la 19^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, est consacrée au développement durable. C'est la première fois que le développement durable est traité à un aussi haut niveau institutionnel international. Dénommée « Rio + 5 » et préparée par la Commission du développement durable de l'ONU, la session de l'Assemblée générale fait le point sur les engagements pris à Rio de Janeiro en 1992, et passe en revue l'ensemble des domaines d'activité de l'*Agenda 21*.

Ses résultats sont cependant mitigés. L'Assemblée générale doit se résoudre à constater les limites de l'engagement des Etats. Les délégués échouent dans la préparation d'une déclaration politique des chefs d'Etat, du fait notamment des désaccords entre Européens et Américains sur les modalités de la lutte contre l'effet de serre (les Etats-Unis n'ont ratifié ni la convention climat, ni la convention sur la biodiversité). Dans sa déclaration de clôture, le Président de l'Assemblée générale, le Malais Ismail Razali, après avoir souligné l'honnêteté de la session, pour n'avoir pas cédé à une satisfaction de complaisance à l'usage des médias, conclura que loin des « *grands espoirs* » suscités à Rio, il fallait bien « *procéder à une évaluation sobre et une reconnaissance honnête que les progrès en matière de mise en œuvre du développement durable restent insuffisants.* »

b) La conférence de Johannesburg (2002) : vers une relance du processus de Rio ?

Cinq ans après, du 26 août au 4 septembre 2002, s'est tenu le Sommet mondial pour le développement durable, à Johannesburg, en Afrique du Sud. Surnommé « Rio + 10 », et préparé lui aussi par la Commission du développement durable de l'ONU, le sommet, qui a réuni 191 Etats, n'a cependant pas pris la forme d'une Assemblée générale extraordinaire. Pour autant, les ambitions étaient grandes : le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, les résume ainsi : « *Action 21 et tout ce qui en découle constitue le quoi ; Johannesburg nous donne le comment* ».

Comme la conférence de Rio, le Sommet de Johannesburg a abouti à l'élaboration d'une déclaration, la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, et d'un plan d'action, le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable.

Plus intégrée et mieux coordonnée avec les dispositions générales de la Charte des Nations Unies que la déclaration de Rio, la déclaration de Johannesburg n'apporte cependant guère d'innovations par rapport à celle-ci. Elle est, pour l'essentiel, une réarticulation des principes posés à Rio. Le point 11 expose ainsi que : « *Nous estimons que l'élimination de la pauvreté, l'adaptation des modes de consommation et de production, ainsi que la protection et la gestion viable du stock de ressources naturelles nécessaires au développement économique et social sont des objectifs primordiaux de développement durable et en sont aussi les conditions préalables.* » Les trois piliers du développement durable ainsi définis, les Etats signataires exposent leur volonté d'y travailler : « *nous sommes résolus (...), expose le point 18, à faire en sorte que des populations de plus en plus nombreuses bénéficient de biens ou de services aussi élémentaires que l'eau salubre, les systèmes d'assainissement, un logement convenable, l'énergie, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la protection de la diversité biologique.* »

Comme à Rio, mais plus clairement encore, la réalisation du pilier social du développement durable passe par les mécanismes du marché et le développement technologique. Le point 18 poursuit : « *Dans le même temps, nous travaillerons de concert pour nous aider mutuellement à accéder aux ressources financières nécessaires, à tirer parti de l'ouverture des marchés (...), à utiliser les technologies modernes (...), à pratiquer les transferts de technologies, à développer les ressources humaines, et à faire en sorte que les populations qui en sont privées aient accès à l'éducation et à la formation, afin que soit banni pour toujours le sous-développement.* »

Le plan d'application traduit ce remaniement de l'approche : après l'introduction, six chapitres sont successivement intitulés : élimination de la pauvreté ; modification des modes de consommation et de production non viables ; protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement

économique et social ; le développement durable à l'ère de la mondialisation ; santé et développement durable. Les chapitres suivants concernent successivement les initiatives par zones régionales, les moyens d'exécution, le cadre institutionnel du développement durable. L'introduction du Plan fait enfin référence à la bonne gouvernance, aux principes de la Charte de l'ONU ainsi qu'aux principes éthiques.

Cependant, pas plus que « Rio + 5 », le Sommet de Johannesburg n'a pu présenter de solide bilan de la réalisation des engagements de Rio. Le plan d'application ne peut que constater la lenteur de la concrétisation de la réalisation des divers volets de l'Agenda 21. Il expose ainsi que les Etats devraient notamment « *progresser dans la formulation et l'élaboration de stratégies nationales de développement durable et commencer à les mettre en oeuvre avant 2005* » et « *renforcer le rôle et les capacités des autorités et protagonistes locaux en ce qui concerne l'application d'Action 21* ». C'était bien aussi l'un des objectifs du Sommet de Johannesburg que d'inciter l'ensemble des Etats à concrétiser davantage cet Agenda. Les engagements ont bien été étayés par des annonces gouvernementales sur le lancement de programmes et la constitution de plus de 200 projets de partenariats entre les secteurs public et privé. Mais pour un futur bilan, il faut bien sûr renvoyer à un prochain sommet, dans plusieurs années. Aujourd'hui, on ne saurait préjuger de son caractère satisfaisant.

B. LA STRATEGIE FRANÇAISE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

1. Le dispositif administratif

Ni la déclaration de Rio, ni l'Agenda 21, n'ont de valeur juridique contraignante. Ils n'en ont pas moins, pour les Etats qui les ont signés, celle d'un engagement moral fort : quelle valeur aurait la parole d'un Etat qui, une fois terminée la conférence internationale, se détournerait des résolutions à l'adoption desquelles il a participé, voire dont il a activement orienté la rédaction ?

Pour décliner et mettre en œuvre les principes et les orientations définis lors des conférences internationales relatives au développement durable, et notamment celles de Rio et de Johannesburg, et pour mettre en pratique les positions internationales fortes qu'elle a prises à l'occasion de ces conférences, notamment de la dernière citée, la France s'est donc dotée d'une stratégie nationale de développement durable. Celle-ci est d'abord composée d'un contenu, d'une série d'actions à mener, dénommée également stratégie nationale de développement durable. Ensuite, pour concevoir puis mettre en œuvre ces actions, un dispositif spécifique a été instauré. Il est composé de trois instances, le comité interministériel pour le développement durable, le délégué interministériel au développement durable, coordonnant l'action d'un comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, et, pour associer, conformément aux principes de Rio, la société civile aux actions de développement durable, un conseil consultatif, le conseil national du développement durable.

Ce dispositif a été mis en place en 2002, à la suite de la déclaration du Président Jacques Chirac au sommet de Johannesburg. Il constitue néanmoins une troisième tentative d'instauration d'une stratégie de développement durable. En effet, après la déclaration de Rio, en 1992, une première stratégie avait été organisée ; elle comprenait notamment une Commission française du développement durable. En 1997, cette stratégie a été abandonnée au profit d'un nouveau processus ; à celui-ci s'est alors substituée l'actuelle stratégie nationale de développement durable, sur des bases une fois de plus nouvelles.

La première étape institutionnelle de la nouvelle stratégie a été le séminaire gouvernemental sur le développement durable tenu le 28 novembre 2002. Conformément à la philosophie même du développement durable, le Gouvernement faisait par là clairement savoir que le développement durable était une affaire interministérielle, qui pouvait concerner l'ensemble des politiques de l'Etat, et non la tâche du seul ministère de l'écologie et du développement durable.

a) Le comité interministériel pour le développement durable

Par le décret n° 2003-145 du 21 février 2003 a été créé le comité interministériel pour le développement durable. Ce comité, à l'instar des autres comités interministériels, est l'instance des arbitrages dans son domaine de compétence.

Comme tout comité interministériel, il est présidé par le Premier ministre. Par délégation de celui-ci, il peut l'être par le ministre chargé du développement durable. Le CIDD se réunit au moins une fois par an.

Aux termes de l'article 3 du décret, le CIDD « *définit les orientations de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable, notamment en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs, et veille à leur mise en œuvre* ». À cette fin, il « *adopte la stratégie nationale de développement durable* », en veillant à la cohérence de celle-ci avec les positions et engagements pris par la France aux niveaux européen et international ; il approuve les plans d'actions tendant à intégrer les objectifs du développement durable dans les politiques publiques ; il adopte un rapport annuel d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable ainsi que des plans d'actions.

La création du comité interministériel pour le développement durable a été l'occasion de procéder à une certaine rationalisation. Le CIDD a en effet repris les attributions du comité interministériel pour l'environnement (CIEN) et du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs (CIPRNM), qui ont été supprimés.

b) Le conseil national du développement durable

Parallèlement a été créé, par le décret n° 2003-36 du 13 janvier 2003, le conseil national du développement durable. Il est rattaché au Premier ministre. Il

est composé, outre son président, de 90 membres, représentants de collectivités territoriales, d'organisations professionnelles, d'entreprises et syndicats, d'associations ayant une activité dans le domaine du développement durable ou représentant les consommateurs, ainsi que de personnalités qualifiées. En application du décret n° 2005-147 du 18 février 2005, ses membres sont désormais nommés, par arrêté du Premier ministre, pour un mandat renouvelable de trois ans. Le CNDD se réunit au moins quatre fois par an.

Comme le montre sa composition, le CNDD a pour fonction d'assurer l'expression de la société civile en matière de politiques de développement durable. Aux termes du décret qui l'a créé, il « *apporte son concours à la politique gouvernementale en faveur du développement durable* ». A ce titre, il est associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale de développement durable. Il peut être saisi par le Premier ministre pour avis sur toute question relative au développement durable. Il peut également être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine. Il peut aussi émettre, à son initiative, des propositions et des recommandations. Il remet chaque année au Gouvernement un rapport rendu public (article 3).

Comme sa présidente, Mme Anne-Marie Ducroux, l'a exposé à la Délégation, à peine constitué, le conseil national du développement durable a effectivement participé à l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable. Installé le 14 janvier 2003, il a tenu 33 réunions entre fin janvier et fin mars 2003, et a adopté ses propositions le 23 avril 2003, de façon à les remettre dans les délais demandés, fin avril 2003.

Ses propositions étaient organisées selon la même architecture que celle adoptée par l'Etat pour mener ses travaux. Chaque thème comprenait des propositions d'axes stratégiques, d'objectifs à atteindre, de mesures à mettre en œuvre à cette fin, d'indicateurs destinés à mesurer la réalisation de l'action. Un effort tout particulier a ainsi été fait chaque fois pour présenter un cheminement pour la réalisation de l'idée formulée.

Par ailleurs, la formulation des actions a aussi été l'occasion pour nombre de membres du conseil national du développement durable, montrant ainsi leur mobilisation et mettant en avant le caractère constructif de leur participation, de prendre des engagements de réalisation par eux-mêmes d'actions connexes à des actions dont ils proposaient la mise en œuvre par l'Etat.

c) Le délégué interministériel au développement durable et le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable

• Pour préparer les décisions du comité interministériel pour le développement durable et en favoriser l'application, le décret instituant ce comité a également prévu la nomination d'un haut fonctionnaire chargé du développement durable dans chaque ministère. Les « *hauts fonctionnaires du développement durable* » assurent la sensibilisation et la formation au

développement durable, la formulation de propositions, la déclinaison des actions décidées par le comité interministériel pour le développement durable. Ils assurent aussi le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable. Leur coordination est organisée au sein d'une structure horizontale, le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable. A l'origine placée sous l'autorité du ministre de l'écologie et du développement durable, celui-ci est désormais rattaché au délégué interministériel au développement durable.

• Après la suppression, en juin 2004, du secrétariat d'Etat au développement durable, le décret n° 2004-601 du 21 juin 2004 a en effet institué un délégué interministériel au développement durable. Comme le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, l'a exposé à la Délégation lors de son audition, « *c'est la transversalité qui est ainsi mise en avant désormais, et la reconnaissance que l'ensemble du domaine ne saurait être contenu dans les compétences d'un seul ministère* ». Le délégué interministériel au développement durable a une mission d'organisation et de coordination de l'action de l'Etat en matière de développement durable. Il lui revient notamment de veiller, au milieu des formulations et des propositions d'ouverture de nouveaux chantiers, à la réalisation effective des actions lancées.

Aux termes du décret précité, si, pour la réalisation de ses missions, le délégué peut faire appel, en tant que de besoin, aux services de l'ensemble des ministères, il dispose des services et de l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement ; son secrétariat est assuré par le ministère chargé du développement durable.

Cette situation a vocation à évoluer. Le décret réorganisant le ministère de l'écologie et du développement durable, qui devrait paraître au cours du deuxième trimestre de cette année, traitera aussi de la délégation interministérielle au développement durable. Selon les termes de M. Serge Lepeltier, celle-ci sera composée, outre la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES) et l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC), organes relevant des services du Premier ministre et qui lui sont déjà rattachés, du service du développement durable, jusqu'alors rattaché à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère. « *Ce service, a poursuivi le ministre, a trois missions : piloter les missions transversales ; mobiliser tous les acteurs, y compris les collectivités territoriales et les entreprises, qui sont appelées à jouer un rôle majeur pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale ; lancer des actions exemplaires, qui ne se généraliseront qu'après une phase d'innovation dans laquelle le ministère s'implique fortement.* »

La première tâche du délégué interministériel au développement durable est de développer la prise en charge des problématiques du développement durable par l'ensemble des ministères. C'est à ce titre qu'il coordonne désormais l'action des hauts fonctionnaires du développement durable. « *Le développement d'une*

action coordonnée conciliant les trois piliers du développement durable, et celui des actions sur le pilier social et sur le pilier économique, expose M. Serge Lepeltier, est bien le domaine de la délégation interministérielle, via les hauts fonctionnaires du développement durable. Le ministère élabore des politiques publiques relatives à l'écologie, mais qui s'insèrent dans l'action d'autres ministères. Les politiques en matière de lien entre santé et environnement et de biodiversité relèvent par exemple de cette problématique. C'est alors à la délégation interministérielle au développement durable d'en conduire la mise en œuvre, grâce au réseau des hauts fonctionnaires du développement durable ».

M. Christian Brodhag, qui est le premier titulaire de ce poste, est venu présenter l'action du délégué interministériel au développement durable devant la Délégation. Des réunions du comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable permettent d'organiser les programmes d'actions. A cette fin, on commence aujourd'hui à croiser les objectifs de la stratégie nationale de développement durable avec les indicateurs désormais disponibles.

Même si, dans certains ministères, le poste qu'occupe le haut fonctionnaire du développement durable offre à celui-ci une réelle capacité d'action, le délégué interministériel au développement durable travaille aussi à faire en sorte que la prise en compte des problématiques du développement durable n'y soit pas assurée par ce seul haut fonctionnaire. Le délégué travaille ainsi à la généralisation de dispositifs réunissant autour des problématiques sectorielles de la stratégie nationale (concernant par exemple le papier, la gestion de l'eau...) les principaux responsables administratifs de chaque ministère. Une réunion administrative sur l'énergie éolienne organisée récemment par lui *« a réuni 40 représentants des administrations centrales concernées et 50 représentants des administrations déconcentrées de l'Etat. L'objectif était d'organiser l'échange de bonnes pratiques et d'accélérer le déploiement de ce mode de production d'énergie. Ce type de réunions, a-t-il exposé, doit se multiplier : elles sont de bons instruments pour faire remonter les difficultés et les préoccupations des services confrontés à l'action sur le terrain ».*

Une autre tâche du délégué est de poser et de faire entendre le discours de l'Etat au sein du foisonnement des rencontres et des échanges relatifs au développement durable.

Enfin, le délégué a aussi pour mission de contribuer au développement de la diffusion du développement durable sur le territoire. Pour cela, la réunion des directions régionales de l'environnement et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement lui fournit un interlocuteur naturel. Cependant, fait observer M. Christian Brodhag, la prise en compte du développement durable dans les régions *« suppose l'irrigation par les problématiques de celui-ci de l'ensemble des politiques qui peuvent y être conduites ».* A cette fin, le délégué veut mobiliser en région l'ensemble de l'action administrative et non seulement les services du ministère de l'écologie et du

développement durable. Il a donc entrepris de travailler avec l'autorité de coordination des services, les préfets. Ceux-ci, a-t-il exposé, « *sont en général sensibles aux perspectives offertes par le développement durable pour l'action stratégique de l'Etat en région* ».

De nombreux pays se sont dotés d'instances similaires à la France. Les échanges entre le comité interministériel pour le développement durable, le délégué interministériel au développement durable et le réseau qu'il anime, et enfin le conseil national du développement durable doivent concrétiser le dialogue entre la société et l'Etat sur le développement durable, conformément au principe de participation énoncé par la déclaration de Rio.

2. La stratégie nationale de développement durable

La stratégie nationale de développement durable devait représenter le premier élément de concrétisation de ce dialogue. La stratégie nationale de développement durable a été adoptée le 3 juin 2003 par le premier comité interministériel pour le développement durable. Elle se décline en sous-ensembles qui correspondent aux différents plans de réalisation des engagements pris, et qui sont conduits par des administrations ou interlocuteurs différents. Il s'agit de six axes stratégiques, recouvrant au total dix programmes d'actions (chaque axe comporte au minimum un programme), et assortis d'objectifs, de plans d'actions et d'indicateurs de suivi. La réalisation des programmes d'actions doit être achevée en 2008.

Les six axes stratégiques sont respectivement intitulés : « Le citoyen, acteur du développement durable », « Territoires », « Activités économiques, entreprises et consommateurs », « Prévenir les risques, les pollutions et autres atteintes à la santé et à l'environnement », « Vers un État exemplaire », et enfin « Action internationale ».

Les dix programmes développent les six axes, avec deux différences. La première est que l'ampleur de l'axe « Activités économiques, entreprises et consommateurs », qui recouvre l'intégralité de l'activité économique, a obligé à lui consacrer quatre programmes : « Activités économiques, entreprises et consommateurs », « changement climatique et énergie », « transport », « agriculture et pêche ». La deuxième est qu'est créé un programme intitulé « dimension sanitaire et sociale du développement durable », pour orienter l'action gouvernementale dans ce domaine du développement durable.

Compte tenu de l'ampleur de ce document programmatique, qui ne comporte pas moins de 85 pages hors éléments de présentation et annexes ⁽¹⁾, les rapporteurs ont jugé utile d'en présenter ici un résumé, qui soit à la fois ramassé et suffisamment détaillé pour permettre d'en appréhender les mesures.

(1) Le texte de la stratégie nationale de développement durable est disponible sur le site du ministère de l'écologie et du développement durable : <http://www.ecologie.gouv.fr/>

a) *Les actions relatives à la dimension sanitaire et sociale du développement durable*

Ce premier programme comporte des actions de cohésion sociale, de solidarité envers les handicapés et les personnes âgées, de lutte contre la discrimination entre les hommes et les femmes, et dans le domaine sanitaire et social, l'instauration par l'Etat de « *références communes, posant des exigences de qualité nationale* ».

Le domaine de la cohésion sociale comporte des actions en matière de citoyenneté (« *accueil de qualité dans les services publics* », encouragement à l'exercice du droit de vote, notamment pour les jeunes), de formation « *tout au long de la vie* », et enfin de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la discrimination. La stratégie annonce qu'un plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sera préparé ainsi qu'une loi sur l'intégration des étrangers.

Sont également prévues des actions à l'égard de la famille : la promotion d'une politique de l'enfance favorable à la natalité, « *enjeu fort du développement durable* » (avec une « *prestation d'accueil du jeune enfant* », et des efforts de professionnalisation de la garde des enfants et de l'aide familiale), la promotion de l'accès au logement (« *intégrer une réflexion sur le logement social* »), la protection de l'enfance et le droit à l'éducation (avec notamment des opérations de sensibilisation des étrangers au respect du droit de la famille).

Les actions en faveur des handicapés se déclinent entre actions en faveur de la mobilité ou de l'accessibilité et actions en faveur de l'insertion professionnelle.

Pour la solidarité entre les générations sont prévues des politiques de prise en charge des personnes en perte d'autonomie, de prévention et d'anticipation du vieillissement (lancement d'une campagne nationale de prévention et d'information sur l'hygiène de vie et les activités physiques des personnes âgées, de façon à réduire les chutes, source de « *91 000 hospitalisations par an* ») et de transmission des savoirs entre les générations « *à travers l'aide apportée par les seniors aux élèves en difficulté, par exemple* ».

Enfin, au titre de l'absence de discrimination entre les hommes et les femmes sont envisagées des actions de promotion de la mixité et de l'égalité professionnelle, d'aménagement des temps « *en prenant mieux en compte les besoins légitimes des parents* », de lutte contre toutes les formes de violence et enfin de promotion de la place et de l'image des femmes dans la société.

b) *La sensibilisation du citoyen au développement durable*

Le programme intitulé « *Le citoyen, acteur du développement durable* », comporte quatre champs d'actions : rendre le concept de développement durable compréhensible pour tous et sensibiliser le citoyen à ses différentes dimensions ; mettre à la disposition du public une information fiable et transparente en matière

de développement durable ; développer, dans le milieu scolaire et les activités extra-scolaires, l'éducation à l'environnement pour un développement durable et mieux l'intégrer dans les cursus de formation professionnelle ; faciliter la participation du citoyen au débat public.

Ce programme est ainsi centré sur des actions de communication, de sensibilisation, et de formation. Parmi ses objectifs figurent du reste la « réalisation d'un sondage annuel à compter du premier semestre 2004 », l'élaboration « d'éléments de langage » communs, et enfin des actions destinées à « permettre à tous les publics d'acquérir un niveau de connaissance satisfaisant sur le développement durable », à « généraliser l'éducation à l'environnement dans le milieu scolaire » et à « développer la prise en compte du développement durable dans la formation professionnelle ».

c) L'action sur les territoires

Les actions de l'axe « Territoires » sont ainsi intitulées : la dimension urbaine et bâtie des territoires ; la dimension rurale et naturelle des territoires ; la préservation des milieux ; reconnaître et encourager l'action des collectivités territoriales en faveur du développement durable ; réduire les inégalités dans les territoires. Elles concernent donc les domaines classiques de l'aménagement du territoire.

La dimension urbaine et bâtie des territoires comporte des actions de sensibilisation au respect et à la valeur du patrimoine culturel, et de lutte contre l'étalement urbain, incluant la mise en place des schémas de cohésion territoriale (SCOT) et d'indicateurs de suivi.

La dimension rurale et naturelle des territoires comporte, elle, des actions de préservation du patrimoine naturel, grâce à l'implication des acteurs locaux et l'amélioration de la connaissance et des outils de gestion, des actions d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie nationale pour la biodiversité et des actions en faveur de la gestion agricole. Ce point inclut notamment des objectifs de soutien au pastoralisme, de valorisation des déchets organiques aptes à l'épandage et de réorientation de l'aménagement foncier vers un développement durable assurant simultanément l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles et forestières, l'aménagement des territoires ruraux, la prévention des risques naturels liés à l'érosion et aux inondations, le maintien des ressources naturelles (biodiversité en particulier) et la mise en valeur des paysages. Figurent aussi parmi les objectifs la mise en valeur des forêts, avec le développement de leur certification et l'amélioration de la compétitivité économique de la filière bois.

La préservation des milieux comporte tout particulièrement des objectifs en matière de situation écologique des eaux douces, à réaliser avant 2015, conformément à la directive-cadre européenne sur l'eau.

Des actions concernent ensuite la connaissance et la réduction des inégalités sociales et environnementales du territoire, notamment par le développement d'un programme de rénovation urbaine intégrant l'objectif d'un « *haut niveau de qualité en terme de développement durable.* »

Enfin, le programme d'actions prévoit de « *mieux associer les collectivités locales à la gestion du territoire* ». C'est dans cette dernière rubrique que figure l'objectif de développer des projets de développement durable du territoire répondant au principe de l'Agenda 21 de Rio, et de favoriser, en cinq ans, la mise en place de 500 Agendas 21 locaux.

d) Les politiques d'incitation envers les acteurs économiques

L'axe stratégique relatif aux activités économiques a pour caractéristiques à la fois son ampleur et aussi les modalités de l'action de l'Etat : celui-ci y dispose essentiellement de moyens incitatifs.

- Le programme d'actions « Activités économiques, entreprises et consommateurs » comprend les éléments suivants : inciter toutes les entreprises à s'engager dans des démarches de développement durable ; intégrer le développement durable dans les modes de production et de consommation des produits (biens et services) ; développer l'innovation et la création d'entreprises dans les domaines d'activité liés au développement durable ; le développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, condition de leur bonne gouvernance ; mettre en place au niveau de l'Etat un dispositif financier incitatif.

Parmi les objectifs figurent l'organisation des formations à l'attention des entreprises, la promotion de « l'éco-conception », le doublement des catégories de produits couverts par des écolabels officiels et le développement de l'information sur ces écolabels, le développement d'une politique des déchets préservant les ressources naturelles et limitant les impacts environnementaux ou sanitaires, l'encouragement de « l'essaimage », de l'initiative économique des salariés, de la création d'entreprise, de la réinsertion des personnes en difficulté, la création et la promotion d'un référentiel au niveau national en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises, et enfin le développement de l'investissement socialement responsable.

L'évaluation du dispositif incitatif environnemental en vigueur est aussi prévue, ainsi que la mise en œuvre de nouvelles mesures fiscales à finalité environnementale dans les domaines du transport, du bâtiment et du patrimoine naturel : incitations fiscales à l'achat de voitures propres, rattrapage de la moitié de l'écart de la taxe intérieure sur les produits pétroliers entre le gazole et l'essence d'ici 2007, crédits d'impôts pour l'achat d'équipements de la maison performants du point de vue environnemental, mesures fiscales pour la mise en valeur du patrimoine naturel. Enfin, les entreprises seront financièrement invitées à investir dans les technologies propres et favorables au développement durable.

- Le programme relatif aux transports comporte plusieurs actions. Le développement de l'intermodalité est recherché, à travers le développement du transport combiné, les aides aux transports collectifs urbains, voire le développement de péages urbains (qui est cependant laissé à l'appréciation des collectivités locales). L'aménagement, la tarification et la gestion des infrastructures apparaissent aussi comme des instruments utiles, avec la tarification des carburants notamment. Enfin, il est beaucoup attendu des améliorations technologiques, les constructeurs européens ayant signé un accord-cadre de réduction des émissions de gaz carbonique des véhicules au taux de 140 g par kilomètre parcouru en 2008, avec une perspective de 120 g ultérieurement. La voie des carburants alternatifs (biocarburants) pour les moteurs thermiques et celle des véhicules hybrides sont également mentionnées.

- Le programme d'actions « agriculture et pêche » promeut d'abord l'agriculture durable : nouveaux modes de développement agricole (« agriculture raisonnée »), encouragement pour chaque filière des démarches les plus « durables », en veillant à ce que le producteur puisse profiter du fruit de ses efforts, meilleure prise en compte des externalités, négatives ou positives, de l'agriculture (taxation des rejets polluants au-delà de certains seuils, développement de la conditionnalité des aides publiques...), renforcement des dispositifs de veille et de contrôle sanitaire, préservation de la biodiversité. La gestion durable de la pêche maritime constitue le deuxième volet de ce programme et le développement d'une aquaculture, marine et continentale, de qualité et respectueuse de l'environnement, le troisième.

e) L'action en matière énergétique

L'axe stratégique relatif à l'activité économique comporte enfin un quatrième volet, relatif à l'énergie, le programme d'actions « changement climatique et énergie » comporte quatre sous-ensembles. L'Etat y met en œuvre les mêmes moyens incitatifs que dans les autres domaines ressortissant de cet axe. L'importance des enjeux qu'il comporte et le poids de l'action de l'Union européenne justifient cependant une présentation particulière.

Le premier sous-ensemble, intitulé : « une maîtrise renforcée de la demande » concerne la consommation d'énergie domestique et industrielle. Parmi les actions à mener figurent l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, avec la transposition rapide de la directive européenne de 2002, la mise en œuvre de la certification énergétique de ceux-ci, l'amélioration de la situation des bâtiments existants et des performances des constructions neuves. S'y ajoutent l'optimisation des installations de chauffage, la maîtrise de la demande d'électricité (par l'amélioration des équipements et la rationalisation des usages), et la poursuite des progrès de l'efficacité énergétique dans l'industrie.

Le sous-ensemble « optimiser les filières énergétiques classiques » concerne diverses améliorations des techniques de raffinage, des réseaux de distribution du gaz et enfin la modernisation des centrales thermiques classiques.

Le sous-ensemble « les énergies renouvelables » comporte plusieurs objectifs. Pour les énergies renouvelables thermiques, il s'agit de développer les investissements jusqu'à 500 millions d'euros par an et d'atteindre les objectifs du contrat Etat-ADEME 2000-2006, d'équiper environ 30 000 logements en énergie solaire thermique, et d'accroître la consommation de bois-énergie de 1,4 million de tonnes équivalent pétrole par an et celle de biogaz de 150 000 tonnes équivalent pétrole par an.

En matière d'énergie électrique, l'objectif est d'installer, de 2003 à 2007, de nouvelles capacités de production d'origine renouvelable afin d'atteindre un taux de 21 % d'électricité d'origine renouvelable en 2010, conformément aux objectifs de la directive européenne du 27 septembre 2001.

Enfin, le dernier sous-ensemble concerne l'accroissement de l'effort de recherche sur les technologies en matière de pile à combustible, de capteur de gaz carbonique (pour le développement de l'hydrogène carburant) et de la géothermie des roches en profondeur.

En revanche, la stratégie nationale de développement durable ne statue pas sur l'avenir de la filière nucléaire, mais laisse la décision ouverte après un débat sur l'énergie au Parlement.

f) La lutte contre les risques naturels et technologiques d'atteintes à la santé et à l'environnement

Le huitième programme d'actions est intitulé « prévenir les risques, les pollutions et les autres atteintes à la santé et à l'environnement ».

Il comporte d'abord le développement, en matière de développement durable, d'une capacité d'expertise incontestable, bénéficiant d'une organisation collective de qualité et de règles de déontologie claires. L'Etat devra lui-même développer les missions d'expertise en amont, notamment dans le domaine des relations entre santé et environnement et des conditions de survenance des événements naturels catastrophiques. Le renforcement de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et l'adoption d'un plan santé-environnement font aussi partie de ce premier volet.

La prévention des risques naturels et technologiques constitue le deuxième volet du programme : il comporte l'élaboration de plans de prévention des risques technologiques, des risques sismiques, des risques d'inondations ; le dispositif de prévention, de prévision et d'annonce des crues est entièrement refondu. Des éléments d'amélioration de l'information, de l'alerte et des plans de secours sont également organisés.

Des plans d'actions sont également prévus pour la réduction des atteintes à la santé : diminution de l'exposition au plomb (réduction de 50 % d'ici 2009 des émissions de plomb d'origine industrielle, mise en œuvre de la norme plomb de la directive européenne 1998/83/CE) et aux autres métaux lourds, accélération de

l'évaluation européenne des risques chimiques, avec la création de l'Agence européenne des produits chimiques.

Le renforcement de la protection des milieux est aussi programmé. Il s'agit, en application de directives européennes et en lien avec les Etats membres, d'améliorer la sécurité maritime et de préserver l'environnement marin, de réduire l'impact des pesticides, les rejets polluants dans l'eau et les émissions polluantes dans l'air. Ces deux dernières actions seront menées en accroissant la sévérité des normes s'imposant aux installations classées et aux moteurs et carburants. S'agissant de l'air, l'objectif est notamment de réduire de moitié environ, entre 1999 et 2010, les émissions d'oxyde d'azote, de dioxyde de soufre et de composés organiques volatils, et de stabiliser les émissions d'ammoniac. Un plan d'action contre l'exposition au bruit doit aussi être adopté.

Au titre de la « solidarité entre individus », des mesures sont enfin prévues en matière de santé. Préservation de l'efficacité des antibiotiques (par un plan d'action 2001-2005 visant à limiter leur usage), prévention de la pollution des sites industriels, par leur réhabilitation continue en cours d'usage, meilleure prise en compte de la situation des victimes de catastrophes naturelles ou technologiques, y compris sur le plan psychologique ou financier.

Enfin, le troisième volet de ce programme d'actions concerne le renforcement des moyens de contrôle et une meilleure organisation de la police judiciaire dans le domaine de l'environnement : renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées de 400 postes et de celle de la radioprotection de 150 postes d'ici 2007, intégration dans les actes administratifs individuels ou catégoriels des mesures issues de toutes les directives et règlements communautaires qui le nécessitent, amélioration des procédures d'action en matière de police administrative de l'environnement, développement et meilleure organisation des compétences en matière de police judiciaire, avec notamment la création de l'office central de recherche et de lutte contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique.

g) L'inscription du développement durable dans l'action quotidienne des services de l'Etat

Le neuvième programme d'actions est intitulé « Vers un Etat exemplaire ». Son premier volet concerne l'intégration du développement durable dans les politiques publiques. Pour cela, le développement durable sera pris en compte dans chaque stratégie de réforme ministérielle ; le haut fonctionnaire chargé du développement durable de chaque ministère devra y veiller. De même, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 devra permettre de reformuler en tenant compte du développement durable, au travers d'indicateurs, les objectifs des principaux programmes ayant un impact sur le développement durable. Enfin, les rapports d'activité et d'inspection devront avoir recours aux approches du développement durable ; des instruments de mesure et d'évaluation seront élaborés à cet effet.

Les services déconcentrés de l'Etat devront prendre en compte le développement durable dans leur organisation ; les préfets devront veiller à l'intégration des objectifs de la stratégie nationale de développement durable dans les politiques publiques et leurs déclinaisons locales.

La recherche au profit du développement durable est mise en exergue : il s'agit de donner au développement durable des bases scientifiques solides, en élaborant des programmes de recherche et en procédant à des recrutements, d'appliquer les principes de développement durable dans la conduite de la recherche, de construire une géographie du développement durable.

Le deuxième volet concerne l'intégration du développement durable dans le fonctionnement de l'administration. De ce volet relève le développement des démarches d'éco-responsabilité au sein de l'Etat : favoriser l'achat public de produits et services intégrant le respect de l'environnement (grâce à une réforme du code des marchés publics), mettre en place une politique d'éco-responsabilité des administrations. Des objectifs chiffrés sont fixés : réduction des émissions de gaz carbonique (de 10 % d'ici 2008 pour la fonction transport, de 10 % également dans les bâtiments publics), réduction des consommations d'eau et d'énergie, meilleur taux de recyclage des papiers blancs (60 %) grâce à une nouvelle organisation de leur gestion, accroissement de la part des véhicules propres (20 % de leur renouvellement, dont 5 % de véhicules électriques), caractérisation du gisement de déchets des administrations, accroissement de la proportion des nouvelles constructions de l'Etat répondant aux labels Haute Qualité Environnementale ou Haute Performance Énergétique (20 % en 2005, 50 % en 2008).

Enfin, le dernier volet, intitulé « L'Etat employeur exemplaire » prévoit le développement de la place du développement durable dans les formations des agents de l'Etat et des actions en faveur de la situation professionnelle des handicapés et des femmes.

h) L'action internationale de l'Etat

Le dixième programme d'actions est relatif à l'action internationale de l'Etat.

Son premier volet, « renforcer la lutte contre la pauvreté par une solidarité accrue en faveur des pays en développement », repose sur l'objectif consenti par la France à ce que son aide publique au développement atteigne, en 2007, 0,5 % de son produit intérieur brut. Il comporte quatre séries d'objectifs : favoriser le développement humain, grâce à des dispositifs de santé, de protection sociale et d'éducation améliorés, et à l'élaboration en commun de services adaptés, contribuer à l'accès des populations les plus démunies aux « services essentiels », en favorisant notamment l'élaboration de stratégies nationales dans le secteur de l'eau, de l'énergie et des transports ; promouvoir le développement économique équilibré des territoires (avec un renforcement de la sécurité alimentaire, de la

gestion durable des ressources naturelles, du développement du tourisme durable, notamment en zone rurale, l'aide à la préservation de la biodiversité) ; favoriser la coopération, soutenir l'action des organisations non gouvernementales (ONG), intégrer les objectifs de développement durable dans les instruments de l'aide française (notamment en convertissant des créances ou échéances de remboursement en actions en faveur du développement durable, et en mettant en place des indicateurs de développement durable).

Le deuxième volet concerne la maîtrise de la mondialisation et le renforcement de la gouvernance internationale du développement durable. Les instruments d'action sont d'abord l'ONU : les objectifs sont alors de promouvoir l'implication de l'organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'organisation internationale du travail (OIT) dans toutes les politiques internationales, notamment celles de lutte contre la pauvreté, et de renforcer la gouvernance internationale de l'environnement : mise en place d'une organisation mondiale de l'environnement et pour cela, développement du PNUE qui pourrait la préfigurer, renforcement de l'efficacité des accords multilatéraux sur l'environnement (comme le protocole de Kyoto).

La promotion de la diversité culturelle, par l'adoption d'une convention internationale à la conférence de l'UNESCO de l'automne 2005 est également un objectif ; le développement du rôle de la francophonie au service du développement durable sera aussi recherché.

Enfin, le dernier volet du programme concerne une meilleure intégration du développement durable dans les négociations internationales et les partenariats régionaux : négociations commerciales de l'Union européenne, élaboration d'une stratégie méditerranéenne de développement durable, action dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, promotion des considérations environnementales et sociales lors des discussions à l'Organisation mondiale du commerce.

C. UNE ACTION PARTIELLE

1. Un dispositif insuffisant et peu mobilisateur ?

a) Des critiques fortes

Ainsi organisée, formalisée et conduite, la stratégie nationale de développement durable a suscité nombre de doutes et de critiques.

Celles-ci concernent son manque d'envergure, le caractère évasif de son organisation, la faiblesse des moyens qui y sont consacrés, voire les incohérences du dispositif. La mise en évidence de ces faiblesses entraîne facilement une conclusion générale de fort doute sur la volonté politique que traduirait la stratégie nationale de développement durable.

Lors de son audition par la Délégation, la présidente du conseil national du développement durable, Mme Anne-Marie Ducroux, a ainsi fait part des réserves des membres du conseil sur le contenu et les conditions d'élaboration et de suivi de la stratégie nationale de développement durable.

Ceux-ci, a-t-elle exposé, regrettent notamment ce qu'ils appellent le manque de vision et de priorités exprimées par le texte de la stratégie, la faiblesse des engagements chiffrés, le manque de calendriers précis, l'imprécision sur les outils de suivi. A l'appui de cette critique, ils soulignent « *le décalage par rapport aux ambitions, alors que les enjeux pèseront de plus en plus fort, que les marges de manœuvre se réduisent avec le temps et que le coût de l'anticipation est infiniment moindre que celui de la réaction tardive* », et citent tout particulièrement « *la faiblesse des moyens alloués à la politique conduite comme à son dispositif* ».

L'insuffisance des outils de mesure est également évoquée. Le suivi et l'évaluation des actions est une nécessité, a exposé Mme Anne-Marie Ducroux. « *Il permet le réajustement des objectifs et la progression des réalisations. De tels processus itératifs existent dans de nombreux pays, les jugements sur leur efficacité y sont positifs* ». Le conseil national du développement durable souhaite qu'ils se développent en France. A ce jour, expose-t-elle, « *le processus de réajustements annuels annoncé ne semble cependant pas avoir été lancé* ».

L'absence d'indicateurs de mesure des situations et des réalisations est tout particulièrement remarquée. « *Il est essentiel*, a exposé lors de son audition le président du Comité français pour l'environnement et le développement durable (Comité 21), M. Eric Guillon, de *définir des indicateurs pertinents, sans lesquels il n'est pas possible d'avancer*»

Le dispositif apparaît aussi comme peu mobilisateur. Les membres du conseil national du développement durable remarquent que la stratégie actuelle ne semble guère concerner les entreprises, les associations ou les collectivités, « *mais principalement l'Etat acteur* ». A l'appui de cette analyse, la présidente du conseil national du développement durable cite la faible prise en compte des remarques du conseil dans l'élaboration de la stratégie : « *L'Etat semble continuer à agir selon ses procédures administratives et institutionnelles habituelles, sans prendre en compte la logique plus vaste d'entraînement de tous les acteurs recommandée par le conseil national du développement durable pour répondre à l'ampleur de la mutation à entreprendre.* »

Enfin, selon leur présidente, les membres du conseil national du développement durable remarquent également que, en contradiction avec son objet, le développement durable n'est pas classé, pour la mise en œuvre de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF), comme une mission interministérielle.

Quant à Mme Anne-Marie Sacquet, directrice générale du Comité 21, elle fait tout simplement remarquer que, en tout état de cause, il est « *impossible au citoyen d'assimiler une stratégie développée en 300 pages et 600 mesures* ».

Ainsi, la stratégie nationale de développement durable serait lacunaire dans son contenu, et partielle, ne concernant que le seul Etat. Ces lacunes, l'absence d'instruments de mesure, d'objectifs chiffrés et de calendriers précis, l'absence d'objectif de mobilisation de la société civile et d'instruments à cette fin seraient la preuve de l'absence d'une réelle volonté politique de promouvoir le développement durable.

M. Eric Guillon a résumé ce sentiment au cours de son audition : « *Le Comité 21 (...) constate cependant qu'on ne sent pas, au niveau national, malgré le discours tenu par le Président de la République à Johannesburg, de véritable volonté politique de décliner le concept de développement durable du haut vers le bas, de l'Etat vers la commune et le citoyen, avec une ambition, des objectifs précis, des délais, des responsables identifiés et une vision d'ensemble* ».

b) Des limites incontestables

La stratégie nationale de développement durable se limite-t-elle à l'action interne de l'Etat? Entendu par la Délégation, le délégué interministériel au développement durable, M. Christian Brodhag, a clairement indiqué que la mission du délégué interministériel au développement durable était d'abord « *la prise en compte des problématiques du développement durable* » au sein de l'Etat « *par l'ensemble des ministères* ».

La mobilisation au-delà de ceux-ci est visiblement une mission pour laquelle il est peu équipé. Ainsi, reconnaît-il, « *parmi les objectifs de la stratégie nationale de développement durable figure l'élaboration de 500 agendas 21 locaux. Cependant, la base de cette élaboration est le volontariat. Pour assurer la déclinaison d'une action globale, il faudra recourir à d'autres instruments* ».

La simple information de l'Etat sur l'action des collectivités locales apparaît très faible : M. Christian Brodhag a ainsi exposé qu'il était très difficile à l'Etat d'isoler les crédits consacrés au développement durable au sein des budgets des collectivités locales.

Enfin, il n'apparaît pas non plus qu'une action interactive ait été développée avec les entreprises.

La modestie des moyens affectés au développement durable conforte cette opinion d'une action prioritairement interne à l'Etat. Après avoir précisé que le développement d'actions d'animation et de sensibilisation au développement durable « *ne requiert pas forcément de budgets supplémentaires* », M. Christian Brodhag a précisé que le délégué interministériel au développement durable « *ne disposait pas, en l'état actuel, de crédits propres* ». Au budget du ministère de l'écologie et du développement durable, « *15 millions d'euros sont affectés à des*

actions de promotion du développement durable » dont, selon M. Serge Lepeltier, « 8 seront consacrés au soutien du ministère aux associations concernées et 2,1 à l'élaboration d'agendas 21 ou de projets territoriaux intégrant le développement durable ». La question peut légitimement être posée de l'ampleur de l'action incitative qui peut être menée par l'Etat envers les collectivités locales et la société avec 15 millions d'euros.

Le caractère relativement balbutiant de la politique de développement durable est lui aussi reconnu par le délégué. M. Christian Brodhag a exposé que « si la fonction de délégué a été instituée, la délégation n'a pas été créée ; elle sera par le décret portant réorganisation du ministère de l'écologie et du développement durable, dont l'élaboration est en cours ». Il a aussi concédé que la stratégie n'en est « qu'au début de sa mise en œuvre, et présente donc plutôt, aujourd'hui, les caractéristiques d'un programme d'actions. Les actions correctives à mener dans les domaines où les résultats, mesurés par les indicateurs du développement durable élaborés en application de la stratégie, sont les moins bons, n'ont pas encore été lancées. » A vrai dire, comme on le verra à la lecture des pages consacrées aux indicateurs, c'est le dispositif de mesure même du champ d'action de cette action qui n'a pas encore été établi.

Enfin, il faut bien constater qu'en contradiction avec la définition aussi bien du développement durable que des fonctions du délégué, le développement durable n'est pas une mission interministérielle. M. Christian Brodhag a bien indiqué que le traitement transversal du développement durable dans la ventilation des crédits selon les normes de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances était jusqu'ici simplement une demande du ministère de l'écologie et du développement durable.

Il y a là du reste une forme de cohérence avec le rattachement du délégué interministériel au développement durable au ministère de l'écologie et du développement durable, même si c'est « par délégation du Premier ministre », comme le souligne M. Serge Lepeltier, et le fait que, comme l'expose encore le ministre, « c'est le ministre de l'écologie et du développement durable qui a la charge d'assurer l'effectivité et la cohérence de l'action gouvernementale en matière de développement durable. »

Or, comme le président de la commission environnement et développement durable de l'Association des régions de France, M. Didier Jouve, l'a exposé aux rapporteurs, le développement durable est autre chose qu'une politique de développement respectueuse de l'environnement. Il a ainsi présenté un exemple d'action de protection de l'environnement qui ne serait pas une action de développement durable. Si, pour le protéger, on entoure un espace naturel d'une clôture fermée, cet espace sera stérilisé en termes économiques (il ne produit rien), en termes sociaux (il n'a aucun usage pour les populations) et en termes de gouvernance (il n'y aura pas eu de processus d'adhésion à la décision). Cette action, a-t-il conclu, ne présente donc aucune caractéristique de développement durable.

Ainsi, l'écart entre les ambitions, issues d'une réflexion internationale, et les conditions de réalisation apparaît important. Le caractère tout récent de la création de la fonction de délégué interministériel au développement durable pourrait certes suffire à l'expliquer, et à fonder un pronostic de confiance sur l'évolution future. On a vu plus haut que la délégation interministérielle au développement durable a vocation à prendre de l'ampleur.

De même, la modestie des crédits spécifiquement affectés à des actions de développement durable ne signifie pas que les autres crédits de l'Etat ne concerneraient que des actions non « durables ». *« L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), expose M. Serge Lepeltier, consacre aussi environ 200 millions d'euros au développement durable » ; « une enquête menée par les services du ministère de la recherche, poursuit le ministre, montre que, au sein du budget 2002, 1,6 milliard d'euros, soit 18 % du budget civil de recherche et développement, avait une incidence forte sur le développement durable »*

Le ministre a également fait part de sa confiance à la Délégation. *« Même si les réflexes ne sont pas encore acquis », a-t-il exposé, « on constate que l'existence de ce dispositif commence à produire des effets au sein des autres ministères » ; « lors du dernier séminaire gouvernemental (tenu le 23 mars 2005), les ministres se sont montrés non seulement motivés mais aussi moteurs » ; « la cohérence de l'action gouvernementale en matière de développement durable s'installe ainsi progressivement ; les indicateurs du développement durable devraient permettre de le vérifier dans la durée. »*

La Délégation en accepte l'augure, et se réjouit de ces évolutions. Cependant, elle doit aussi, face à ces propos, mettre en balance le fait que c'est depuis 1992 que la mise sur pied d'une stratégie nationale de développement durable est en cours, et que la situation actuelle est donc le résultat de plus de douze ans d'efforts...

D'autres éléments viennent conforter l'analyse d'une volonté politique limitée. L'absence de transversalité de la stratégie apparaît dans la façon même dont elle est formulée. Seules les actions relatives à l'environnement sont réellement dotées de calendriers, voire de textes normatifs. Ceux-ci font du reste souvent référence à des engagements internationaux de l'Etat, et notamment aux engagements conclus au titre de sa participation à l'Union européenne ; il paraît modérément pertinent de présenter comme une action volontariste la transposition des directives.

D'autres programmes, pourtant essentiels à l'affirmation d'une telle stratégie, comme le programme relatif aux transports, apparaissent au particulièrement peu précis. Certains programmes, comme la réorganisation de la protection contre les crues, sont l'aboutissement de travaux entrepris depuis plus de 10 ans, pour des raisons administratives, économiques et de sécurité publique avérées, mais hors de la formulation de toute stratégie globale de développement

durable. La lecture du programme relatif à la cohésion sociale pourrait quant à lui susciter l'ironie au vu de l'écart non seulement entre les questions à traiter et les remèdes envisagés, mais aussi de la modestie de ceux-ci au regard de l'effort général de protection sociale du pays.

L'examen du dispositif institutionnel conforte aussi l'analyse d'une volonté politique limitée. Suffit-il qu'il existe un comité interministériel, un délégué interministériel et un conseil national pour instituer une politique englobante, dont les autres ne seraient que les émanations sectorielles ? Ce type d'instance ne marque-t-il pas au contraire la volonté de l'Etat de prendre en charge avec un soin tout particulier les enjeux et les réalisations d'une politique sectorielle ? N'existe-t-il pas un conseil national du bruit, de l'air, des transports, un comité interministériel des villes, des droits des femmes, de l'aménagement du territoire, un délégué interministériel à l'action humanitaire, aux investissements internationaux, à la lutte contre l'emploi illégal ?

2. Une démarche partiellement adaptée à l'action à conduire

Faut-il conclure de ces éléments que la politique de développement durable de l'Etat serait d'abord une sorte d'habillage, à l'attention de ses partenaires internationaux, de ce qui serait une forme d'indifférence sur le fond ? Plusieurs éléments amènent à la prudence sur ce point.

a) Le développement durable : une politique dont la conduite est locale et qui implique une forte démarche de concertation

Il faut d'abord revenir à la définition même du développement durable. Ce qui est durable, exposent les définitions internationales, c'est ce qui est positif à la fois en termes de cohésion sociale, économiques et d'environnement : pour qu'une politique assure le développement d'aujourd'hui sans léser les générations futures, elle doit rechercher cette triple dimension.

Cependant, au-delà de la formulation des règles, c'est bien à l'occasion de la réalisation de chaque projet que sera développée, ou non, la dimension « durable » de celui-ci, par l'intégration coordonnée et réussie des trois composantes de la durabilité.

Dans ces conditions, il s'est progressivement avéré que cette triple dimension était beaucoup plus facilement atteinte dans le cas d'une action localisée et concrète. M. Didier Jouve en a donné un exemple aux rapporteurs : construire une zone d'activité, c'est avoir un objectif économique ; y intégrer des entreprises d'insertion ajoute un objectif social ; si la construction optimise la consommation d'énergie et l'usage des transports, un objectif environnemental est atteint.

De façon générale, les interlocuteurs de la Délégation ont tous insisté sur le fait que le cadre d'action le plus adéquat pour conduire des démarches de

développement durable était l'échelon local. Ainsi, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Pierre Mirabaud, a exposé à la Délégation que : « *pour la DATAR, l'échelon local constitue la bonne « porte d'entrée » du développement durable, ne serait-ce que parce que les actions y sont plus faciles à identifier, et le cloisonnement des responsabilités moindre* ».

La deuxième raison exposée par les interlocuteurs de la Délégation est que les enjeux du développement durable sont non seulement multiples, mais aussi, le cas échéant, contradictoires. Ainsi, expose M. Christian Brodhag, il faut parfois arbitrer entre plusieurs paramètres du développement durable : promouvoir les modes de construction locaux peut amener à souhaiter rouvrir des carrières locales de matériaux, dont la fermeture avait pu être décidée pour des raisons de nuisance à l'environnement. « *L'arbitrage entre l'hydraulique, source d'énergie durable, et la gestion piscicole, source de biodiversité, est un autre exemple bien connu* », a-t-il ajouté.

Chaque fois, il faut donc hiérarchiser les éléments et arbitrer. Or, l'arbitrage ne peut être fait que localement. « *Ici, l'enjeu principal peut être la très grande pauvreté ; ailleurs, ce sera la préservation d'une zone naturelle sensible* », expose M. Christian Brodhag. Dans ces conditions, a-t-il poursuivi, « *il est donc souhaitable que les consensus puissent se formaliser territoire par territoire, au sein de chacun d'eux* ».

Car la troisième raison qui fait du développement durable l'apanage privilégié de l'échelon local, c'est la nécessité absolue de la concertation et du consensus. Comme l'expose encore M. Eric Guillon : « *Le développement durable, c'est aussi une démarche d'établissement des choix, et des objectifs partagés à la suite de concertations approfondies, et pas seulement entre des gens qui étaient déjà d'accord au départ...* ». Au fil du temps, la concertation est devenue presque une quatrième composante du développement durable.

Deux causes sont à l'origine de cette évolution. La première est la diversité des enjeux du développement durable. Comment, sans concertation des acteurs intéressés, penser qu'on pourra réussir à intégrer dans un projet à la fois les dimensions sociale, économique et environnementale ? La deuxième est la nécessité d'assurer la solidité du développement lui-même : comme le fait aussi remarquer M. Christian Brodhag, « *on considère que la meilleure garantie du dynamisme d'un développement local est qu'il soit partagé par les acteurs ; dès lors, le mode d'action privilégié est la fédération des acteurs autour de projets communs.* » Sans projet commun, sans consensus, pas de développement. Et donc, pas de développement durable.

Faute de cette concertation approfondie, l'échec guette. Des réalisations théoriquement favorables au développement durable peuvent même n'avoir aucun succès, alors que leur inspiration apparaît irréprochable. L'un des interlocuteurs des rapporteurs a exposé que, dans une grande métropole de sa région, on a créé, à grands frais, des pistes cyclables en site propre. Or, constate-t-il : « *Personne ne*

les emprunte. Qui va au travail à vélo ? » En revanche, l'aménagement, en zone plus rurale, d'une liaison de 40 km de « véloroute » connaît une bonne fréquentation. Mais c'est une fréquentation de loisir et de tourisme.

Le résultat peut même être le rejet : « *Comment faire admettre aux gens qu'ils doivent payer plus à cause du tri sélectif, s'ils voient ensuite que les déchets triés sont versés en vrac à la décharge ?* », expose un intervenant. « *La bonne volonté, fait remarquer M. Eric Guillon, se construit avec patience et longueur de temps, mais se détruit en un instant* ».

b) L'inadaptation des modes d'action administratifs

Le développement durable, c'est ainsi une approche, autant que des axes d'action. Cette approche suppose que le citoyen ait part à l'élaboration de la décision et à l'évaluation de l'action. Or, l'Etat n'est pas bien équipé pour conduire des actions selon les modalités qui en font des actions de développement durable.

L'Etat agit au moyen de ses grands ministères. Ceux-ci ont des compétences sectorielles. Ils gèrent pour la société les règles définies au niveau politique. Aucun ne saurait gérer les règles dont la mise en œuvre est dévolue à un autre. Comment le ministère chargé de l'environnement pourrait-il définir des règles fiscales, pour l'usage du bois-énergie par exemple, ou le ministère des finances modifier les règles d'intervention de la police des installations classées ?

Cette organisation en grandes filières, adaptée à l'exercice de ses fonctions administratives et normatives, ne met pas l'Etat en situation facile pour construire une approche « durable », dossier local par dossier local.

On voit bien, dès lors, la difficulté qu'il y a à utiliser l'outil administratif, fût-il interministériel, pour conduire des actions de développement durable. Il est en réalité conforme à la nature de l'appareil d'Etat que la stratégie nationale de développement durable se présente comme un catalogue d'actions sectorielles. Programme d'actions, outil d'orientation de l'action de l'Etat en matière de développement durable, et non guide pour la conduite de l'action concernant chaque projet concret, la stratégie nationale de développement durable ne peut être qu'un outil partiel de développement durable. Autre limite, dès lors qu'elle reste formulée par l'autorité administrative, une stratégie de l'Etat, quelle qu'elle soit, ne peut guère être qu'une sorte de directive administrative, s'adressant à chaque autorité pour ses compétences.

Que les ambitions de la stratégie nationale de développement durable soient limitées découle donc de la nature même de l'instrument. L'action administrative n'a jamais été un instrument de définition d'orientations politiques, encore moins un mécanisme producteur d'adhésions ; quant aux normes qu'elle peut produire, elles ne sauraient porter sur les droits et devoirs de chacun : la formulation de la loi relève du Parlement.

Du reste, ces limites en justifient d'autres : dès lors que, à travers la stratégie nationale de développement durable, c'est la direction de l'administration de l'Etat qui, même au plus haut niveau, s'adresse aux services de l'Etat, il est logique que la concertation apparaisse limitée : pourquoi faudrait-il que l'Etat organise un contrôle associatif sur la conception et la conduite de son action d'administration et d'exécution des lois, ou encore sur la préparation des projets à soumettre au législateur ?

c) La nécessité d'outils nouveaux

Pour s'être construit dans les enceintes internationales, le développement durable n'en instaure pas moins pour l'Homme des droits et des devoirs nouveaux. Au delà de la stratégie nationale de développement durable, d'autres modes d'action doivent donc être développés pour le promouvoir.

C'est du pouvoir politique délibérant que relève, en dernière analyse, la mise en place des références, des outils politiques et juridiques, qui permettent une déclinaison en actions par les pouvoirs administratifs, nationaux ou locaux, des principes du développement durable. La définition et la mise en place d'un référentiel de développement durable ne sauraient donc procéder de la seule mise en œuvre de l'action administrative. Elles relèvent du champ politique.

Une telle démarche politique est seule de nature à crédibiliser mais aussi à légitimer une solide démarche administrative. Le développement durable a besoin d'un engagement politique qui s'affirme en outils juridiques et en normes législatives. Ainsi confortée, la stratégie administrative pourra alors se déployer plus solidement en direction des autorités administratives autres que l'Etat, des citoyens et des entreprises.

Pour assurer au mieux ce déploiement, l'élaboration de deux types d'outils est primordiale. Il s'agit d'abord d'outils de mesure du développement durable ; l'urgence de la mise en place d'indicateurs a été soulignée par tous. L'Etat, par ses capacités d'analyse et son appareil de recueil de l'information, a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Ce doit être une prolongation prioritaire de la stratégie nationale de développement durable.

Ensuite, le développement durable a besoin d'outils pour l'action. Pour une collectivité, pour une entreprise, comment s'y prendre pour mettre en place une politique de développement durable ? Quels outils utiliser ? L'Etat n'est pas seul à pouvoir forger ces outils. Mais là aussi, l'ampleur de ses ressources humaines et matérielles lui donne une responsabilité importante pour la conception de tels outils, comme pour l'orientation de l'action des autres acteurs.

Des outils politiques et juridiques de référence, des outils de mesure, des outils pour l'action de tous. Tels sont, au-delà de l'outil constitué par la stratégie nationale de développement durable, les instruments à mettre en place pour l'affirmation des démarches de développement durable en France.

II – QUELS OUTILS POUR UNE POLITIQUE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

A. LES OUTILS JURIDIQUES

Le parti pris par le Gouvernement de mettre l'accent, à travers la stratégie nationale de développement durable, sur le programme d'actions administratif en fait oublier l'action de l'Etat constituant et législateur. Or, l'examen de celle-ci montre un niveau de réalisation déjà important. En effet, l'analyse fait apparaître que le développement durable est déjà présent au plus haut niveau des normes juridiques du droit français. Il est présent au niveau de la loi depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999, et dans la Constitution depuis l'adoption, par le Congrès du Parlement, le 28 février 2005, de la Charte de l'environnement.

Ces deux événements ont chacun donné aux principes du développement durable une portée et des conditions de mise en œuvre nouvelles, qui vont bien au-delà de l'action de l'administration. Ils sont par eux-mêmes des outils puissants pour l'affirmation, dans le droit français, de ces principes. Ils permettent aussi de rechercher pour la poursuite de ce mouvement d'autres outils que ceux de l'action administrative.

1. La participation à l'Union européenne

a) Les traités européens et leurs implications juridiques

C'est par le traité d'Amsterdam que, pour la première fois, le développement durable est entré dans les normes du droit français, en application de l'article 55 de la Constitution, aux termes duquel « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* »

Le traité d'Amsterdam introduit le développement durable à la fois dans le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) et dans le traité instituant la Communauté européenne (traité de Rome). L'alinéa 4 du préambule du traité sur l'Union européenne expose désormais que la promotion « *du développement économique et social de leurs peuples* » recherchée par les Etats membres s'entend « *compte tenu du principe du développement durable* ».

L'article 2 du traité introduit parmi les objectifs de l'Union européenne celui « *de parvenir à un développement équilibré et durable* ». Le traité d'Amsterdam introduit aussi au sein du traité instituant la Communauté européenne un article, devenu l'article 6, qui dispose que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise*

en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

L'article 174 de ce traité, dont les dispositions préexistaient, dans leur ensemble, au traité d'Amsterdam, apparaît désormais comme la déclinaison des principes posés à l'article 6. Il fixe parmi les objectifs de la Communauté européenne « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles* ». Il ajoute que « *la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement (...) est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ».

Or, le droit européen est d'application directe. Il implique que le juge national doit exclure l'application du droit interne, même postérieur, lorsque celui-ci est contraire aux normes communautaires, traités, règlements, et enfin directives, celles-ci sous réserve de leur transposition. La Cour de cassation et le Conseil d'État font donc désormais prévaloir le droit communautaire sur la loi française. On a vu s'appliquer récemment cette règle avec l'annulation d'un arrêt d'ouverture de la chasse aux oiseaux migrateurs, pourtant conforme à la loi, mais pas au règlement européen. En cas de divergence d'interprétation sur le texte, c'est la Cour de justice des Communautés européennes qui formulera l'interprétation jurisprudentielle qui s'imposera à tous.

Ce mécanisme général fonctionne bien sûr aussi au profit des principes du développement durable, puisque ceux-ci sont désormais inscrits dans les traités. Ainsi, le principe de précaution mentionné, mais non défini, à l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne, a-t-il été à la fois précisé par la jurisprudence européenne, et érigée par elle au rang de « principe général du droit communautaire ». Dans l'arrêt « *Solvay* » en date du 21 octobre 2003, concernant l'autorisation du nifursol et ses effets pour la santé, le tribunal de première instance des Communautés européennes rappelle que « *le principe de précaution constitue un principe général du droit communautaire imposant aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques (...)*. Il précise que « *selon une jurisprudence bien établie, dans le domaine de la santé publique, le principe de précaution implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de précaution sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (...)*. »

En conséquence, dès lors que le principe de précaution est appliqué par un Etat dans le respect des règles (ce que les tribunaux vérifient), un industriel ne saurait empêcher sa mise en œuvre à l'encontre de l'un de ses produits, et obtenir par exemple la levée d'une interdiction de distribution de ceux-ci imposée au nom de ce principe.

b) Les politiques de l'Union européenne

L'introduction du développement durable dans le droit français ne procède pas seulement de l'application directe des traités par la jurisprudence. En application des traités, l'Union européenne met elle-même en œuvre des politiques, à travers des règlements, d'application directe, et des directives, qu'il revient aux Etats de transposer.

La lecture de la stratégie nationale de développement durable montre l'ampleur des dispositifs mis en place sur ces bases, notamment dans le domaine du pilier environnemental du développement durable. A vrai dire, on a l'impression que, sur ce point, l'essentiel de la stratégie nationale de développement durable relève de la déclinaison des engagements européens de la France : l'amélioration de la qualité des eaux douces constitue l'application de la directive-cadre européenne n° 2000/60 du 23 octobre 2000 pour une politique commune dans le domaine de l'eau, le développement de la proportion d'électricité issue des énergies renouvelables l'application de la directive européenne n° 2001/77 du 27 septembre 2001, la réduction de l'exposition au plomb celle de la directive 1998/83 du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Les progrès à obtenir en matière de rejet de gaz carbonique par les véhicules à moteur procèdent d'un accord avec les constructeurs européens en liaison avec les engagements de l'Union européenne dans le cadre du protocole de Kyoto. Enfin, les programmes relatifs à l'Etat correspondent pour une large partie à sa part de prise en charge des obligations communautaires.

A travers sa participation à l'Union européenne, la France s'est ainsi astreinte à mettre en œuvre nombre d'éléments d'une politique de développement durable.

Il faut du reste souligner que, une fois de plus, cette mise en œuvre se fait hors des stratégies de développement durable. L'Union européenne a bien adopté une telle stratégie. La stratégie de Göteborg, adoptée en juin 2001 par le Conseil européen, ajoute une dimension environnementale au processus de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. Elle établit des objectifs de développement durable à long terme et vise fondamentalement le changement climatique, les transports, la santé et les ressources naturelles.

Il reste qu'elle n'a valeur que de déclaration du Conseil, et que cette déclaration est fort peu directive. Le bilan de la stratégie de Göteborg est généralement considéré comme peu probant. M. Christian Brodhag a ainsi exposé

à la Délégation que le développement d'une stratégie européenne de développement durable « *ne suscitait pas toujours de synergies* ». « *Des propositions de nature à renforcer la construction d'une telle stratégie, notamment quant à son intégration dans les territoires, n'ont récemment pas trouvé le succès. Une approche plus globale que la simple approche environnementale suscite parfois des craintes quant à la dilution qui pourrait s'ensuivre ; on voit aussi se développer des propositions formulées en termes de technologies propres et d'éco-efficience, considérées comme plus faciles à intégrer au sein du débat économique traditionnel.* »

Une fois de plus se révèle le caractère limité, presque déclaratoire, de l'outil constitué par les stratégies de développement durable élaborées par les exécutifs nationaux, au regard des autres dispositifs de mise en œuvre des principes du développement durable : traités, lois, directives.

2. L'action du pouvoir constituant : la Charte de l'environnement

a) Le dispositif de la Charte

Au regard des méthodes et des pratiques des démocraties parlementaires qui composent l'Union européenne, le droit européen présente une caractéristique presque déroutante. Malgré leur forte portée normative, ses dispositions ne sont pas le fruit du débat public : c'est un droit de diplomates et de juges, dont les prémisses prennent forme dans les négociations entre Etats, et dont les dispositions s'affirment avec le temps, dans les directives du Conseil de l'Union européenne et les décisions des cours de justice. Le législateur, lorsqu'il est saisi d'un nouveau traité, peut demander et obtenir des précisions et interprétations du ministre des affaires étrangères ; il ne saurait en modifier le détail.

Le droit positif applicable est ainsi la répercussion des traités longuement négociés les années précédentes, et avalisés par les Parlements, et des propositions de la Commission acceptées par le Conseil. Il n'est pas l'expression directe de la loi, votée à cet effet par le Parlement. L'adhésion du citoyen à ses dispositions est indirecte et lointaine ; le droit se construit loin de sa vue et parfois de sa conscience.

La délibération collective du Parlement national présente, de ce point de vue, des caractéristiques tout à fait différentes. Présentée et défendue par le Gouvernement, débattue et votée par les députés et les sénateurs, la loi s'élabore dans un débat public dont les médias rendent compte.

Or, le Parlement a ainsi traité, au plus haut niveau normatif, du développement durable. Pendant l'année 2004, il a adopté, sous forme de projet de loi constitutionnelle, une Charte de l'environnement. Réuni en Congrès le 28 février 2005, il l'a solennellement intégrée dans le « bloc constitutionnel », en modifiant à ces fins, pour qu'il y fasse référence, le préambule de la Constitution.

Désormais, aux termes du préambule de la Constitution, le peuple français « *proclame solennellement son attachement* » non seulement « *aux droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale définis par la Déclaration de 1789 et confirmés et complétés par le préambule de la Constitution de 1946* », mais aussi « *aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

Les rapporteurs ne reviendront pas ici sur l'ensemble du processus d'élaboration de la Charte de l'environnement. Celui-ci a commencé bien en amont de sa présentation au Parlement puisque le projet initial a été élaboré, de juin 2002 à mars 2003, par une commission spécialement composée à cet effet et présidée par le paléontologue Yves Coppens. Les rapporteurs renverront au rapport (n° 1595) de leur collègue Nathalie Kosciusko-Morizet sur le projet de loi constitutionnelle, et, de façon plus générale, aux débats du Parlement.

Telle qu'elle a été adoptée définitivement par le Congrès du Parlement, la Charte de l'environnement, comporte 10 articles. On y retrouve les principaux éléments des conférences sur l'environnement tenues depuis 20 ans, ainsi que la formalisation des dispositions des textes européens.

L'article 1^{er} énonce que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé* ». On retrouve ici, exprimées de façon ramassée, les dispositions du principe 1 des déclarations de Stockholm et de Rio.

L'article 2 énonce les devoirs corrélatifs au droit posé par l'article 1 : « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Il fait écho au principe 2 posé par la conférence de Stockholm.

Les articles 3 et 4 précisent l'article 2. « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* », expose l'article 3. L'article 4 introduit dans le bloc de constitutionnalité le principe pollueur-payeur, posé par le principe 13 de la déclaration de Rio et l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

L'article 5 introduit, quant à lui, le principe de précaution et répond ainsi au principe 15 de la déclaration de Rio comme à l'article 174 du traité européen. Il est ainsi libellé : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.* »

L'article 6 introduit nommément au sein du bloc constitutionnel le développement durable, dans sa triple dimension, avec le statut d'objectif des politiques publiques : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.* » Cet article fait aussi écho à l'un des considérants de la Charte, qui introduit dans le préambule de la Constitution la définition du développement durable retenue par le rapport Brundtland : « *Afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Ainsi c'est bien le développement durable dans l'intégralité de ses dimensions intergénérationnelle, mais aussi sociale, économique et environnementale, qui est inséré dans le préambule de la Constitution française.

Au regard des articles précédents, les articles 7 à 10 sont moins novateurs. Ils exposent successivement le droit de chacun, « *dans les conditions et les limites définies par la loi* », à accéder aux informations et à participer à l'élaboration des décisions publiques relatives à l'environnement, le rôle de l'éducation, de la formation et de la recherche dans la préservation de l'environnement, et enfin disposent que la Charte « *inspire l'action européenne et internationale de la France.* »

b) Un nouvel outil pour le développement durable

L'insertion de la Charte de l'environnement dans le bloc constitutionnel est un événement de très grande portée. Elle fait des principes du développement durable des références pour l'évaluation par le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi à la Constitution.

Dans son rapport précité, notre collègue Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a cité plusieurs exemples où des principes aujourd'hui énoncés dans la Charte n'avaient pas été retenus par le Conseil pour évaluer la conformité d'une loi à la Constitution, faute d'inscription de ceux-ci dans le bloc constitutionnel. En 1990, une disposition d'une loi déferée, relative à la révision des évaluations cadastrales, concernait la construction d'ensembles touristiques en bordure des lacs de montagne. Par un courrier adressé au président du Conseil constitutionnel, M. Antoine Waechter avait présenté, à l'appui de la saisine des requérants, des arguments de fond à son encontre, en faisant valoir qu'elle privait de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle. Une censure sur ce fondement aurait consacré la valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel ne l'a pas souhaité : s'étant saisi d'office de la disposition, il l'a annulée, par sa décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, pour un motif de procédure parlementaire, « *sans qu'il y ait lieu en l'état de s'interroger sur la conformité à la Constitution du contenu des dispositions dont il s'agit* ». Plus récemment, invité en 2001, par une saisine sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception, à reconnaître le principe de précaution - en l'espèce appliqué au domaine de la santé - comme un objectif de

valeur constitutionnelle résultant de la liberté proclamée à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a considéré, par sa décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, que : « *le principe de précaution ne constitue pas un objectif de valeur constitutionnelle* ».

L'inscription dans la Constitution des principes énoncés par la Charte est inévitablement de nature à faire évoluer cette situation. On peut penser, par exemple, que le principe pollueur-payeur va devenir rapidement l'un de ceux au regard duquel le Conseil constitutionnel devra désormais décider de la constitutionnalité d'une loi. D'aucuns considèrent ainsi que le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, actuellement en discussion au Parlement, n'applique pas convenablement ce principe, notamment en ce qui concerne la pollution par les nitrates. Nul doute que si la loi votée est déférée au Conseil, celui-ci devra prendre en considération l'article 4 de la Charte pour en examiner la constitutionnalité.

L'adoption de la Charte donne de plus au principe de précaution une garantie supplémentaire de mise en œuvre. En effet, comme l'expose le rapport de Mme Kosciusko-Morizet, la rédaction des articles 1 à 4 de la Charte fait des principes qu'ils posent des « objectifs de valeur constitutionnelle » : la loi doit être examinée par le Conseil constitutionnel sous le regard de leurs dispositions. En revanche, l'article 5 fait du principe de précaution, dans l'acception très précise qu'il lui donne, un principe d'action pour les autorités publiques de la République (c'est-à-dire non seulement l'Etat, mais aussi les collectivités locales). Le non respect du principe de précaution par un acte de ces autorités pourra en conséquence être directement invoqué par un requérant devant un juge, dès lors que cet acte ne sera pas la simple application d'une disposition législative. Le principe de précaution devient ainsi clairement un critère d'examen par le juge des actes des autorités administratives. On peut mesurer le chemin parcouru depuis la décision n° 2001-446 DC du Conseil constitutionnel.

A vrai dire, la pratique juridique n'en sera pas forcément bouleversée pour autant. Recensant les applications qui ont été faites par les tribunaux du principe de précaution, Mme Kosciusko-Morizet note que l'insertion dans le bloc constitutionnel de la mise en œuvre du principe pourrait, eu égard à sa rédaction, pourtant conforme à la Déclaration de Rio, entraîner l'alignement de la jurisprudence sur certaines des décisions juridictionnelles les plus prudentes.

Il reste qu'en insérant dans le bloc constitutionnel les principes du développement durable, le Constituant français a créé un outil majeur pour leur diffusion dans la législation et leur mise en œuvre par l'administration.

c) Un instrument de stabilisation du débat

Le fait que les concepts du développement durable se soient affirmés au sein de conférences internationales et d'institutions ou d'organismes spécialisés de

l'ONU a eu pour conséquence qu'aujourd'hui le développement durable est d'abord le domaine de scientifiques, de spécialistes, d'acteurs engagés. Il n'est pas l'apanage des assemblées délibérantes, élues du suffrage universel. La décision de créer une commission pour la rédaction du projet de Charte et de nommer à la présidence le professeur Yves Coppens est sur ce point significative.

De ce fait, au sein des divers conseils ou commissions du développement durable, au sein des conférences internationales, des débats sont tenus, des résolutions sont votées, mais guère en vertu de la légitimité de l'élection.

On retrouve du reste assez facilement, dans les positions des organismes spécialistes du développement durable, l'idée, exprimée par Mme Anne-Marie Ducroux devant la Délégation, que « *les clivages en matière de développement durable ne recourent pas les clivages institutionnels habituels.* » Dès lors, ces organismes considèrent assez facilement que les consensus qu'ils formulent devraient, de par leur existence même, être repris par l'Etat pour la formulation de ses propres politiques. « *L'expression de consensus au conseil national du développement durable, expose encore Mme Anne-Marie Ducroux, est donc toujours le résultat d'un travail humain délicat et complexe (...). Le conseil national du développement durable, est composé d'acteurs de statut parfois très important, aux compétences fortes, aux préoccupations très diverses, voire contradictoires et à la disponibilité réduite (...). Leurs analyses sont au départ construites sur des bases hétérogènes, des points de vue et des intérêts divergents. Le conseil national du développement durable arrive néanmoins à mener des débats sur des questions concrètes, et à produire sur celles-ci des conclusions communes, adoptées par consensus. Les membres du conseil sont attentifs à la reconnaissance de la valeur des conclusions ainsi formulées. Ils considèrent que les conclusions du conseil et leurs travaux préparatoires ne sont pas pris à leur juste valeur, et ils comprennent mal qu'elles soient ainsi négligées.* »

A contrario, plusieurs de nos collègues ont fait remarquer, au cours des auditions de la Délégation, que le législateur semblait marginalisé dans les approches relatives au développement durable, et se sont interrogés sur la réintégration de ces problématiques dans l'ensemble du processus législatif.

Le débat parlementaire sur la Charte de l'environnement aurait pu être plus ouvert. Une difficulté venait cependant du caractère même des dispositions de la Charte. Elles reprennent un corpus décliné à travers le monde, dans le cadre ou sous l'égide de l'ONU. Refondre les formulations, amender fortement les dispositions eût été perdre le lien avec l'ensemble du travail de conception et d'action conduit sur le plan international depuis plus de 20 ans.

Le Parlement a donc consenti, pour ces motifs, à ne pas amender le projet de Charte qui lui a été présenté, mais, sans renoncer à en examiner chaque disposition de façon approfondie, à l'adopter tel quel. La démarche a été très largement partagée : au Congrès du Parlement, le projet a été adopté par 531 voix contre 23.

Le vote de la loi constitutionnelle par le Parlement n'en a pas moins le mérite de stabiliser le débat ; en adoptant la Charte de l'environnement, le Parlement rappelle en effet que, quelle que soit l'origine des concepts constitutifs du développement durable, ce sont les organes délibérants de l'Etat qui ont, en dernière analyse, le pouvoir de leur donner force de loi, voire force constitutionnelle. C'est le dispositif institutionnel du pays qui a pour charge de les mettre en œuvre. Comme l'exposent les articles de la Charte, le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement, celui de réparation de ces dommages, le droit d'information et de participation aux décisions s'exercent « *dans les conditions définies par la loi* ».

Les rapporteurs tiennent à le souligner : le travail de définition, de prise en compte, de mise en œuvre du développement durable doit passer par les instruments institutionnels de la démocratie. Comme le dit M. Eric Guillon, si « *l'occasion a été peu donnée au Parlement de traiter du développement durable* », il a pourtant « *sa place dans ce débat. Il y a les mesures qui sont du domaine législatif. Le vote de la loi par le Parlement a aussi pour fonction d'ancrer les novations dans les esprits. Le Parlement est le canal institutionnel légitime pour l'élaboration du message du développement durable et sa déclinaison jusqu'au citoyen.* »

Et, au plan local, ce sont les équipes élues qui doivent répondre, lors des prochaines élections, des projets qu'elles ont conduits. Adopter une attitude « durable » est sans doute de leur part une sage politique. Mais ce sont elles qui, in fine, assument la responsabilité du succès ou de l'échec.

Du reste, une mise en perspective des éléments du développement durable, dimensions sociale, économique, environnementale et gouvernance, avec le corpus référentiel qui est désormais celui de la Constitution fait apparaître l'insertion de la Charte plus comme un achèvement de la construction d'un corpus « durable » que comme un bouleversement. Après la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, après le préambule de la Constitution de 1946, qui énonce des « principes politiques, économiques et sociaux », il ne manquait plus qu'une Charte de l'environnement pour que ce corpus prenne pleinement en compte les trois piliers du développement et qu'il fût pleinement « durable ».

L'introduction par le Parlement des principes du développement durable dans le bloc de constitutionnalité français aura aussi eu ce mérite, de rappeler que le développement durable n'est pas un système démocratique alternatif, mais que son introduction dans le droit et les pratiques de la République peut et doit passer par les institutions que le peuple français s'est donné à ces fins.

B. LES OUTILS D'ÉVALUATION ET DE MESURE : L'INDISPENSABLE DÉVELOPPEMENT DES INDICATEURS

Les personnalités entendues par les rapporteurs et la Délégation ont été unanimes. Pour mesurer la performance française en développement durable, pour mesurer l'effort fait, il faut des indicateurs. Or, ceux-ci n'existent pas. Comme l'a exposé M. Christian Brodhag, « *aujourd'hui on ne dispose pas d'un système de mesure coordonné du développement durable* ».

La lacune est patente. La stratégie nationale de développement durable prévoit elle-même la construction d'indicateurs pour mesurer la progression de sa réalisation. Les élus locaux se plaignent du caractère disparate, partiel, voire décourageant de ceux qui existent. Des sociétés de conseil privées élaborent des indicateurs phares et dressent des palmarès ; cependant, dresser un ou plusieurs indicateurs synthétiques requiert d'autres moyens. Ces palmarès mettent donc en exergue des situations particulières et des actions spécifiques. La collectivité qui tente d'agir sur toutes les dimensions du développement durable, avec une performance pas forcément brillante, mais globalement honorable, ne figurera au titre d'aucun palmarès partiel, et verra son effort ignoré, alors que celle qui concentre le sien sur un élément précis se verra souvent citée, même si son effort d'ensemble est très peu convaincant. Des indicateurs solides, permettant des comparaisons franches et droites, à tous les niveaux d'administration, sont indispensables et réclamés par tous.

1. Quels indicateurs sont nécessaires ?

On pourrait penser que l'appareil statistique français serait déjà en situation de fournir de tels indicateurs. En réalité, même si, dans ce domaine, « *la France n'est pas en retard* », selon les termes de Mme Anne-Marie Sacquet devant la Délégation, l'affaire est compliquée.

a) Le préalable de la réflexion stratégique

Des indicateurs doivent d'abord être pertinents par rapport au champ que l'on veut mesurer. Autrement dit, si l'on veut mesurer l'état du développement durable, il faut que la batterie d'indicateurs à laquelle on recourra corresponde bien au périmètre de ce champ. Faute d'avoir fait cette analyse, on risque de mesurer quelque chose qui ne sera pas véritablement le champ sur lequel on veut agir. Pour cela, une réflexion stratégique préalable est nécessaire. Comme l'expose Mme Anne-Marie Sacquet, « *avant de se donner des indicateurs, il convient de savoir quels objectifs politiques on veut atteindre. Ce sont eux qui doivent dicter les choix, sans quoi l'on est soumis à la dictature de la statistique.* ». M. Christian Brodhag insiste lui aussi sur la nécessité de cette réflexion : « *si la réflexion stratégique n'a pas hiérarchisé les indicateurs, le traitement de certains domaines essentiels peut ne pas être privilégié alors même que les indicateurs auront bien*

mis en évidence leur situation difficile. Il y a donc un travail d'identification des enjeux stratégiques à faire à partir des résultats fournis par les indicateurs. ».

Autrement dit, disposer des données ne suffit pas. Sans réflexion sur le périmètre et le poids relatif des champs dont on veut mettre la situation en évidence, trois risques se présentent. Le premier est de raisonner à partir d'indicateurs qui ont le mérite d'exister, mais qui en réalité ne sont pas tout à fait pertinents par rapport à l'objectif poursuivi.

Un deuxième risque est de traiter de façon égale des indicateurs qui font apparaître des questions d'importance inégale : il se peut qu'un indicateur mesure des données cruciales alors que l'autre mesure des données pertinentes certes, mais de moindre enjeu. Faute de hiérarchisation en conséquence d'une réflexion, la réponse risque de ne pas être adéquate à l'objectif réellement recherché. Tel sera aussi le cas si se trouve, au milieu d'une batterie d'indicateurs statistiques disponibles, tel ou tel indicateur en fait essentiel mais qui n'aura pas été identifié comme tel faute de réflexion fondamentale.

Enfin, il peut se produire que les séries nécessaires ne soient pas disponibles. Comme l'expose encore M. Christian Brodhag : *« l'élaboration d'indicateurs fonctionnels suppose de disposer de séries statistiques suffisamment longues. »* Dans ce cas, poursuit-il, il y a aussi un risque *« d'éluder des enjeux cruciaux parce que les indicateurs ne sont pas disponibles »*. C'est là encore un argument pour la nécessité d'une forte réflexion en accompagnement de la sélection d'indicateurs. Si l'indicateur adéquat n'est pas disponible, il faudra alors trouver un dispositif permettant d'utiliser à bon escient des indicateurs imparfaits. Les statisticiens disposent de ressources techniques à ces fins. Mais on voit bien une fois encore que les données ne permettent pas à elles seules de produire la réflexion.

L'élaboration d'indicateurs ne peut ainsi se concevoir sans réflexion parallèle sur le dispositif statistique nécessaire, eu égard aux enjeux identifiés comme cruciaux. Le travail d'élaboration technique ne dispense pas de la réflexion conceptuelle sur le développement durable et son expression.

Pour autant, il n'est pas nécessaire que cette réflexion soit préalable à la constitution de l'outil statistique. Pour être évalué, pondéré, critiqué, un indicateur doit d'abord exister. C'est l'usage, le débat qui hiérarchisera les indicateurs entre eux et, s'agissant d'indicateurs proches, favorisera l'un plutôt que l'autre.

b) Indicateurs de situation et indicateurs d'action

Il ressort aussi des entretiens menés par la Délégation qu'un dispositif pertinent d'indicateurs doit comprendre non pas un mais au moins deux types d'indicateurs. Mesurer la situation n'est pas mesurer l'action. Une situation satisfaisante peut être acquise sans action. Inversement, dans un territoire particulièrement difficile, une situation défavorable peut être le résultat d'une

action opiniâtre, sans laquelle elle serait pire encore. On ne saurait donc mesurer l'action d'une autorité à la seule aune de l'évolution de la situation.

Accompagnant M. Jean-Luc Laurent, vice-président de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, M. Dominique Bureau, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'écologie et du développement durable, a mis en évidence devant la Délégation la nécessité, sur le plan national, de deux séries d'instruments de pilotage. « *La première est celle destinée au suivi de la réalisation de la stratégie nationale de développement durable. Ce suivi est assuré par le délégué interministériel au développement durable. La seconde est l'infrastructure statistique nécessaire pour l'établissement d'un référentiel de la situation de la France au regard de la durabilité de son développement* ». Un tel référentiel est en effet indispensable pour guider l'analyse dans ce domaine, en vue des propositions d'actions futures.

Mme Anne-Marie Sacquet a aussi exposé que : « *un dispositif opérationnel d'indicateurs doit comporter, construits à partir de nombreux indicateurs d'observation, des indicateurs synthétiques de situation et des indicateurs d'action.* »

L'accord est donc général : pour le suivi de l'évolution de la situation et de l'action, une double série d'indicateurs est nécessaire.

c) Des indicateurs de situation déclinés par territoire

Les auditions auxquelles ont procédé la Délégation et les rapporteurs ont cependant montré qu'on ne pouvait pas se satisfaire, pour une appréciation fonctionnelle des situations et l'élaboration, en conséquence, d'actions pertinentes, de seuls indicateurs nationaux.

Ainsi, M. Dominique Bureau a remarqué devant la Délégation que la biodiversité n'est pas également riche dans chacune des régions françaises. Celle de la région Provence-Alpes--Côte d'Azur représente à elle seule le tiers de celle de l'espace français et est infiniment plus fournie que celle du Nord de la France. Cette situation a peu à voir avec la révolution industrielle : elle est liée à des éléments climatiques et géographiques. Elle pouvait être déjà constatée au Moyen-Age. On voit bien, par cet exemple, comment l'utilisation d'un indicateur national pourrait donner au débat des repères fautifs et faire courir le risque de politiques aussi coûteuses qu'inadaptées.

Pour l'élaboration de politiques territoriales pertinentes, des indicateurs cohérents avec le territoire sur lequel va porter l'action sont donc indispensables.

Cette remarque vaut également pour la pondération des indicateurs de situation. Celle-ci devra elle aussi être effectuée à l'échelon territorial auquel on se propose de mener une politique. Comme l'a exposé M. Christian Brodhag à la Délégation, « *le travail d'identification des enjeux stratégiques doit être fait non seulement au plan national, mais aussi territoire par territoire ; selon les*

territoires, les enjeux principaux pourront diverger : ici, l'enjeu principal peut être la très grande pauvreté ; ailleurs, ce sera la préservation d'une zone naturelle sensible. »

C'est pourquoi une déclinaison territoriale des indicateurs nationaux doit être effectuée. Une telle déclinaison est une condition indispensable pour l'élaboration de politiques territorialisées fonctionnelles.

d) Des indicateurs d'action déclinés par compétences

Enfin, les indicateurs d'action doivent tenir compte des compétences des autorités dont ils mesurent l'activité. M. Dominique Bureau se demande ainsi si, dans ce domaine, une simple déclinaison des indicateurs nationaux est bien l'instrument le plus pertinent pour l'évaluation de l'action des collectivités locales. *« Celles-ci peuvent en effet se trouver dans des situations où elles n'ont pas compétence pour agir directement sur l'indicateur : une commune traversée par une route nationale très passante enregistrera un très fort taux de production de gaz carbonique, et ne pourra rien faire pour le faire évoluer. »*

M. Jean-Luc Laurent a exposé quant à lui qu'il était *« important de différencier le traitement des domaines de la responsabilité directe de la collectivité, ceux où elle peut agir, et celui des domaines qui ne sont pas de sa compétence, où elle peut faire valoir ses points de vue, mais sur lesquels elle n'a pas de prise directe. »* Dans ces conditions, poursuit-il, les collectivités locales pourraient *« dresser un état de leur situation au regard des trois piliers du développement durable »* et *« établir sur les questions de leur responsabilité et de leur compétence des indicateurs de situation et des indicateurs de suivi. Le débat local pourrait ainsi se focaliser sur les points sur lesquels la collectivité peut agir. »*

Dès lors, c'est bien un travail de construction d'indicateurs spécifiques qui devra être fait. Et c'est un travail délicat. Si le périmètre de ces indicateurs devra soigneusement exclure les points qui ne sont pas de la compétence de l'institution dont ils mesureront l'action, il faudra aussi, inversement, soigneusement veiller à ce qu'ils rendent compte de la totalité de cette action. Au nom de l'Assemblée des départements de France, M. Philippe Richert, président de sa commission environnement et développement durable, et président du conseil général du Bas-Rhin, a souligné devant les rapporteurs les risques de biais dans l'analyse. Ainsi, a-t-il exposé, le département du Bas-Rhin a fait réaliser un bilan de ses émissions de gaz carbonique. Depuis, il a lancé des actions pour les réduire. Par exemple, ses agents sont financièrement incités à prendre les transports en commun pour se rendre à leur travail. Mais c'est aussi le département qui a en charge le transport collectif interurbain. Or, a-t-il poursuivi, on va arriver au paradoxe que plus le département développera ce réseau, et plus celui-ci aura de succès, plus son bilan d'émission de gaz carbonique va se détériorer : plus de kilomètres parcourus par plus de bus, c'est plus d'émissions de gaz carbonique. Il a conclu que le système de mesure de l'action en matière de développement

durable devra donc intégrer les évolutions favorables enregistrées chez d'autres acteurs du fait de cette action du conseil général : par exemple la diminution des émissions de gaz carbonique du fait du moindre usage des voitures particulières, l'augmentation de la mobilité des personnes en difficulté, comme les chômeurs ou les familles pauvres, et de celle des handicapés, à qui les bus sont accessibles.

2. L'élaboration des indicateurs

a) *Le rôle central de l'Etat*

Unaniment réclamé, l'établissement d'indicateurs pose la question de leur protocole d'élaboration et des institutions qui devront les élaborer.

Plusieurs éléments jouent en faveur d'un rôle central de l'Etat dans cette élaboration. D'abord, à travers l'INSEE, c'est l'Etat qui maîtrise les ressources statistiques, l'instrument de mesure et les qualifications humaines. C'est lui qui peut dire quelles sont aujourd'hui les séries disponibles, ou encore si les ressources existent pour construire rétroactivement tel nouvel indicateur. Les indicateurs devront enfin permettre les comparaisons de situation et d'action : comparaisons internationales, comparaisons de l'action de chaque collectivité par rapport aux autres de même niveau ; or, c'est aussi l'Etat, comme on le verra ci-après, qui maîtrise les données de la comparaison internationale. Enfin, son concours, voire son impulsion, est indispensable pour la construction de séries comparables aux niveaux infra-étatiques.

M. Jean-Luc Laurent a ainsi exposé que, à l'appui de leurs demandes de crédits du fonds structurel européen, et sur la demande de la Commission européenne, les régions ont élaboré des monographies établissant leurs profils environnementaux. Or, ces profils environnementaux s'avèrent assez hétérogènes, et cela nuit à la comparaison. Inversement, M. Dominique Bureau a exposé que l'Institut français de l'environnement (IFEN) avait entrepris d'organiser avec les services régionaux de l'Etat l'élaboration de « cahiers régionaux » ; ceux-ci comporteront des séries homogènes et suivies. La stratégie nationale de développement durable prévoit aussi, « *même si leur réalisation n'est cependant qu'à ses prémisses,* » l'établissement par les préfets d'indicateurs de durabilité pour l'évaluation des politiques locales, sur la base d'un modèle unifié.

On voit dès lors les difficultés qu'il y aurait à ce qu'un dispositif d'indicateurs du développement durable se construise hors de la maîtrise d'œuvre de l'Etat : le risque d'incohérence est établi ; les données perdront sans doute de leur richesse potentielle ; enfin, pourquoi refuser à l'Etat de mener à bien ce qu'il a commencé à établir, alors qu'il dispose des compétences et des moyens pour cela ?

b) La nécessaire initiative des acteurs locaux et de la société

Néanmoins, plusieurs des personnalités entendues par la Délégation ont insisté sur certaines limites du rôle de l'Etat. M. Eric Guillon a ainsi exposé que, si une partie des indicateurs devrait être commune à tous les pays, « *afin de permettre des comparaisons* », en revanche « *une autre partie devra être définie aux niveaux régional et local, à partir des démarches engagées à ces niveaux.* ».

La pertinence de l'échelon local pour la conduite de politiques de développement durable laisse en effet supposer qu'à cet échelon, des définitions originales de situation et de politiques pourront avoir lieu. Dans ce type de cas, la définition d'indicateurs pour rendre compte de ces politiques sera évidemment d'abord l'affaire des auteurs de celles-ci. Pour cela, l'Etat ne peut venir qu'en appui technique. Or, des craintes se sont exprimées que tel ne soit pas le cas en France ; ce sont elles qui expliquent l'essentiel des réticences pour une intervention de l'Etat. Mme Anne-Marie Sacquet a ainsi insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à s'inspirer de certaines réalisations régionales que l'on peut observer d'assez longue date en Italie ou en Suisse. « *La définition d'indicateurs, a-t-elle exposé, suppose la concertation ; or l'on peut craindre au contraire qu'elle ne débouche, en France, sur une tentative de normalisation, de standardisation des démarches Agenda 21 sous la houlette de l'Etat, et plus particulièrement du ministère de l'écologie et du développement durable. Il est essentiel que les élus conservent leur capacité d'analyse et d'initiative.* ».

Les propos de M. Philippe Richert relatés ci-dessus font apparaître également que la construction d'indicateurs spécifiques à chacun n'est pas contournable.

A vrai dire, comme on l'a vu, M. Jean-Luc Laurent n'a aucunement fermé cette voie d'une élaboration autonome d'indicateurs par les collectivités locales. Il a au contraire fait observer que « *la déclaration de Rio prévoyait la réalisation d'un agenda, d'un diagnostic et d'une stratégie spécifiques, pour chaque groupe pertinent.* »

Il est donc ainsi avéré que, pour une bonne formulation des politiques locales de développement durable, chacun partage ce constat, qu'une partie des indicateurs, de situation et d'action, doit être imaginée et élaborée localement.

La situation des entreprises est assez proche de celle des collectivités locales. Elles ont des obligations en matière de développement durable. Celles du CAC 40 doivent même remettre un rapport régulier sur leur action dans ce domaine. Selon M. Eric Guillon, « *Beaucoup ont fait preuve d'une grande efficacité pour se doter d'indicateurs et pour les mettre à la disposition de leurs actionnaires. En revanche, constate-t-il, la situation actuelle ne permet pas à ces derniers de comparer les résultats entre les entreprises.* » Le travail ainsi entrepris présente donc un intérêt objectif limité. Il faudra donc qu'un effort de normalisation soit fait pour permettre les comparaisons, à l'exemple des normes

comptables ou financières. L'Etat devra sans doute avoir un rôle dans la coordination et dans la normalisation. Mais, là aussi, il aura le caractère d'une participation à la finalisation des initiatives des acteurs.

3. Le travail déjà effectué par l'Etat : les 45 indicateurs nationaux du développement durable

La stratégie nationale de développement durable a prévu l'élaboration d'indicateurs par l'Etat. Elle institue même un rapport triennal sur l'état du développement durable en France, qui mette à la disposition des citoyens une série d'indicateurs statistiques sur la situation de la France par rapport à ses partenaires étrangers.

Pour la réalisation de cet objectif, un groupe de travail interministériel composé de 32 experts a été constitué en septembre 2003. Il a rendu à l'été 2004 un rapport intitulé « *Indicateurs nationaux du développement durable, lesquels retenir ?* ». Ce travail a été validé en tant que travail statistique par le Conseil national de l'information statistique, le CNIS, en novembre 2003. Il a enfin été présenté à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement le 18 mars 2004.

Ce travail a été présenté à la Délégation lors de sa réunion du 16 novembre 2004 par M. Jean-Luc Laurent, vice-président de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, accompagné de M. Dominique Bureau, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'écologie et du développement durable.

a) *Les indicateurs retenus*

Le rapport propose une batterie de 45 indicateurs ; chaque fiche comporte une explication méthodologique, une analyse de la pertinence de l'indicateur au regard de la problématique du développement durable, une présentation des perspectives d'évolution, voire des comparaisons internationales.

Les 45 indicateurs sont répartis sur les trois domaines du développement durable : société, économie, environnement. « *Les problématiques où ces domaines s'entrecroisent et interagissent les uns sur les autres ont été privilégiées.* »

On ne présentera pas ici le détail des 45 indicateurs, de leur construction et de leur choix. Le rapport « *Indicateurs nationaux de développement durable : lesquels retenir ?* », le fait fort bien, et on se contentera d'y renvoyer. Leur liste figure cependant en annexe du présent rapport. En revanche, il paraît raisonnable, pour permettre une première approche du travail et de la démarche engagée de présenter la quinzaine de ces indicateurs, soit le tiers, dits aussi « indicateurs-phares », qui ont été retenus pour une synthèse. Ils sont répartis en six champs. Le premier est la prise en compte du développement humain, et non du seul produit intérieur brut (PIB). Il comporte deux indicateurs, l'espérance de

vie sans incapacité, de façon à rendre compte, au-delà de la seule espérance de vie, de la qualité de celle-ci, et le taux de mortalité prématurée évitable. Ce dernier indicateur est calculé en décès annuels pour 1000 personnes liés aux comportements à risques et au système de soin.

Le deuxième champ est celui des atteintes à l'environnement. Il comporte cinq indicateurs, rendant compte respectivement de l'artificialisation du territoire, de la qualité de l'air, de l'importance des prélèvements d'eau, de l'abondance des ressources halieutiques, et de la biodiversité.

Le troisième champ est celui des ressources pour la croissance future. Les critères adoptés sont très proches des critères de long terme utilisés par les économistes : taux d'épargne nette ajusté, taux d'emploi, dépôts de brevets.

Le quatrième champ est celui des modes de production et de consommation. Les indicateurs retenus sont la production de déchets par habitant et l'émission de gaz à effet de serre par unité de PIB.

L'équité, entre les générations et au sein de chacune d'elles, constitue le cinquième champ. Après un débat approfondi, un indicateur de part de la dette publique par rapport au PIB y a été introduit ; l'autre indicateur de synthèse est le niveau de vie relatif des personnes âgées.

Enfin, les risques d'exclusion forment le sixième champ de la synthèse. Ce champ a été délibérément composé, non pas d'indicateurs de cohésion, qui sont en tout état de cause disponibles auprès des services de l'Etat, mais d'indicateurs de fracture : le taux de chômage de longue durée et le pourcentage d'enfants vivant dans des familles à faible niveau de vie.

A travers cette brève présentation, on voit qu'un réel souci d'appréhension des données du développement durable est effectivement mis en œuvre. Le travail statistique apparaît rechercher sincèrement l'appréciation des diverses données dans cette perspective.

b) La situation de la France : une présentation graphique éclairante

Le rapport présente ensuite la situation de la France par rapport aux indices retenus. Tout en renvoyant au rapport, on en présentera brièvement les conclusions. S'agissant du développement humain, la France apparaît bien placée quant à l'espérance de vie sans incapacité. De 1981 à 1991, elle a progressé de trois années pour les hommes et de 2,6 années pour les femmes. En 1991, elle atteignait 63,8 ans pour les hommes (60,8 ans en 1981) et 68,5 ans pour les femmes (65,9 ans en 1981). En revanche, la mortalité évitable demeure élevée : il y a là un champ d'action pour les pouvoirs publics.

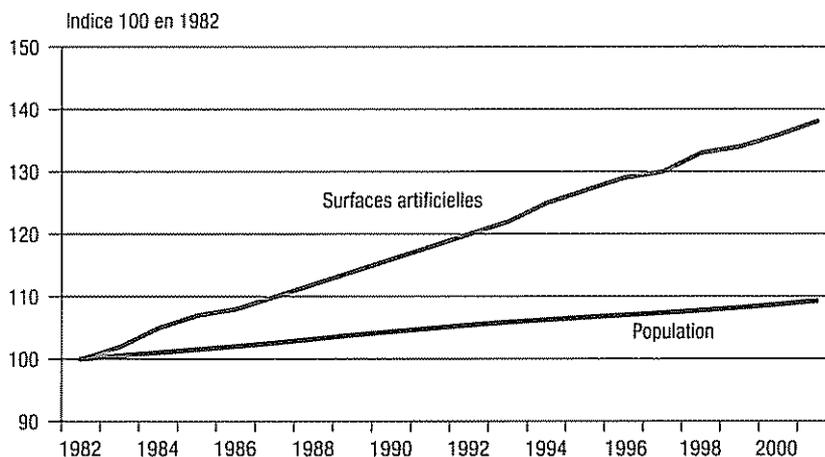
**TAUX DE MORTALITE PREMATUREE EVITABLE
(France métropolitaine, pour 1000 personnes)**

	1990	1997-1999
Toutes causes		
Hommes	2,01	1,63
Femmes	0,73	0,66
• <i>Dont liées aux comportements à risques</i>		
Hommes	1,50	1,23
Femmes	0,35	0,31
• <i>Dont liées au système de soins</i>		
Hommes	0,51	0,40
Femmes	0,38	0,35

Source : Inserm

La pression sur l'environnement, constatent les auteurs, est réelle. Chaque habitant consomme de plus en plus d'espace, et ce de façon parfois irréversible. Les surfaces artificialisées représentent 8 % du territoire ; en vingt ans, elles ont progressé de près de 40 %. Les SAFER se sont du reste alarmées de la pression urbaine sur l'espace agricole.

Surfaces artificialisées



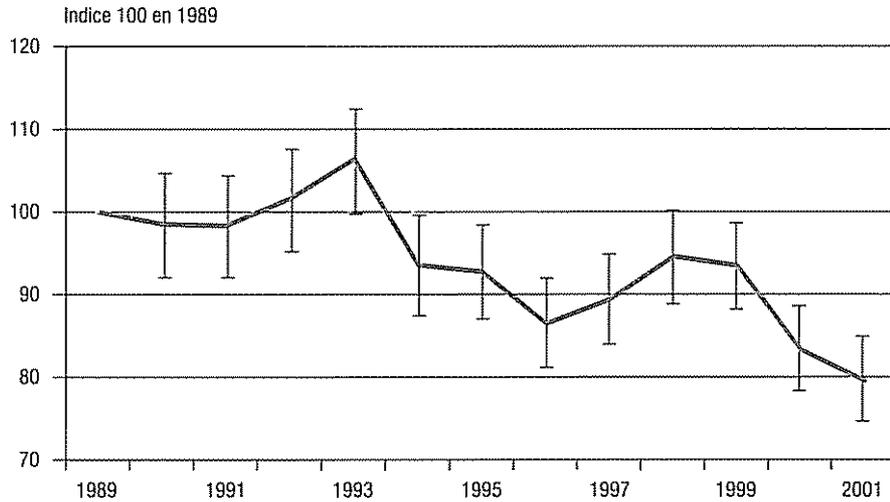
Note Zones artificielles (en km²) : rupture de série en 1991, France métropolitaine Population population moyenne entre deux 1^{er} janvier consécutifs

Source ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (SCESS) et INSEE

L'évolution de la biodiversité est mesurée par un indicateur partiel, celui de l'abondance de l'alouette des champs. Cet indicateur est cependant apparu significatif : on sait en effet relier cet indice à la politique d'aménagement de l'espace rural, notamment celle de l'aménagement du bocage.

Indice de biodiversité

Abondance de l'alouette des champs

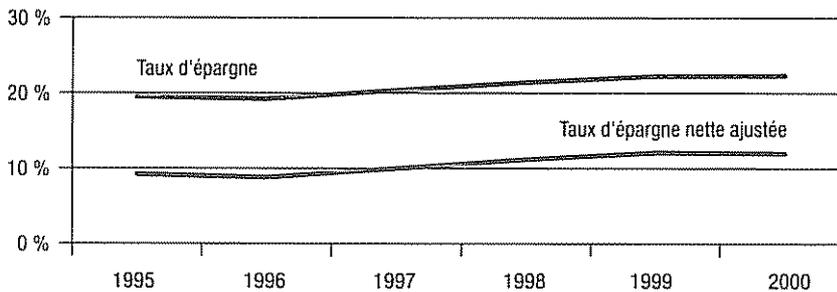


Note La série concerne l'*Alaudra arvensis*. L'indice est connu aux aléas de mesure d'échantillonnage près. L'intervalle de confiance à 95 % est représenté par le trait vertical.

Source : Muséum national d'histoire naturelle (CRBPO), 2001

En matière de ressources pour le futur, l'indicateur d'épargne nette ajustée, c'est-à-dire d'épargne nette corrigée de la consommation de capital fixe et des dommages aux ressources naturelles (la production de gaz à effet de serre), mais accrue des dépenses d'éducation, aboutit à une division par deux de l'épargne monétaire. Pour les auteurs, cela confirme la nécessité de compléter le dispositif statistique macroéconomique.

Taux d'épargne en % du PIB



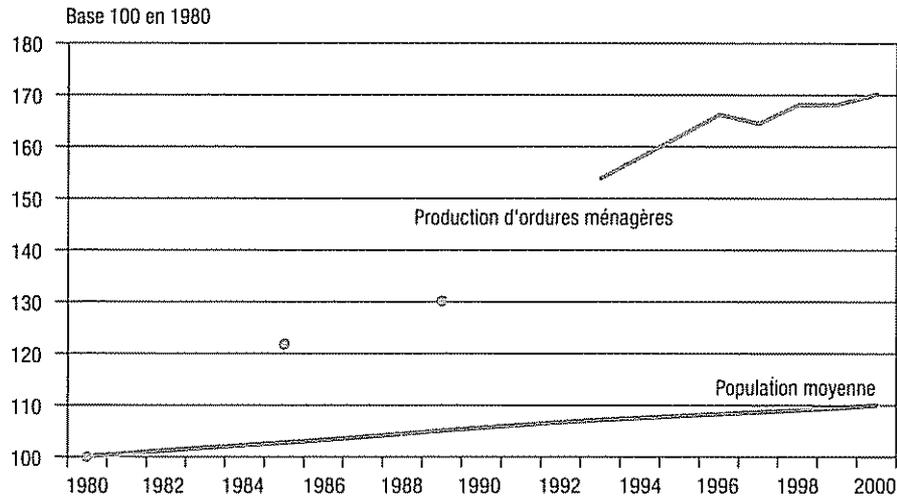
Sources : INSEE et DP à partir de données Eurostat et CCNUCC (Convention cadre des Nations Unies pour le changement climatique)

Les indicateurs de ce champ relatifs au capital humain montrent, pour le taux d'emploi, une légère amélioration des performances françaises mais un niveau de celles-ci qui reste faible au sein des pays développés, ainsi qu'une progression du nombre de dépôts de brevets par habitant forte, mais légèrement inférieure à celle de l'Union européenne dans son ensemble.

S'agissant des modes de production et de consommation, l'indicateur relatif à la production de déchets par habitant montre l'ampleur de l'accroissement

de celle-ci depuis les années 1980, même s'il fait apparaître un point d'inflexion en 1996.

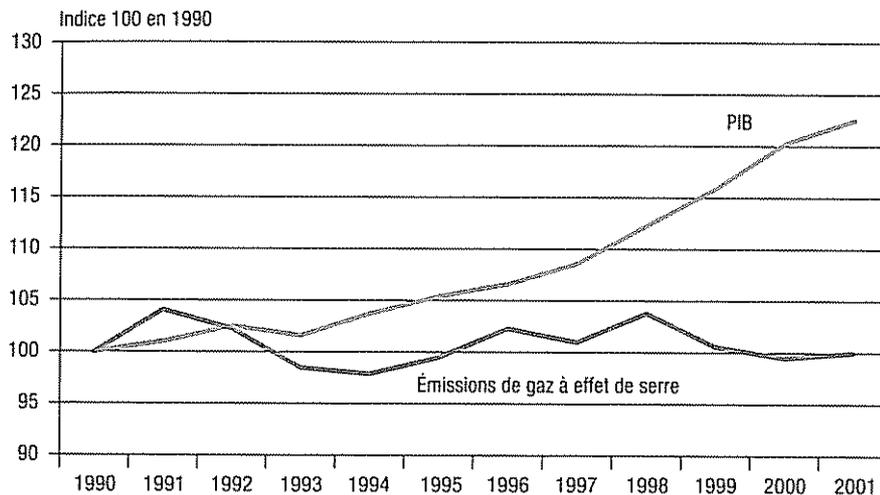
Production d'ordures ménagères et population



Sources INSEE. Comptes de la nation – ADEME

De même, l'indicateur relatif à la production de gaz à effet de serre par rapport au PIB retrace aussi bien le caractère remarquable de l'effort effectué depuis 1997 que celui qui reste à faire pour réduire les émissions en termes absolus.

Émissions de gaz à effet de serre et PIB



Sources INSEE. Comptes de la Nation – Citepa/Coralie/inventaire au format UNFCCC au 20 décembre 2002

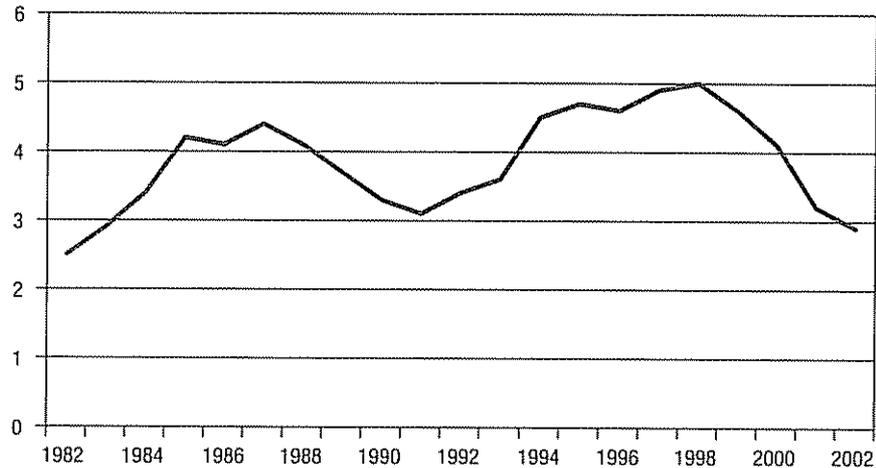
Note Les émissions sont exprimées en terme de pouvoir de réchauffement global à 100 ans, en unité équivalent CO₂. le PIB en volume aux prix de 1995 Champ France métropolitaine et Outre-mer

Les indicateurs d'équité entre les générations actuelles et futures (dette publique par habitant en pourcentage du PIB) et au sein des générations actuelles (écarts de niveau de vie) présentent des résultats bien connus des lecteurs de la presse générale et économique ; il en est de même du taux de chômage de longue

durée, qui est, lui, un indicateur des risques d'exclusion et qui, en France, par rapport aux autres pays de l'OCDE, n'est pas très bon.

Taux de chômage de longue durée

Part de la population active au chômage depuis plus d'un an (en %)



Source INSEE, enquête Emploi

Lecture en 2002, 2.9 % de la population active est au chômage depuis plus d'un an

La démarche met ainsi en relief que « *les questions les plus importantes pour la durabilité du développement ne sont pas toutes relatives à l'environnement, mais concernent également la sphère financière et la sphère sociale.* »

De cet examen, il faut aussi conclure que le dispositif élaboré est bien un dispositif pertinent au regard de l'objet poursuivi, la mesure de la situation de la France au regard du développement durable. MM. Jean-Luc Laurent et Dominique Bureau ont du reste exposé à la Délégation que l'effort allait être continué, de façon à mieux pouvoir établir des perspectives sur les risques à long terme de la société française. Ils ont précisé que plusieurs champs avaient d'ores et déjà été identifiés : celui de la gouvernance, celui des questions culturelles, et celui de la dimension territoriale, avec la déclinaison des indicateurs du rapport dans les travaux conduits par la DATAR.

c) Un dispositif relié aux échelons supranational et infranational

- Le dispositif dont l'élaboration a ainsi été entreprise comporte aussi une dimension de cohérence territoriale. Il est construit en relation avec un dispositif d'indicateurs européens. M. Dominique Bureau a exposé que, en même temps qu'elle formulait la « stratégie de Lisbonne » en avril 2000, l'Union européenne avait décidé la constitution d'indicateurs pour en mesurer la réalisation. Les outils statistiques élaborés alors par les services de l'Etat ont été conçus également pour nourrir l'ensemble de ces indicateurs ; le dispositif permet ainsi des déclinaisons et des comparaisons entre Etats membres.

Par ailleurs, un dispositif cohérent d'indicateurs du développement durable comportant un peu moins d'indicateurs que les 45 indicateurs nationaux français est en cours d'élaboration au sein d'Eurostat ; *« une liste préliminaire a été établie ; son homogénéité progresse au fur et à mesure des révisions. »* La France nourrit ce dispositif Eurostat à partir de ces 45 indicateurs. Le dispositif des 45 indicateurs a donc aussi la capacité de permettre la comparaison entre la situation de la France et celle de ses partenaires au regard du développement durable ; il assure donc la continuité du dispositif statistique entre la France et l'Union européenne.

• D'autre part, le dispositif des 45 indicateurs est aussi porteur d'une déclinaison régionale cohérente. M. Dominique Bureau a ainsi exposé que *« la déclinaison régionale des 45 indicateurs n'est pas hors de portée aujourd'hui des services du ministère de l'environnement. »*, même s'il a ensuite ajouté que l'utilité d'une telle déclinaison concernait *« au plus les deux tiers des indicateurs »* et souligné *« les limites des comparaisons qui pourront être faites. »* citant notamment la comparaison dans le domaine de la biodiversité entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la région Nord-Pas-de-Calais, ou la problématique des capacités d'action des collectivités sur certains indicateurs, déjà évoquées plus haut.

Lors de son audition par la Délégation, M. Eric Guillon avait exposé qu'il était *« essentiel de définir des indicateurs pertinents, sans lesquels il n'est pas possible d'avancer : non pas 500 indicateurs, ni même 80, mais une poignée, que le citoyen puisse suivre et comprendre, et sur lesquels il puisse se mobiliser, de façon à ce que l'action des citoyens puisse s'inscrire au sein d'un système de référence nationale »*. Les rapporteurs ne peuvent que se féliciter, au regard de cette demande, des orientations du travail accompli par l'Etat : 45 indicateurs nationaux pour couvrir l'ensemble du spectre du développement durable, 15 « indicateurs-phares » pour la synthèse, un dispositif apte à servir de base à l'élaboration d'indicateurs régionaux comparables entre eux, c'est là un travail initial solide qu'il faut saluer.

d) Un instrument évolutif

Certes, des critiques ont été faites à ce dispositif. Ainsi, la présidente du conseil national du développement durable a fait part à la Délégation des critiques du conseil sur le choix des indicateurs ; le conseil les trouve *« peu pédagogiques et trop cloisonnés par piliers »*.

Sur la démarche même, M. Eric Guillon a exposé que *« ce serait une erreur profonde que de tout normaliser dès le départ en partant du sommet. Une certaine normalisation n'est pas désastreuse en soi, mais encore faut-il qu'elle ait lieu au terme d'une vraie concertation et d'une réelle expérimentation locale, et après avoir tiré les leçons des initiatives prises à la base de la pyramide, en France et ailleurs en Europe. Aujourd'hui, une telle normalisation viendrait trop tôt »*.

Enfin, d'autres interlocuteurs de la Délégation ont fait remarquer qu'une démarche plus ouverte et participative de certains groupes de travail aurait pu améliorer la qualité de certains indicateurs.

Sur le premier point, cependant, il a été exposé à la Délégation que les critiques du conseil national du développement durable avaient eu des conséquences directes sur l'élaboration des indicateurs. M. Dominique Bureau a exposé que les services du ministère avaient dû partir de l'existant, qui n'offrait que des indicateurs séparés par piliers. Les services ont été saisis le 3 juin 2003. Le projet a été présenté au conseil national du développement durable le 23 octobre suivant. *« A ce stade, a-t-il exposé, l'état présenté était relativement peu intégré. Le conseil national du développement durable a donc fait des remarques. Celles-ci ont été prises en compte. Un travail important a été fait entre la présentation au conseil national du développement durable et la présentation à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement pour accroître l'intégration des indicateurs. »*

Les concepteurs du rapport ont aussi volontiers reconnu les limites de leur démarche. L'avant-propos du rapport expose que *« ce rapport constitue une version préliminaire, perfectible et a vocation à être amélioré. Le groupe de travail interministériel a en effet choisi de considérer ce premier travail, fondé de manière privilégiée sur des éléments de statistique, comme une étape vers l'élaboration d'un rapport périodique plus ambitieux, intégrant notamment les dimensions internationale et territoriale et la gouvernance du développement durable »*.

Plus précisément, M. Jean-Luc Laurent a exposé à la Délégation que *« la version présentée avait vocation à être mise à la disposition du public pour un examen critique ; la version finale, qui tiendra compte des critiques faites, pourrait être élaborée d'ici un an. Ensuite, une publication triennale du rapport pourrait suffire pour mettre en évidence l'évolution de la situation »*.

e) Un instrument destiné à fournir des références au débat public

Par ailleurs, les concepteurs du rapport mettent bien l'accent sur le fait que leur démarche ne concerne que des indicateurs de situation et que les choix qu'ils ont faits ont aussi eu pour objectif de laisser le débat ouvert. Ainsi, a indiqué M. Dominique Bureau, deux propositions concurrentes s'étaient fait jour. *« La première était celle d'une liste courte de cinq indicateurs synthétiques, permettant l'expression de choix politiques d'ensemble. La seconde était celle d'une batterie d'indicateurs plus fournie, permettant au public de construire son opinion à partir d'indicateurs dont il pourrait maîtriser les bases »*. M. Jean-Luc Laurent a clairement exposé que la commission des comptes et de l'économie de l'environnement avait débattu sur le fond avant de trancher *« en faveur d'une batterie relativement large, donc d'indicateurs moins intégrés qu'une série d'indicateurs synthétiques »*.

Répondant aux critiques qui ont été formulées sur cette décision, M. Dominique Bureau l'a justifiée par des raisons de transparence et de clarté des débats. *« Les concepteurs du rapport ont réfléchi à l'opportunité de construire et de présenter, sur ces bases, un ou des indices synthétiques alternatifs du PIB. Ils ont conclu qu'un tel indice, aussi souhaitable soit-il, supposerait, en l'état actuel de l'art statistique, trop d'implicité et rendrait le débat sur le développement durable prisonnier des experts. Ils ont donc considéré que l'état de l'art imposait, pour l'instant, d'y renoncer. »*

Et il a encore précisé que : *« La tâche demandée aux services était d'élaborer des informations utilisables par la société civile et les décideurs pour le débat public et l'action ; elle n'était pas de fournir une définition du développement durable au travers d'un indicateur synthétique qui le mesurerait. »*

Les 45 indicateurs ainsi élaborés doivent donc être considérés comme des éléments livrés à la construction du débat public. Comme l'a encore exposé M. Dominique Bureau, *« l'expérience montre que chaque fois que des dispositifs d'indicateurs sont élaborés et publiés, ils deviennent des références pour la formulation de critiques ou de choix politiques et de ce fait des instruments de pilotage pour les ministères. »*

M. Jean-Luc Laurent a aussi exposé que *« c'est au Parlement qu'il revenait désormais de juger de la qualité et de l'adéquation de l'exercice ; s'il émet des critiques, l'administration ne pourra qu'en tenir compte. »* C'est bien l'avis des rapporteurs : le travail lancé n'est qu'à l'origine d'un débat qui devra être politique et qui est aujourd'hui à construire.

En conclusion, les rapporteurs considèrent comme essentiel l'élaboration d'un outil statistique de situation et d'action en matière de développement durable. Cet outil doit comporter un nombre d'items permettant de mesurer isolément l'ensemble des composantes du développement durable. Les indicateurs nationaux doivent permettre des comparaisons internationales et comporter des déclinaisons régionales. Les indicateurs d'action doivent être adaptés aux compétences des pouvoirs qu'ils mesurent et être construits de façon à éviter tout biais. Dans cette perspective, les rapporteurs se félicitent du travail déjà entrepris par l'Etat en matière d'indicateurs de situation, et de la contribution au débat public qu'il représente.

Enfin, les rapporteurs considèrent que la construction d'un dispositif synthétique suppose un mouvement dynamique et interactif : construction d'indicateurs, critiques internes ou externes de ceux-ci, modifications, puis tentatives de construction d'indicateurs plus synthétiques, critiques de nouveau, jusqu'à l'élaboration d'un indicateur synthétique clair et reconnu. De plus, pour eux, si l'élaboration d'indicateurs synthétiques est un objectif nécessaire, cette synthèse est une question civique qui doit progresser dans le cadre d'un débat ouvert et sincère ; ils considèrent que si un indicateur synthétique est finalement élaboré, sa validation relève des instances politiques nationales élues, dans le cadre d'un débat public.

C. LES OUTILS POUR LA CONDUITE DES ACTIONS

1. Des outils pour les acteurs locaux

a) *Des actions spécifiques*

Le développement de meilleurs outils pour le développement durable ne saurait se limiter à l'élaboration d'indicateurs. Il faut des outils d'aide à la conduite de l'action.

On l'a vu, si la stratégie nationale de développement durable est bien un outil d'action, elle est celui d'un seul intervenant, l'Etat, lequel n'est ni l'unique acteur du développement durable, ni même sans doute le mieux placé pour agir. Au-delà de la stratégie nationale de développement durable, la progression des démarches de développement durable suppose donc aussi un outillage adéquat des acteurs les plus significatifs du développement durable, c'est-à-dire les pouvoirs locaux.

La Délégation a pu constater, lors de ses auditions, que les collectivités locales prenaient de plus en plus conscience de l'importance de leur rôle et de leurs compétences dans le domaine du développement durable, et qu'elles entreprenaient de s'organiser en conséquence. Ainsi, l'Association des régions de France s'est tout récemment dotée d'une commission « environnement et développement durable ».

Une telle organisation autonome est indispensable. En effet, non seulement les collectivités locales sont les premiers acteurs du développement durable, mais leur action y est spécifique : ce sont elles, et leurs organismes, qui lancent des investissements, élaborent des cahiers des charges, tranchent entre les projets. Elles seules travaillent sous le regard des associations locales, elles seules peuvent organiser la démocratie participative sur les décisions de leur ressort. L'Etat, eu égard à son organisation et à ses compétences, ne saurait leur servir d'exemple pour leur organisation. Il en est d'ailleurs tout à fait conscient, les auditions de ses responsables l'ont bien montré. Les arguments développés par M. Jean-Luc Laurent en faveur d'un système d'indicateurs différents pour les collectivités locales et l'Etat, eu égard à leurs compétences respectives, en sont l'exemple le plus éclairant. Lors de cette audition, M. Dominique Bureau avait proposé une autre piste encore puisqu'il avait indiqué que pour les collectivités locales, plutôt que celle de l'Etat, « *la démarche adoptée par les entreprises qui veulent agir dans le domaine du développement durable paraît un guide plus pertinent. Les rapports qu'elles établissent comportent d'abord un constat à vocation objective faisant apparaître la pression qu'elles exercent sur l'environnement. Ensuite, sont relatées les actions envisagées ou entreprises pour alléger cette pression, avec la fixation d'objectifs. Enfin, est présenté un suivi de la réalisation des actions et de l'effet de celles-ci* ».

Il apparaît ainsi que, de l'avis de leurs propres responsables comme de ceux de l'Etat, les collectivités locales ont besoin non seulement d'indicateurs mais aussi d'outils d'action pour le développement durable qui leur soient propres.

b) La nécessaire élaboration autonome d'outils adaptés

C'est au sortir de la première réunion de la commission environnement et développement durable de l'Association des régions de France que son président, M. Didier Jouve, a rencontré les rapporteurs. M. Didier Jouve leur a présenté les nouvelles préoccupations des régions et plus précisément de la région Rhône-Alpes, dont il est l'élu, en matière de développement durable, ainsi que leurs démarches et leurs méthodes dans ce domaine.

En Rhône-Alpes, a-t-il exposé, on s'est dit que pour faire réussir la dynamique du développement durable, il ne fallait pas la transformer en système de notation. La région a donc adopté une démarche pragmatique, qui conserve une lisibilité de la décision, et ne fasse pas de celle-ci la résultante d'une accumulation de notations techniques aussi multiples que, en réalité, impossibles à traiter correctement de façon synthétique.

Il a donc indiqué que, d'abord, il avait été décidé de s'efforcer de mettre fin aux politiques contradictoires avec des approches de développement durable. Ainsi, dans les zones en excédent de nitrates, les subventions à l'agriculture intensive ont été supprimées.

Ensuite, le conseil régional a entrepris de construire, pour les élus, un instrument d'aide à la décision simple et pratique.

M. Didier Jouve a présenté cet outil à la Délégation. Il s'agit d'un mécanisme à douze critères seulement, répartis entre les quatre piliers du développement durable, social, économique, environnemental et de gouvernance, et un cinquième domaine d'analyse, regroupant les critères de validation du projet (est-il faisable et entre-t-il dans les compétences de la région ?). L'analyse pour chaque pilier est donc le résultat de deux ou trois critères seulement. L'élu examine l'effet (positif, neutre, négatif) du projet envisagé sur chacune des cinq familles de critères. Le résultat d'ensemble lui permet une première appréciation globale.

L'outil, qui va être progressivement affiné, apparaît infiniment plus utile et fonctionnel pour lancer une dynamique qu'un questionnaire muni d'une batterie d'indicateurs. Il a retenu tout l'intérêt de la Délégation. Devant les difficultés des uns et des autres à élaborer de tels outils de décision, la Délégation souhaite que la publicité la plus large soit donnée à ce type d'innovations. C'est pourquoi les documents de méthode développés par la région Rhône-Alpes figurent en annexe au présent rapport, afin qu'ils puissent servir de ressources aux collectivités locales placées devant la même préoccupation, celle d'organiser leur démarche d'action en matière de développement durable.

M. Didier Jouve a cependant exposé qu'en revanche, pour l'évaluation a posteriori des projets, la région allait établir des critères d'évaluation plus développés. Il ne faut pas confondre, a-t-il souligné, aide à la décision et norme de réalisation. La région Rhône-Alpes va lancer 65 actions de développement durable (qui ne relèveront pas toutes du domaine de l'environnement) ; en même temps, elle va construire les indicateurs de leur réussite.

2. L'Etat : un puissant rôle d'appui

a) Des attentes fortes, des compétences reconnues

La décentralisation, qui ôte à l'Etat nombre de tâches de gestion locale, voire d'investissement local, au profit des collectivités territoriales, est par là même un atout pour le développement durable. Pour autant, elle ne le dispense pas, dans son statut d'Etat planificateur et stratège, d'appuyer le travail de formulation des outils de développement durable, voire d'en orienter, par les moyens à sa disposition, les politiques.

Plusieurs champs s'offrent à l'exercice des compétences et des capacités d'action de l'Etat. Les collectivités locales n'ont pas toutes la capacité de conception et d'élaboration de la région Rhône-Alpes. Reçus par les rapporteurs, certains représentants des associations d'élus ont mis en avant leur grande difficulté à appréhender le développement durable, à maîtriser les contradictions qu'ils y perçoivent, et que leurs interlocuteurs minimisent, à répondre à la démarche de l'Etat et aux demandes de leurs administrés. Le citoyen n'a pas de raison d'être plus à l'aise devant les problématiques de développement durable. Quant aux entreprises, selon Mme Anne-Marie Sacquet, elles ont besoin « *d'une synthèse claire, qui les guide dans leurs décisions d'investissement, en matière de transport par exemple.* »

On se trouve ainsi dans une situation où une attente très forte des élus, des acteurs économiques et des simples citoyens concernant la mise en œuvre des principes du développement durable se conjugue avec des difficultés aussi grandes d'une part à savoir ce qu'on peut en attendre, d'autre part à en mettre en œuvre les développements. « *Faute d'un éclairage adéquat et clair, expose M. Eric Guillon, les politiques menées au niveau local, par exemple en matière de transports, poursuivent trop souvent un simple objectif de protection de l'environnement, au lieu d'intégrer aussi les dimensions sociale et économique.* »

Dans le domaine économique, Mme Anne-Marie Sacquet a souligné que, l'Etat n'ayant pas accompagné la définition des normes HQE (Haute Qualité Environnementale) d'un effort de diffusion des besoins de compétences techniques nécessaires, les formations à ces techniques n'ont pas forcément été organisées ; en conséquence aujourd'hui, a-t-elle exposé, « *lorsqu'une société ou un particulier veut rénover un immeuble pour le mettre aux normes HQE, une partie du savoir-faire doit être importée, faute d'être disponible en France.* » De

ce fait, une partie des compétences et des emplois qui pourraient être créés par le développement durable ne le sont pas.

b) Construire le débat public, en développant la formation et l'information

Ce constat n'a cependant, aux dires de certains interlocuteurs de la Délégation, rien de décourageant. « *On peut même le tenir, au contraire, pour stimulant, expose M. Eric Guillon, car il y a sur le terrain un immense potentiel de prise en charge du développement durable, un gisement inexploité ; on peut constater lors de toutes les réunions publiques, tant les citoyens sont nombreux à y participer* » ; et il ajoute : « *Pour le dynamiser, il faut d'abord que l'Etat, les ministères, les responsables territoriaux envoient des signaux forts, qui montrent que le développement durable ne se réduit pas aux questions d'environnement, qu'il est créateur de richesses, et qu'il comporte un système de gouvernance dans lequel le citoyen est appelé à devenir acteur.* »

La Délégation a pu constater, à travers les auditions des représentants de l'Etat, que les compétences développées par l'Etat en matière de développement durable étaient indiscutables. Comme le dit encore M. Eric Guillon : « *l'Etat s'est doté d'un certain nombre de think tanks pour alimenter sa propre réflexion* » ; cependant, « *il ne diffuse guère leurs contributions aux collectivités locales et dans le reste de la société.* »

La stratégie nationale de développement durable illustre à merveille ce propos puisque, si elle définit et organise des actions en faveur du développement durable, elle ne comporte pas d'élément de débat sur les actions à mener ni non plus de référentiel sur ce que serait un développement durable.

De l'avis de la Délégation, la situation ainsi décrite n'est pas satisfaisante. Face à la demande forte et diffuse de sens, l'Etat ne doit pas laisser aux seules initiatives associatives l'organisation du débat sur le développement durable. On a vu plus haut, dans les pages consacrées aux outils juridiques, à quel point l'insertion du développement durable dans la vie sociale dépassait la simple action administrative, et à quel point le développement durable était désormais consacré par les institutions les plus élevées de l'Etat. L'Etat doit donc désormais mettre ses capacités de conception et de diffusion au service des autres intervenants.

Le premier domaine d'action qui s'ouvre à l'Etat est la gestion du débat public. Un débat public de qualité suppose des citoyens informés. Pour cela, les voies et les moyens sont connus. Il s'agit de la formation, de la sensibilisation et de l'information.

• Le développement de la formation est, pour la Délégation, un élément particulièrement important, auquel elle est particulièrement attachée. Sur ce point, elle se réjouit des propos tenus par le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, lors de son audition. « *Le ministère travaille en commun avec celui de l'éducation pour le*

développement de l'éducation à l'environnement et au développement durable », a-t-il exposé. « *L'éducation est évidemment essentielle. Elle se met en place à tous les niveaux.* » « *Après les expérimentations menées en 2003 et en 2004* », elle « *est désormais obligatoire.* »

De fait, aux termes de la stratégie nationale de développement durable, depuis la rentrée 2004 les programmes scolaires consacrent au développement durable 60 heures par élève au cours des premières phases de son cursus.

Cependant, le ministre a aussi insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas de s'en tenir aux « *écoles, collèges, lycées* ». La formation au développement durable doit aussi être développée, au-delà de la formation initiale, dans les « *écoles d'ingénieurs et universités* ». Il a ainsi fait observer qu'« *une chaire d'écologie industrielle vient d'être ouverte à Troyes* », au sein de l'université de technologie.

La formation permanente « *est aussi un outil* » a poursuivi le ministre. Le ministère de l'écologie et du développement durable veille à l'utiliser. Ainsi, a exposé M. Serge Lepeltier, « *le ministère s'est aperçu que le mécanisme du crédit d'impôt en faveur de l'installation de chauffe-eau solaires jouait peu, faute d'installateurs motivés et pratiquant des prix raisonnables. Après une rencontre du ministre avec le président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers, une action de sensibilisation va être lancée.* »

Les efforts du Gouvernement en matière de formation rejoignent ainsi les préoccupations de la Délégation. Celle-ci, sans méconnaître ni les difficultés, ni l'ampleur de la tâche, se félicite de ces orientations et invite à ce qu'elles soient poursuivies.

- La sensibilisation du grand public est la deuxième composante de la construction d'un solide débat public.

L'instrument principal en est aujourd'hui la *Semaine du développement durable*, dont les deux premières éditions ont eu lieu en 2003 et 2004. M. Serge Lepeltier a ainsi tiré le bilan de cette manifestation : « *La semaine du développement durable est une immense réussite pour la notoriété de la notion de développement durable : jamais les médias ne s'y étaient autant intéressés qu'à cette occasion* ». Il a cependant aussi exposé qu'il ne s'agissait pas de s'en tenir à ce constat : « *des modifications, a-t-il poursuivi, vont néanmoins être apportées au dispositif pour mieux le professionnaliser et assurer son succès dans la durée.* » De fait, le site internet du ministère expose que la prochaine *Semaine du développement durable*, qui se déroulera du lundi 30 mai au dimanche 5 juin 2005, mettra l'accent sur des présentations concrètes, et insistera sur la triple dimension du développement durable, au-delà de l'aspect environnemental.

Au-delà de cet événement-phare, le ministre a exposé qu'il n'était pas certain « *que la sensibilisation doive se faire de façon globale. Agir par secteur peut être une bonne méthode.* » A l'appui de cette analyse, il a indiqué que « *parallèlement à la discussion du projet de loi sur l'eau, une grande consultation nationale va être lancée début mai par les onze agences de l'eau* ». « *La réforme du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux fera donc l'objet d'une large concertation. Parallèlement, une campagne de sensibilisation nationale sera menée du 18 avril à la mi-juin* » avec la diffusion à la télévision, à des heures de grande écoute « *d'une série de petits films qui montreront que chacun doit se sentir concerné.* »

La Délégation se réjouit là encore de l'engagement de l'Etat envers une plus grande sensibilisation du public aux problématiques du développement durable, et de l'élargissement de cette action de sensibilisation au-delà de la semaine du développement durable.

Elle s'en réjouit d'autant plus que le Gouvernement semble partager ses propres orientations. Ainsi, M. Jean-Pierre Dufau s'étant inquiété du traitement du développement durable par les citoyens en termes de consommation, et ayant émis le souhait d'une orientation de la communication, de la sensibilisation et de l'éducation vers l'idée que « *le développement durable n'a pas de prix, et donc qu'il ne s'achète pas, qu'il est hors du champ des valeurs marchandes* », M. Serge Lepeltier a répondu que, en effet, « *le développement durable doit contribuer à ce que les citoyens se reconnaissent dans d'autres valeurs que la consommation* ».

- Enfin, au-delà de la formation et de la sensibilisation du grand public, il apparaît à la Délégation que la construction d'un débat institutionnel permanent à travers des rencontres, colloques, réunissant autour des responsables de l'Etat les représentants des collectivités locales, des chercheurs et universitaires, des associations, comme la DATAR sait si bien le faire en matière d'aménagement du territoire, ou l'Autorité de régulation des télécommunications en matière d'équipement numérique, serait un outil important de développement de la démarche du développement durable en France. Elle note cependant avec satisfaction que c'est dans ce chemin que l'Etat s'engage. Les propos de M. Jean-Luc Laurent, lors de son audition, ont par exemple clairement montré que la configuration choisie pour les indicateurs du développement durable retenus par l'Etat avait parmi ses objectifs celui de permettre un débat public ouvert, accessible au citoyen et libéré de l'emprise des experts.

L'ensemble de ces actions devrait également permettre, au-delà de l'action de l'Etat, aux collectivités locales ou aux entreprises, de décliner, à leur niveau, en fonction de leurs préoccupations et de leurs projets, des formations, des actions de sensibilisation, des débats construits sur des projets de développement durable. Cette déclinaison paraît elle aussi nécessaire à la Délégation.

Enfin, la stratégie nationale de développement durable prévoit cependant qu'un sondage annuel mesurera l'évolution de la sensibilisation du public au développement durable. Or, selon les propos même du ministre de l'écologie et du développement durable, « *il n'y a pas eu de sondage pour mesurer l'évolution de l'opinion* ». Certes, il a ajouté qu'« *un certain nombre d'indicateurs, en particulier des baromètres mensuels, montrent que l'environnement est une préoccupation très forte des Français, qui vient en troisième ou quatrième position, parfois à égalité avec l'emploi ou la sécurité* ». Il reste, on l'a vu et le ministre en est d'accord, que le développement durable n'est pas réductible à l'environnement. La Délégation souhaite donc instamment que cet instrument de suivi soit mis en place.

c) Promouvoir des procédures de certification

L'action conduite par l'Etat pourrait aussi trouver ses prolongations locales à travers des outils de certification et d'incitation. Devant la dispersion des méthodes et des organismes, un effort de cohérence est indispensable pour l'évaluation des politiques de développement durable ; il faut disposer d'outils reconnus et indiscutés permettant d'objectiver le débat.

On a évoqué plus haut la façon extrêmement confuse dont collectivités, voire entreprises, peuvent faire brillamment état de réalisations ponctuelles dans le domaine du développement durable alors que l'ensemble de leur action pourrait au contraire encourir la critique.

Inversement, des élus se plaignent de la difficulté de voir leurs efforts reconnus. Selon certains d'entre eux, les médias ne récompensent guère les efforts faits : ici, un reportage récent a porté sur des centres d'enfouissement dégradés, alors qu'un centre de tri et de compostage moderne est en construction. Ils se plaignent aussi, à l'occasion, que, alors que le tri sélectif astreint les administrés à un effort supplémentaire, à des redevances plus élevées, le produit n'ait pas toujours débouché : combien d'administrations, de collectivités, utilisent du papier recyclé ? les aciers recyclés sont impropres à de nombreux usages industriels. Faute d'une démarche d'ensemble qui soit visible, exposent-ils, l'administré se sent pris dans un maillage d'incohérences alors qu'on exige de lui des efforts.

Dans ces conditions, pourquoi l'Etat ne pourrait-il pas organiser, ou, en s'engageant moins, parrainer, des processus de labellisation ou de certification de l'action des collectivités qui garantiraient véracité et cohérence ?

Lors de son audition par les rapporteurs, M. Philippe Richert a exposé les conditions qui lui paraîtraient garantir l'équilibre d'un tel dispositif.

En premier lieu, a-t-il exposé, l'évaluation et la labellisation des politiques de développement durable doivent porter sur l'ensemble des domaines pouvant faire l'objet d'actions structurelles en matière de développement durable, dans les trois « piliers » de celui-ci, et pas seulement sur l'un ou l'autre d'entre

eux. L'évaluation ne doit notamment pas se transformer en évaluation exclusivement environnementale.

De plus, aucun label ne doit pouvoir être donné à une collectivité exclusivement sur ses domaines d'excellence : pour qu'une collectivité obtienne un label de développement durable, son action générale doit aussi atteindre une certaine moyenne et dans aucun domaine elle ne doit être évaluée en dessous d'un certain seuil minimal. Trop souvent, des prix récompensent une action ponctuelle, accomplie de façon isolée.

Le développement de processus de certification sur ces bases recueille le plein appui des rapporteurs. Le développement durable a besoin d'objectivation, et l'appréciation doit porter, eu égard à sa nature même, sur toute la diversité et la cohérence des politiques conduites.

d) Développer un effort de recherche

L'Etat dispose de capacités de recherche sans comparaison. Il serait logique qu'il en apporte l'appui aux politiques de développement durable, dans tous les domaines, urbanistique, sociologique ou scientifique. A vrai dire, il y paraît disposé. Ainsi, lors de son audition, M. Christian Brodhag a décrit l'un des services qui pourrait être rendus aux collectivités locales par la délégation interministérielle au développement durable. Soulignant qu'il était indispensable, *« pour favoriser le développement durable d'un territoire, que la gouvernance locale soit éclairée sur les enjeux »*, il a fait valoir que l'Etat pouvait avoir un rôle en ce sens : *« L'Etat doit pouvoir développer un travail d'analyse se traduisant par l'élaboration de « porter à connaissance » qui donneront aux collectivités l'information utile à l'action »*.

De même, il ne faut pas sous-estimer la complexité de la mise en place de certains équipements locaux. Leur implantation peut avoir pour enjeu ou pour conséquences des transformations radicales et durables de l'usage de la cité. Pour réussir l'implantation d'un transport en site propre, comme à Grenoble ou à Rouen, il ne suffit pas de tracer et financer une ligne. Il faut aussi convaincre les commerçants, les usagers, qui doivent retrouver dans d'autres domaines le confort qu'ils perdent dans certains ; il faut prévoir les équipements connexes, sans lesquels l'échec guette (des parkings en tête de ligne par exemple). Par son réseau territorial et sa force de recherche, l'Etat est le mieux placé pour recueillir, conserver, traiter l'information et les données issues de l'expérience. Il doit appuyer par ses travaux de recherches l'action des collectivités.

Enfin, il y a des recherches techniques à développer et à financer. Le bruit émis par les autoroutes varie selon les revêtements ; des équipements peuvent les limiter. Des recherches sur l'utilisation des déchets pour la production de matériaux peuvent être fort utiles : dans le pays de Bray, une entreprise fabrique des briques normandes à partir de boues de stations d'épuration. De même, les fonds de forme des routes proviennent des déchets d'usines d'incinération.

e) Utiliser des processus incitatifs

L'Etat pourrait aussi aller jusqu'à développer des processus incitatifs à l'attention des collectivités locales. Avec la décentralisation, la contractualisation est devenue le processus privilégié d'orientation des investissements des collectivités territoriales. Le contrat de plan Etat-régions, avec son volet territorial et l'insertion des fonds structurels européens, est l'outil de ce nouveau mode d'action. Son succès ne se dément pas, puisque la réforme projetée de cet outil, pour laquelle la Délégation a apporté en octobre dernier sa contribution, a pour objet son recadrage nécessaire eu égard à son considérable succès.

Ne serait-il pas envisageable que, une fois développé le dispositif de mesure, le caractère durable des projets négociés puisse avoir une influence sur leur taux de subventionnement ? M. Christian Brodhag a mentionné les contrats de plan Etat-régions comme un outil possible de la déclinaison dans le territoire des objectifs de l'Etat en matière de développement durable. M. Didier Jouve a également cité ce dispositif.

3. Quel outil d'intervention de l'Etat dans les territoires ?

a) Aménagement du territoire et développement durable

Cette éventualité amène évidemment à poser la question de l'outil administratif d'intervention de l'Etat dans les territoires.

Telle qu'elle a été présentée à la Délégation par M. Christian Brodhag, aujourd'hui la tâche du délégué interministériel au développement durable est fondamentalement une tâche de diffusion de la démarche de développement durable au sein de l'Etat. Pour autant, on l'a vu, le délégué considère que ce serait avoir une conception partielle de sa tâche que de s'en tenir là, et il a donc entrepris de mobiliser en région l'ensemble de l'action administrative, et pour cela de travailler avec l'autorité de coordination des services, les préfets. Avec les « porter à connaissance » il envisage aussi de mettre la capacité d'expertise de l'Etat au service des acteurs locaux du développement durable.

De fait, pour lui, les problématiques du développement durable doivent avoir des répercussions directes sur les politiques d'aménagement du territoire. « *Le développement durable, a-t-il exposé, est bien l'un des éléments clés de l'aménagement du territoire.* » Il développe ainsi son propos : « *Le modèle de référence pour le développement des territoires était, jusqu'ici, celui de la rurbanisation : l'implantation dans les campagnes d'acteurs issus de la ville, voire y travaillant, et soucieux d'y bénéficier des standards urbains, devait être un soutien puissant pour le monde rural ; or cette approche, dont il faut tenir compte, est désormais fragilisée par l'émergence des problèmes climatiques* ». Dans ces conditions, a-t-il poursuivi, « *la redéfinition de la mobilité est au cœur du développement durable. Le développement durable, c'est favoriser des modes de développement économes en énergie et peu producteurs de déchets, et promouvoir*

la primauté de la circulation de l'information sur celle de la matière ». C'est ainsi une révision fondamentale des politiques d'aménagement du territoire qui est proposée à la lumière des enjeux du développement durable.

Faisant part des travaux de l'Association des régions de France, M. Didier Jouve a exposé que l'ensemble des 18 régions présentes à la commission environnement et développement durable de l'association des régions de France avaient insisté sur la transversalité des deux notions d'aménagement du territoire et de développement durable. Il a également jugé qu'il était plus cohérent de rattacher le développement durable à l'aménagement du territoire qu'à d'autres secteurs d'action, comme l'environnement. La région Rhône-Alpes est-elle même passée à la mise en œuvre de cette réflexion : M. Didier Jouve est vice-président de la commission « aménagement du territoire et développement durable » de cette région.

Enfin, on l'a vu, faisant écho au délégué interministériel au développement durable, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Pierre Mirabaud, a aussi indiqué à la Délégation lors de son audition que : « *Aujourd'hui, l'aménagement du territoire doit intégrer la dimension du développement durable* ».

b) L'Observatoire des territoires : un outil qui doit intégrer les données du développement durable

Dans ces conditions, une première réalisation doit pouvoir être rapidement conduite. Elle tient à cœur à la Délégation. La DATAR pilote actuellement la mise en place d'un « Observatoire des territoires ».

Cet observatoire aura pour tâche principale la tenue à jour d'un site internet. La DATAR est venue le présenter aux rapporteurs. Il va regrouper, pour chaque niveau de territoire pour lesquels elles seront disponibles, l'ensemble des données statistiques, quel qu'en soit le ministère ou le service producteur.

Le site de l'Observatoire des territoires a été ouvert le 24 mars dernier (www.territoires.gouv.fr). Plusieurs pages sont encore en construction. Celles qui sont accessibles apparaissent déjà prometteuses.

Le délégué interministériel au développement durable, M. Christian Brodhag, a indiqué à la Délégation qu'il fallait « *que le dispositif d'évaluation et de mesure soit aussi intégré que possible* » ; M. Pierre Mirabaud a exposé que la DATAR « *travaille, sur tous ces sujets, en collaboration étroite avec toutes les administrations, notamment la délégation interministérielle au développement durable, et s'efforce d'intégrer la dimension du développement durable dans tous les programmes qu'elle met en œuvre, dans la réflexion de ses groupes de prospective, et dans les indicateurs du futur Observatoire des territoires.* »

La Délégation souhaite donc que l'intégration des indicateurs de développement durable au sein des données de l'Observatoire des territoires soit

l'une des premières manifestations de la nouvelle orientation de l'Etat en matière de développement durable.

Elle se réjouit sur ce point des propos tenus devant elle par le ministre de l'écologie et du développement durable. La mission de l'Observatoire des territoires, a-t-il exposé, *« suppose une bonne coopération avec les autres services, instituts et ministères, en particulier avec l'IFEN, qui élabore des données environnementales localisées ou agrégées. La coopération entre l'Observatoire et l'IFEN est bonne ; c'est le directeur de l'IFEN qui représente le ministère de l'écologie et du développement durable au sein de l'Observatoire. »*

c) La DATAR : un outil déjà en place

Si la mise en place de la délégation interministérielle au développement durable n'en est qu'à ses premiers balbutiements, l'Etat dispose déjà d'un instrument pour l'aménagement du territoire : la DATAR. Et, interrogé par les rapporteurs, M. Christian Brodhag a lui-même exposé que la DATAR avait *« vocation à être un maillon important du dispositif d'observation et de promotion du développement durable »*.

Entendu par la Délégation, le nouveau délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, M. Pierre Mirabaud, a relevé l'action ancienne de la DATAR en faveur de ce qui ne s'appelait pas encore « développement durable ». Il a alors rappelé le rôle de l'Etat et de la DATAR, dans une France décentralisée. Si comme on l'a déjà vu, pour la DATAR, *« l'échelon local constitue la bonne « porte d'entrée » du développement durable »*, il n'en revient pas moins à l'Etat *« d'être le garant des préoccupations de long terme, de s'assurer que les territoires mettent en oeuvre les décisions ou engagements pris par lui, et d'être un anticipateur doué d'imagination et soucieux d'expérimentation, à même de construire progressivement, en favorisant les projets qui viennent des territoires, une méthodologie efficace »*. M. Pierre Mirabaud a alors rappelé que, dans ce cadre : *« La DATAR a pour rôle à la fois de faire valoir la pertinence du cadre territorial, et aussi de s'assurer, via le réseau des préfets de régions et des secrétariats généraux à l'action régionale de ces préfetures, que les territoires mettent en oeuvre la stratégie nationale de l'Etat et ses engagements internationaux, notamment européens, dans ce domaine. »*

M. Pierre Mirabaud a aussi présenté les politiques relevant du développement durable actuellement pilotées par la DATAR. Ainsi, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, consacré au milieu rural, a pris *« d'importantes décisions en matière de protection et de valorisation des espaces ruraux périurbains, de procédures d'aménagement foncier, de protection des zones humides, de valorisation de la forêt, avec notamment les schémas stratégiques de massif »*. En matière de transport, le CIADT du 18 décembre 2003 *« a défini de nouvelles ambitions » « afin de réduire la prépondérance du transport routier et d'améliorer la qualité du service rendu, celle de l'usage des infrastructures et leur sécurité. »*

Il a enfin présenté les questions sur lesquelles la DATAR entend approfondir sa réflexion en matière de développement durable : *« l'articulation entre les besoins présents et ceux des générations futures, par exemple dans le domaine des transports ou de l'urbanisme ; le développement équitable des territoires, pour donner à chaque territoire toutes ses chances de développement, quelles que soient ses caractéristiques, urbaines ou rurales, en évitant la création de concentrations trop importantes ; les risques économiques, sociaux et écologiques liés à la périurbanisation, au réchauffement climatique, à la raréfaction des énergies non renouvelables ».*

Il faut enfin ajouter que l'Assemblée nationale s'est élevée, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, contre la multiplication des structures étatiques, et a prévenu, par la voix du Président de sa commission des finances, M. Pierre Méhaignerie, qu'elle n'accorderait pas de crédits à des structures nouvelles s'il n'y avait pas suppression corrélative de structures anciennes.

La politique d'aménagement du territoire doit s'infléchir sous l'effet de la prise en compte du développement durable ; l'Etat stratège doit garder un rôle d'orientation et de mise en cohérence de l'action des collectivités locales ; la DATAR est reconnue par tous comme l'instrument d'action de l'Etat pour l'aménagement du territoire, et elle souhaite elle-même prendre en charge ces nouvelles problématiques. Dans ces conditions, la position des rapporteurs est simple : la DATAR est l'outil de l'Etat pour l'action dans les territoires, elle doit l'être aussi pour son action en matière de développement durable.

La Délégation se réjouit que telle soit la voie dans laquelle semble s'engager le Gouvernement. Faisant écho aux propos de M. Christian Brodhag relatifs à la DATAR, il a en effet exposé que *« le délégué interministériel au développement durable et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale se sont rencontrés pour mettre en oeuvre la stratégie nationale de développement durable dans les futurs contrats entre l'État et les collectivités territoriales. »*

Le résultat de cette rencontre semble aller tout à fait dans le sens préconisé par la Délégation. *« A la suite de cette rencontre, a exposé le ministre, il a été décidé lors du séminaire gouvernemental du 23 mars 2005 d'intégrer le développement durable dans les travaux du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) consacré à la contractualisation »* (M. Serge Lepeltier a par ailleurs confié à la Délégation que la différence de statut entre un séminaire gouvernemental et un comité interministériel pour le développement durable lui paraissait assez tenue). A ces fins, a poursuivi le ministre, *« La DATAR mettra l'accent sur les cohérences à trouver, au sein des politiques d'aménagement territorial contractualisées, avec la stratégie nationale de développement durable, le plan climat et les enjeux internationaux et nationaux de développement durable ».*

Si les rapporteurs comprennent correctement les termes de cette décision gouvernementale, l'application territorialisée des politiques de développement durable de l'Etat rejoint le domaine de compétence du CIADT, dont les décisions sont préparées par la DATAR. Les incitations financières de l'Etat en matière de développement durable seront attribuées par le canal des contrats de plan Etat-régions. Enfin, la DATAR reçoit un mandat clair pour la gestion des enjeux territoriaux du développement durable.

Ce parti pris rencontre pleinement la démarche de la Délégation, et recueille sa pleine approbation : le développement durable est une approche d'ensemble. Ses enjeux en sont essentiels. Il ne doit pas faire l'objet d'une politique spécifique, mais se diffuser à travers l'ensemble des mécanismes d'action de l'Etat et des autres acteurs.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

I. - AUDITIONS

- MME ANNE-MARIE DUCROUX, PRESIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Lors de sa réunion du mercredi 10 novembre 2004, la Délégation a entendu Mme Anne-Marie Ducroux, présidente du conseil national du développement durable.

Mme Anne-Marie Ducroux, présidente du conseil national du développement durable, a présenté les modalités de la prise en charge du développement durable au sein de l'Etat. Celle-ci a été organisée à la suite de la déclaration du Président Jacques Chirac au sommet du développement durable tenu du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg, en parallèle de travaux relatifs à la Charte de l'environnement.

La première étape institutionnelle en a été le séminaire gouvernemental sur le développement durable tenu le 28 novembre 2002. Pour la première fois, le Gouvernement faisait clairement savoir que le développement durable était une affaire interministérielle, qui pouvait concerner l'ensemble des politiques de l'Etat, et non celle du seul ministère de l'écologie et du développement durable.

Par décret du 21 février 2003 a été créé le comité interministériel pour le développement durable, instance des arbitrages dans ce domaine. Pour en préparer les décisions et favoriser leur application, un haut fonctionnaire chargé du développement durable a été nommé dans chaque ministère. Les hauts fonctionnaires du développement durable assurent la sensibilisation et la formation au développement durable, la formulation de propositions ainsi que la déclinaison des actions décidées par le comité interministériel pour le développement durable. Ils assurent aussi le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable. Leur coordination est organisée au sein d'une structure horizontale placée sous l'autorité du ministre de l'écologie et du développement durable, le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable.

Parallèlement a été créé le conseil national du développement durable. Rattaché au Premier ministre, il est composé, outre son président, de 90 membres, représentants de collectivités territoriales, d'organisations professionnelles, d'entreprises et syndicats, d'associations ayant une activité dans le domaine du développement durable et de représentants de consommateurs, ainsi que de personnalités qualifiées. Il a pour fonction d'assurer l'expression de la société civile en matière de politiques de développement durable.

Les échanges entre le comité interministériel pour le développement durable, le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable et le conseil national du développement durable doivent concrétiser le dialogue entre la société et l'Etat sur le développement durable, conformément au principe de participation énoncé par la déclaration de Rio. Aux mêmes fins, de nombreux pays se dotent d'instances similaires.

En troisième lieu, il fut décidé de doter la France d'une stratégie nationale de développement durable. En effet, la France avait pris des positions internationales fortes, sans que des traductions opérationnelles d'une stratégie nationale n'aient pu encore aboutir ; cette situation singularisait la France, notamment au sein de l'Union européenne. Or, la préparation du sommet de Johannesburg avait provoqué une mobilisation exceptionnelle des acteurs, collectivités locales, entreprises et syndicats y compris. L'instant était donc propice pour faire aboutir l'élaboration d'une stratégie nationale, qui permette notamment de les impliquer. Le 3 juin 2003, la stratégie nationale de développement durable fut adoptée par le premier comité interministériel pour le développement durable et rendue publique.

La stratégie nationale de développement durable se décline en sous-ensembles, correspondants aux différents plans de réalisation des engagements pris, et conduits par des administrations ou interlocuteurs différents.

L'organisation institutionnelle qui prévalait lors de l'élaboration de la stratégie nationale a évolué. Le secrétariat d'Etat au développement durable a été supprimé en juin 2004. Une mission d'animation et de coordination de l'action des administrations de l'Etat en faveur du développement durable a été confiée à un délégué interministériel au développement durable. Celui-ci coordonne désormais l'action des hauts fonctionnaires chargés du développement durable. Le délégué interministériel au développement durable a aussi autorité sur la mission interministérielle de l'effet de serre.

Mme Anne-Marie Ducroux a alors présenté l'action du conseil national du développement durable. Le conseil national du développement durable a été mis en place en novembre 2002. Mme Anne-Marie Ducroux en a été nommée présidente dès sa création. A la demande des autorités, il a dû s'organiser et travailler très vite ; installé le 14 janvier 2003, il a tenu 33 réunions entre fin janvier et fin mars 2003, a adopté ses propositions le 23 avril 2003, de façon à les remettre dans les délais demandés, fin avril 2003. La structure a dû ainsi assurer avec une grande réactivité un travail important alors que les moyens humains et budgétaires nécessaires à son fonctionnement n'avaient pas été établis ni mis en place.

Les propositions pour la stratégie nationale de développement durable adoptées par le conseil national du développement durable sont organisées selon la même architecture que celle adoptée par l'Etat pour mener ses travaux. C'est un choix délibéré, destiné à rendre plus faciles et rapides l'examen et l'insertion par

l'Etat des actions préconisées par le conseil. La contribution du conseil national du développement durable est donc déclinée en six plans d'actions. Chaque thème comprend des propositions d'axes stratégiques, d'objectifs à atteindre, de mesures à mettre en œuvre à cette fin, d'indicateurs destinés à mesurer la réalisation de l'action. Un effort tout particulier a ainsi été fait chaque fois pour présenter un cheminement pour la réalisation de l'idée formulée.

Par ailleurs, la formulation des actions a aussi été l'occasion pour nombre de membres du conseil national du développement durable, montrant ainsi leur mobilisation et le caractère constructif de leur participation, de prendre des engagements de réalisation par eux-mêmes d'actions connexes à des actions dont ils proposaient la mise en œuvre par l'Etat.

Le conseil national du développement durable dispose de trois types d'attributions. Il peut formuler des propositions et recommandations en matière de développement durable. Il est associé au suivi et à l'évaluation des politiques mises en œuvre. Enfin, il peut être saisi de demandes d'avis sur des projets de loi ou de textes réglementaires. A ces missions s'ajoute un rôle de mise en relation des acteurs du développement durable. Les acteurs des trois composantes du développement durable que sont l'économie, la société et l'environnement ne se connaissent pas nécessairement ; ils ne disposaient pas d'enceinte institutionnelle permanente pour se rencontrer. Leur présence au conseil national du développement durable leur a permis non seulement de le faire mais aussi de nouer entre eux des partenariats.

Le conseil national du développement durable a fixé comme objectif à son action le développement des démarches de développement durable et tout particulièrement de la culture de concertation. Il travaille à faire progresser les processus de participation dans l'élaboration des décisions : pour lui, de leur qualité dépend celle des politiques publiques. Pour cela, le conseil ne travaille pas comme un comité d'experts fermé. Il cherche au contraire en permanence, selon les sujets, à associer à sa réflexion et à ses délibérations des acteurs extérieurs compétents et à recueillir leurs expériences : il a associé jusqu'ici environ 400 acteurs du développement durable. Sur les questions dont il est saisi, il travaille à la recherche de consensus ; lorsque les consensus ne sont pas atteints, son travail permet alors l'identification et la délimitation des champs sur lesquels il n'y a pas consensus ; il fournit ainsi dans les deux cas des indications précieuses. Sur ces bases, de janvier 2003 à juin 2004, le conseil a réuni 76 groupes de travail et 10 séances plénières. Il a rendu plusieurs avis, contributions et recommandations, dont deux relatives à la stratégie nationale de développement durable.

Le conseil national du développement durable s'est enfin attaché à faire vivre la diversité des saisines sur le développement durable. Au-delà de celles du ministère de l'écologie et du développement durable, il a ainsi été amené à répondre à des saisines des ministres de la recherche, de l'intérieur et de l'agriculture.

Le Président Emile Blessig a alors demandé à Mme Anne-Marie Ducroux quel bilan les membres du conseil national du développement durable dressaient des débuts de la mise en œuvre de la politique de développement durable.

Mme Anne-Marie Ducroux, présidente du conseil national du développement durable a répondu que, parmi les éléments positifs reconnus par les acteurs du développement durable figuraient la mise en place d'un dispositif institutionnel placé auprès du Premier ministre, composé du comité interministériel pour le développement durable et du conseil national du développement durable, le début d'une concertation interministérielle sur les enjeux du développement durable, le début d'un processus favorable à l'élaboration de dispositions de référence, une parole largement proposée à la société civile du fait de l'existence du conseil national du développement durable. Le conseil permet des échanges à un bon niveau ; il a pour interlocuteurs non pas le seul ministère de l'écologie et du développement durable mais l'ensemble des ministères ; sa position correspond au regard global et transversal inhérent aux problématiques du développement durable.

L'exercice est ainsi jugé par les membres du conseil comme recelant de très fortes potentialités pour l'expression d'idées ou, de façon générale, pour les relations au sein de la société autour des enjeux du développement durable, comme une source d'innovation politique, de modernité pour la gestion, voire d'inspiration pour la réforme de l'Etat.

Mme Anne-Marie Ducroux a alors fait observer que les acteurs du développement durable avaient aussi exprimé nombre de réserves sur le contenu de la stratégie nationale de développement durable elle-même, ainsi que sur les conditions de délai et du travail avec les services de l'Etat, dans la première phase. Ces réactions ont été publiées par le conseil à l'automne 2003, dans le fascicule intitulé « paroles d'acteurs ».

Les acteurs regrettent notamment ce qu'ils appellent le manque de vision et de priorités exprimées par le texte de la stratégie nationale de développement durable, la faiblesse des engagements chiffrés, le manque de calendriers précis, l'imprécision sur les outils de suivi. Ils font observer aussi que la stratégie actuelle ne semble guère concerner les entreprises, les associations ou les collectivités, mais principalement l'Etat acteur.

Ils considèrent aussi que la stratégie nationale de développement durable ne permet pas la comparaison aisée avec les propositions formulées par le conseil, malgré le schéma identique adopté par celui-ci à cette fin. Selon eux, l'Etat semble continuer à agir selon ses procédures administratives et institutionnelles habituelles, sans prendre en compte la logique plus vaste d'entraînement de tous les acteurs recommandée par le conseil national du développement durable pour répondre à l'ampleur de la mutation à entreprendre.

Les membres du conseil déplorent aussi la faiblesse de la prise en compte par l'Etat des propositions du conseil national du développement durable. Ils la comprennent d'autant moins qu'ils se sont fortement impliqués dans des délais difficiles et qu'ils ont une appréciation élevée de la valeur des propositions du conseil national du développement durable, constituée par les consensus réunis à cette occasion entre des acteurs qui n'en avaient pas toujours trouvés jusque là.

Ils s'étonnent enfin de la faiblesse des moyens alloués à la politique conduite comme à son dispositif. Ils soulignent le décalage par rapport aux ambitions, alors que les enjeux pèseront de plus en plus fort, que les marges de manoeuvre se réduisent avec le temps et que le coût de l'anticipation est infiniment moindre que celui de la réaction tardive.

Ils remarquent également que, en contradiction avec son objet, le développement durable n'est pas classé par la mise en œuvre de la loi d'orientation relative aux lois de finances comme une mission interministérielle.

M. Jean Launay a demandé quelles étaient les règles qui avaient présidé à la désignation des membres du conseil national du développement durable.

Mme Anne-Marie Ducroux a répondu qu'un premier principe avait été d'organiser une représentation équilibrée entre les représentants des associations, des collectivités locales et des entreprises, et entre les trois domaines constitués par la société, l'économie et l'environnement. Le second a été que chacune de ces trois catégories soit représentée au conseil national du développement durable à la fois par des organismes fédératifs, les plus à même de synthétiser les demandes et positions de leurs membres et de diffuser les conclusions adoptées par le conseil, et par des acteurs pris individuellement en fonction de l'intérêt des actions opérationnelles qu'ils avaient pu conduire sur ces sujets. La liste ainsi établie a été approuvée et publiée par arrêté du Premier ministre.

M. Serge Poignant s'est enquis du degré de mobilisation des partenaires composant le conseil national du développement durable.

Mme Anne-Marie Ducroux a répondu que la règle du bénévolat s'appliquant strictement aux fonctions de membre du conseil national du développement durable, la participation régulière aux travaux de celui-ci revêtait une signification forte. Elle a été très importante pendant les travaux sur la stratégie nationale de développement durable ; depuis, elle a pris un rythme moins intense, mais qui reste satisfaisant ; de nouvelles saisines l'ont relancée. Les membres du conseil restent tout à fait mobilisables, en fonction des saisines et des questions abordées.

M. Jean-Pierre Dufau a demandé quelle politique menait le conseil pour sensibiliser au développement durable, au-delà de ses membres et des acteurs qu'ils représentent, l'ensemble des citoyens. Il s'est ensuite enquis des conditions du suivi de la mise en œuvre des politiques relatives au développement durable et de l'évaluation de leurs progrès. Il a en particulier demandé si cette évaluation

était effectuée exclusivement au sein du conseil national du développement durable ou si celui-ci y associait des intervenants ou experts qui lui étaient extérieurs.

Mme Anne-Marie Ducroux a répondu que le conseil national du développement durable n'avait pas de reçu de mission de sensibilisation des citoyens par lui-même. En revanche, chacun des membres du conseil et des acteurs qu'il associe à ses travaux mène de telles actions ; la capacité de démultiplication ainsi acquise est considérable. Des rencontres nées au sein du conseil peuvent même aboutir à des partenariats, à l'image de celui passé entre le *World Wildlife Fund* et la Caisse nationale des caisses d'épargne ; le public de l'action spécifique de sensibilisation ainsi lancée est celui des 2,7 millions de sociétaires et des 40 000 salariés de la CNCE.

La semaine du développement durable, organisée chaque année depuis 2003 par le ministère de l'écologie et du développement durable, relève aussi de ce type d'action de sensibilisation. Par ailleurs, aux termes de la stratégie nationale de développement durable, à partir de la rentrée 2004, les programmes scolaires vont consacrer au développement durable 60 heures par élève au cours des premières phases de son cursus.

Le suivi et l'évaluation des actions est une nécessité. Il permet le réajustement des objectifs et la progression des réalisations. De tels processus itératifs existent dans de nombreux pays, les jugements sur leur efficacité y sont positifs et le conseil national du développement durable souhaite qu'ils se développent en France. A ce jour, le processus de réajustements annuels annoncé ne semble cependant pas avoir été lancé.

Des membres du conseil national du développement durable, ainsi que d'autres acteurs, ont été associés aux travaux d'élaboration d'une liste de 45 indicateurs, élaborée par les services de l'Etat.

Le Président Emile Blessig a demandé comment l'Etat prenait en compte les travaux du conseil national du développement durable. Rappelant que l'Etat avait prévu de publier chaque année un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, il a demandé si le conseil national du développement durable était associé à l'élaboration de ce rapport et quel en était l'état d'avancement actuel.

Il a ensuite souhaité savoir si le conseil national du développement durable avait été saisi du rapport sur les indicateurs élaboré par le commissariat au Plan et le ministère de l'écologie et du développement durable et présenté cet été à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

Enfin, il s'est enquis de la part de l'effort encore à faire jusqu'en 2008 pour la réalisation des objectifs de la stratégie nationale de développement durable, et comment cet effort se répartissait entre engagement national et déclinaisons au niveau local.

Mme Anne-Marie Ducroux a répondu que, comme l'exprime aussi le fascicule « paroles d'acteurs », les acteurs sollicités avaient le sentiment que, pour l'élaboration de la stratégie de développement durable, les travaux du conseil national du développement durable n'avaient été examinés et intégrés que de façon marginale. Le conseil national du développement durable est composé d'acteurs de statut parfois très important, aux compétences fortes, aux préoccupations très diverses, voire contradictoires et à la disponibilité réduite. Il leur est demandé une forte mobilisation et une grande réactivité compte tenu des délais généralement impartis. Leurs analyses sont au départ construites sur des bases hétérogènes, des points de vue et des intérêts divergents. Le conseil national du développement durable arrive néanmoins à mener des débats sur des questions concrètes, et à produire sur celles-ci des conclusions communes, adoptées par consensus. Les membres du conseil sont attentifs à la reconnaissance de la valeur des conclusions ainsi formulées. Ils considèrent que les conclusions du conseil et leurs travaux préparatoires ne sont pas pris à leur juste valeur, et ils comprennent mal qu'elles soient ainsi négligées.

En matière de suivi, l'Etat a pris deux engagements. Le premier est celui d'établir un rapport régulier sur la situation de la France au regard du développement durable. Pour cela 45 indicateurs ont été élaborés par ses services. Le second concerne la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable. Les indicateurs nécessaires sont différents. Les deux engagements font l'objet de rapports distincts que le gouvernement envisageait de remettre au Parlement à l'automne 2004.

Le conseil national du développement durable a été saisi d'une demande d'avis sur les 45 indicateurs, base du premier rapport. Il a rendu et publié en janvier 2004 son avis, intitulé « vers une empreinte de développement durable ». Il y note dans les choix effectués par les services de l'Etat la volonté d'adopter des indicateurs rigoureux et établis, mais regrette que l'approche ne traduise pas une vision claire du développement durable, recommande des choix d'indicateurs facilitant pour le rapport une démarche pédagogique et d'insertion dans le débat public, et critique la présentation d'informations séparées par piliers alors que la démarche du développement durable est celle de l'analyse des interactions entre les domaines. Il met aussi en évidence le lien nécessaire entre les deux rapports.

Malgré ses relances, le conseil n'a pu obtenir de réponse officielle sur le sort réservé à son avis, ainsi que sur le calendrier futur du rapport. Il a simplement pu constater à l'occasion de la parution du rapport sur les indicateurs du développement durable publié après présentation à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, que celui-ci mentionne sans autre détail que le conseil national du développement durable a été consulté.

Quant au rapport relatif au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, le conseil, malgré la définition de ses compétences, n'y a pas été associé et ne dispose d'aucune information sur l'état de son élaboration.

M. Jean Launay a demandé des précisions sur le type de consensus auquel arrivait le conseil national du développement durable, et sur l'éventuelle concurrence de compétences entre le conseil national du développement durable et d'autres instances de représentation de la société civile, au niveau national et dans les régions.

Mme Anne-Marie Ducroux a répondu que, souvent, les clivages en matière de développement durable ne recoupaient pas les clivages institutionnels habituels. L'expression au conseil de consensus est donc toujours le résultat d'un travail humain délicat et complexe. Dès lors que ces consensus sont formulés, ils sont une indication précieuse pour la décision. Ils valent au moins autant par leur statut lui-même que par les idées qu'ils formulent. C'est pourquoi, en séance plénière, le conseil examine conjointement au texte de synthèse celle de son juste reflet des débats.

Le conseil n'a pas été saisi de la question de la compétence d'autres instances de concertation de la société civile en matière de développement durable. Des propos spontanés de ses membres lors de débats connexes font cependant apparaître que les attributions d'autres instances nationales d'expression de la société civile ne leur semblent pas recouvrir les trois champs indissociables du développement durable et l'examen de leurs interactions. Ils estiment aussi que les procédures y sont lourdes et peu adaptées au débat sur le développement durable, qui nécessite des méthodes souples, susceptibles de faire apparaître plutôt la qualification des processus que la quantification des positions. La représentation aussi ne leur a souvent pas paru adaptée, tant au niveau national qu'au niveau régional.

Pour autant, ils ne considèrent pas le conseil comme l'instance exclusive de la concertation. D'autres outils retiennent leur attention, tels que les conseils de développement ou de concertation autour d'agendas 21 locaux. Figurent aussi dans leurs recommandations des dispositifs comme la création de liens ponctuels entre les exercices spécifiques.

M. Serge Poignant a fait observer que les propositions effectuées par toute instance ou groupe de travail n'étaient jamais intégrées immédiatement dans les références d'action des pouvoirs publics ; leur diffusion, leur intégration dans l'action, prend toujours un réel délai. La déception des auteurs d'un consensus peut alors trouver sa solution avec l'expérience. Il a ensuite demandé dans quelle mesure l'accroissement des moyens du conseil national du développement durable pourrait concourir à apaiser ces sentiments de déception.

Mme Anne-Marie Ducroux a fait valoir que la diffusion dans la durée, en vue de leur intégration progressive dans l'action, des travaux du conseil national du développement durable requerrait une structure administrative légère mais permanente, disposant des moyens nécessaires. Si les membres du conseil national du développement durable ont pu comprendre les conditions de travail du conseil en année d'installation, ils s'étonnent d'en voir perdurer les conditions de

précarité, après avoir contribué à sa réactivité et sa productivité, et après que le gouvernement se soit déclaré satisfait de son travail. Les membres du conseil seraient aussi confortés s'il pouvait être régulièrement répondu aux conclusions et avis du conseil ; dans certains pays, cette étape est prévue par la loi.

Les membres du conseil s'étonnent aussi de la disparité, qu'il ont pu constater, des moyens entre le conseil et d'autres structures nationales, voire régionales, ayant également pour mandat de représenter la société civile, dont les travaux ne sont pas soumis, pour leurs membres, à la règle du bénévolat, alors que seul le conseil national du développement durable a reçu un mandat clair pour traiter de chacun des trois piliers du développement durable, économique, social, et environnemental, et que sa composition et ses travaux ont été organisés en cohérence avec ce mandat.

- **M. JEAN-LUC LAURENT, VICE-PRESIDENT DE LA COMMISSION DES COMPTES ET DE L'ECONOMIE DE L'ENVIRONNEMENT**

Lors de sa réunion du mardi 16 novembre 2004, la Délégation a entendu M. Jean-Luc Laurent, vice-président de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

M. Jean-Luc Laurent, chef du service de l'inspection générale de l'environnement du ministère de l'écologie et du développement durable, vice-président de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, a d'abord présenté la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Le dispositif statistique du ministère de l'écologie et du développement durable n'a été mis en place que dans les années 1990. Il a été créé sous la forme d'un établissement public administratif, l'Institut français de l'environnement (IFEN). En même temps était créé l'office statistique de l'environnement de l'Union européenne, sous le nom d'Agence européenne de l'environnement ; il était prévu que cette agence disposerait de relais nationaux. L'Institut français de l'environnement a ainsi été installé à la fois comme service statistique français et comme correspondant de l'Agence européenne de l'environnement.

Par ailleurs, il s'est avéré que les agrégats macro-économiques de la comptabilité nationale ne pouvaient suffire à rendre compte des situations sectorielles. L'INSEE a donc encouragé les ministères à élaborer des comptes satellites. A ces fins, ceux-ci ont mis en place à partir du milieu des années 1990 des commissions des comptes, destinées à être les lieux où le corps social valide les projets statistiques.

La commission des comptes et de l'économie de l'environnement est l'un de ces organismes. Présidée par le ministre de l'environnement, elle comporte un vice-président, qui en est l'animateur permanent, et 44 membres. Ceux-ci sont pour moitié des représentants d'associations patronales et de syndicats, d'associations actives dans le domaine de l'environnement et d'associations de

consommateurs, d'associations d'élus, ainsi que des experts et personnalités qualifiées, et pour l'autre moitié des représentants de l'administration. L'INSEE y dispose d'un siège.

Les travaux statistiques du ministère sont soumis à la commission. La commission soumet elle-même régulièrement son travail au conseil national de l'information statistique (CNIS). L'INSEE peut ainsi vérifier la qualité de la statistique produite et intégrer celle-ci à ses comptes, sous forme de compte satellite.

Le ministre chargé de l'environnement ayant pour mission de veiller à l'insertion des problématiques environnementales au sein de l'action des autres ministères, la commission des comptes et de l'économie de l'environnement travaille en recoupement avec les services statistiques d'autres ministères. Pour traiter des questions de développement durable, elle est amenée à mobiliser l'information statistique de plusieurs d'entre eux.

M. Dominique Bureau, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'écologie et du développement durable, a alors présenté les indicateurs nationaux du développement durable approuvés par la commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

Lors de l'adoption de la stratégie nationale de développement durable, il s'est avéré que deux séries d'instruments de pilotage étaient nécessaires. La première est celle destinée au suivi de la réalisation de la stratégie nationale de développement durable. Ce suivi est assuré par le délégué interministériel au développement durable.

La seconde est l'infrastructure statistique nécessaire pour l'établissement d'un référentiel de la situation de la France au regard de la durabilité de son développement. Un tel référentiel est en effet indispensable pour guider l'analyse dans ce domaine, en vue des propositions d'actions futures.

En même temps qu'elle formulait la « stratégie de Lisbonne » en avril 2001, l'Union européenne avait décidé la constitution d'indicateurs pour en mesurer la réalisation. Les services de l'Etat ont donc élaboré des outils statistiques pour nourrir l'ensemble de ces indicateurs.

Cependant, nombre de ces outils s'attachent à des actions politiques qui doivent aboutir dans des délais relativement brefs. Le ministère chargé de l'environnement a au contraire souhaité disposer également d'indicateurs de long terme, aptes à permettre aux décideurs d'avoir accès aux risques connus. On s'aperçoit en effet que les insuffisances à l'origine des graves erreurs d'appréciation des risques de long terme relèvent au moins autant de la transmission de la connaissance que de la connaissance elle-même. Ainsi, les risques sanitaires de l'exposition à l'amiante étaient connus dès l'entre-deux-guerres ; le mésothélium comme l'asbestose étaient assez bien caractérisés. Pourtant, l'action de prévention a porté sur les risques inhérents au

dioxyde de soufre, pas sur l'amiante. La Banque mondiale s'est aussi dotée d'outils d'analyse des risques de long terme, afin d'éviter de financer des projets d'infrastructures qui pourraient faire peser de tels risques, comme des barrages hydroélectriques géants qui affaibliraient gravement la fertilité des plaines alluviales.

L'objectif a aussi été de compléter l'analyse statistique là où elle est défaillante ou lacunaire. Ainsi, en matière de cohésion sociale, ont été élaborés des indicateurs de mise en évidence des risques de fracture, les statistiques du ministère du travail fournissant l'information sous le seul angle de la cohésion.

Par ailleurs, deux propositions concurrentes s'étaient fait jour. La première était celle d'une liste courte de cinq indicateurs synthétiques, permettant l'expression de choix politiques d'ensemble. La seconde était celle d'une batterie d'indicateurs plus fournie, permettant au public de construire son opinion à partir d'indicateurs dont il pourrait maîtriser les bases. C'est ce choix qui a été fait. Lors de sa réunion, la commission des comptes et de l'économie de l'environnement a été saisie de la question, a statué, et avalisé le choix effectué. Il n'a de plus pas été formulé de demande de modification du rapport, et la commission l'a adopté en l'état.

Le rapport propose donc une batterie de 45 indicateurs ; chaque fiche comporte une explication méthodologique, une analyse de la pertinence de l'indicateur au regard de la problématique du développement durable, une présentation des perspectives d'évolution, voire des comparaisons internationales.

Les 45 indicateurs sont répartis sur les trois domaines du développement durable : société, économie, environnement. Les problématiques où ces domaines s'entrecroisent et interagissent les uns sur les autres ont été privilégiées. Par ailleurs un certain nombre d'indicateurs, dits « indicateurs-phares », ont été retenus pour la synthèse. Ils sont répartis en six champs.

Le premier est la prise en compte du développement humain, et non du seul produit intérieur brut (PIB). Il comporte deux indicateurs, l'espérance de vie sans incapacité, de façon à rendre compte, au-delà de la seule espérance de vie, de la qualité de celle-ci, et le taux de mortalité prématurée évitable. Ce dernier indicateur est calculé en décès annuels pour 1000 personnes liés aux comportements à risques et au système de soin. Le deuxième champ est celui des atteintes à l'environnement. Il comporte cinq indicateurs, rendant compte respectivement de l'artificialisation du territoire, de la qualité de l'air, de l'importance des prélèvements d'eau, de l'abondance des ressources halieutiques, et de la biodiversité. Le troisième champ est celui des ressources pour la croissance future. Les critères adoptés sont très proches des critères de long terme utilisés par les économistes : taux d'épargne nette ajusté, taux d'emploi, dépôts de brevets. Le quatrième champ est celui des modes de production et de consommation. Les indicateurs retenus sont la production de déchets par habitant et l'émission de gaz à effet de serre par unité de PIB. L'équité, entre les

générations et au sein de chacune d'elles, constitue le cinquième champ. Après un débat approfondi, un indicateur de part de la dette publique par rapport au PIB y a été introduit ; l'autre indicateur de synthèse est le niveau de vie relatif des personnes âgées. Enfin, les risques d'exclusion forment le sixième champ de la synthèse. Ce champ est composé d'indicateurs de fracture : le taux de chômage de longue durée et le pourcentage d'enfants vivant dans des familles à faible niveau de vie.

Les concepteurs du rapport ont réfléchi à l'opportunité de construire et de présenter, sur ces bases, un ou des indices synthétiques alternatifs du PIB. Ils ont conclu qu'un tel indice, aussi souhaitable soit-il, supposerait, en l'état actuel de l'art statistique, trop d'implicité et rendrait le débat sur le développement durable prisonnier des experts. Ils ont donc considéré que l'état de l'art imposait, pour l'instant, d'y renoncer.

Le rapport présente ensuite la situation de la France par rapport aux indices retenus. S'agissant du développement humain, si la France apparaît bien placée quant à l'espérance de vie sans incapacité, la mortalité évitable demeure élevée : il y a là un champ d'action pour les pouvoirs publics.

La pression sur l'environnement est réelle. Chaque habitant consomme de plus en plus d'espace, et ce de façon parfois irréversible. Les SAFER se sont alarmées de la pression urbaine sur l'espace agricole. L'évolution de la biodiversité est mesurée par un indicateur partiel, celui de l'abondance de l'alouette des champs. On sait cependant relier cet indice à la politique d'aménagement de l'espace rural, notamment celle de l'aménagement du bocage.

En matière de ressources pour le futur, l'indicateur d'épargne nette ajustée, c'est-à-dire d'épargne nette corrigée de la consommation de capital fixe et des dommages aux ressources naturelles (la production de gaz à effet de serre), mais accrue des dépenses d'éducation, aboutit à une division par deux de l'épargne monétaire. Cela confirme la nécessité de compléter le dispositif statistique macroéconomique. Les indicateurs de ce champ relatifs au capital humain montrent, pour le taux d'emploi, une légère amélioration des performances françaises mais un niveau de celles-ci qui reste faible au sein des pays développés, ainsi qu'une progression du nombre de dépôts de brevets par habitant forte, mais légèrement inférieure à celle de l'Union européenne dans son ensemble.

S'agissant des modes de production et de consommation, l'indicateur relatif à la production de déchets par habitant montre l'ampleur de son accroissement depuis les années 1980, même s'il fait apparaître un point d'inflexion en 1996. De même, l'indicateur relatif à la production de gaz à effet de serre par rapport au PIB retrace aussi bien l'effort effectué depuis 1997 que celui qui reste à faire.

Les indicateurs d'équité (dette publique par habitant en pourcentage du PIB et écarts de niveau de vie) présentent des résultats bien connus, de même que

le taux de chômage de longue durée, qui est, lui, un indicateur des risques d'exclusion.

La démarche met ainsi en relief que les questions les plus importantes pour la durabilité du développement ne sont pas toutes relatives à l'environnement, mais concernent également la sphère financière et la sphère sociale.

Il est apparu aussi que l'effort méritait d'être poursuivi, de façon à mieux pouvoir établir des perspectives sur les risques à long terme de la société française. Plusieurs champs ont d'ores et déjà été identifiés : celui de la gouvernance, celui des questions culturelles, et celui de la dimension territoriale, avec la déclinaison des indicateurs du rapport dans les travaux conduits par la DATAR.

Le Président Emile Blessig a souhaité savoir si les indicateurs présentés avaient vocation à venir abonder les données de l'observatoire des territoires actuellement en cours de mise en place par la DATAR.

Il a ensuite demandé si des déclinaisons régionales de ces indicateurs étaient élaborées par les services déconcentrés de l'Etat, si ces indicateurs étaient transposables à des niveaux infrarégionaux et quelle était leur portée opérationnelle.

M. Jean-Luc Laurent a répondu que la stratégie nationale de développement durable prévoyait l'établissement par les préfets d'indicateurs de durabilité pour l'évaluation des politiques locales ; leur réalisation n'est cependant qu'à ses prémises.

En revanche, les régions ont élaboré des monographies établissant leurs profils environnementaux à l'occasion de la formulation de leurs demandes de crédits du fonds structurel européen, le commissaire européen aux régions ayant imposé cet exercice pour l'accès aux fonds. Une évaluation prévue à mi-parcours s'est cependant révélée décevante.

Précisant que ces profils environnementaux étaient assez hétérogènes, **M. Dominique Bureau** a ajouté que l'IFEN avait en revanche entrepris d'organiser avec les services régionaux de l'Etat l'élaboration de « cahiers régionaux » qui comporteront des séries homogènes et suivies.

La déclinaison régionale des 45 indicateurs n'est pas hors de portée aujourd'hui des services du ministère de l'environnement. Cependant, on peut considérer que l'utilité d'une telle déclinaison concerne au plus les deux tiers des indicateurs. Il faut aussi souligner les limites des comparaisons qui pourront être faites. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur concentre le tiers de la biodiversité de l'espace français ; la pauvreté biologique relative d'autres régions peut être constatée depuis le Moyen-Age.

M. Jean-Pierre Dufau a souligné l'intérêt de séries établies sur la durée. Pour le même indicateur, de telles séries permettent aux acteurs de se fixer des

objectifs et aux observateurs d'évaluer les progrès ; elles peuvent ainsi être stimulantes tant pour les régions que pour l'Etat. Il a en conséquence demandé si de telles séries étaient en cours d'élaboration et si une évolution de l'observation vers un système d'évaluation et de notation de l'action était envisagée.

M. Dominique Bureau a répondu que les services du ministère travaillaient à l'élaboration d'éléments permettant des suivis dans le temps.

M. Jean-Luc Laurent a indiqué que la commission du développement durable de l'ONU organisait des exercices communs d'évaluation entre Etats du Nord et du Sud. Les différences de méthodes et de dispositifs apparaissent cependant grandes à ces occasions.

Le Président Emile Blessig a demandé dans quels délais l'établissement d'un système européen d'indicateurs du développement durable permettant des comparaisons entre Etats membres pouvait être envisagé.

M. Dominique Bureau a répondu qu'un dispositif cohérent comportant un peu moins d'indicateurs que les 45 indicateurs nationaux français était en cours d'élaboration au sein d'Eurostat ; une liste préliminaire a été établie ; son homogénéité progresse au fur et à mesure des révisions.

Convenant qu'il paraissait difficile de décliner les 45 indicateurs nationaux en dessous de l'échelon régional, **le Président Emile Blessig** a cependant fait remarquer que, eu égard au développement de la culture du développement durable dans la société, d'une part, et aux sollicitations institutionnelles, de l'autre, les collectivités locales inscrivaient de plus en plus souvent d'actions de développement durable dans leurs projets. Elles doivent alors faire face à l'inconsistance des dispositifs d'évaluation de leurs réalisations. Il a donc demandé si certains des 45 indicateurs élaborés ne pourraient pas être utilisés comme outils de mesure pour les travaux engagés au niveau local.

M. Dominique Bureau a répondu qu'un tel usage n'était pas possible aujourd'hui. En revanche, les obstacles pour y parvenir n'apparaissent pas dirimants.

Il n'est cependant pas certain qu'une déclinaison des indicateurs nationaux soit l'instrument le plus pertinent pour l'évaluation de l'action des collectivités locales. Celles-ci peuvent en effet se trouver dans des situations où elles n'ont pas compétence pour agir directement sur l'indicateur : une commune traversée par une route nationale très passante enregistrera un très fort taux de production de gaz carbonique, et ne pourra rien faire pour le faire évoluer.

La démarche adoptée par les entreprises qui veulent agir dans ce domaine paraît un guide plus pertinent. Les rapports qu'elles établissent comportent d'abord un constat à vocation objective faisant apparaître la pression qu'elles exercent sur l'environnement. Ensuite, sont relatées les actions envisagées ou

entreprises pour alléger cette pression, avec la fixation d'objectifs. Enfin, est présenté un suivi de la réalisation des actions et de l'effet de celles-ci.

Les collectivités pourraient procéder ainsi, en utilisant, pour la mesure des résultats, des indicateurs modifiés par rapport aux indicateurs nationaux.

M. Jean-Luc Laurent a fait observer que la déclaration de Rio prévoyait la réalisation d'un agenda, d'un diagnostic et d'une stratégie spécifiques, pour chaque groupe pertinent.

Il a ajouté qu'il pourrait être demandé aux collectivités locales de dresser un état de leur situation au regard des trois piliers du développement durable, et d'établir sur les questions de leur responsabilité et de leur compétence des indicateurs de situation et des indicateurs de suivi. Le débat local pourrait ainsi se focaliser sur les points sur lesquels la collectivité peut agir. Il est important de différencier le traitement des domaines de la responsabilité directe de la collectivité, ceux où elle peut agir, et celui des domaines qui ne sont pas de sa compétence, où elle peut faire valoir ses points de vue, mais sur lesquels elle n'a pas de prise directe.

Le Président Emile Blessig a alors exposé que, lors de son audition, la présidente du conseil national du développement durable avait fait part à la Délégation des critiques du conseil sur le choix des indicateurs, que celui-ci trouvait peu pédagogiques et trop cloisonnés par piliers ; il a demandé comment ces critiques avaient été prises en compte.

Il a ensuite souhaité savoir si l'élaboration d'indicateurs de mesure de la réalisation de la stratégie nationale de développement durable avait également été entreprise.

M. Dominique Bureau a répondu que les services du ministère avaient dû partir de l'existant, qui offrait des indicateurs séparés par piliers. Les services ont été saisis le 3 juin 2003. Le projet a été présenté au conseil national du développement durable le 23 octobre suivant. A ce stade, l'état présenté était relativement peu intégré. Le conseil national du développement durable a donc fait des remarques. Celles-ci ont été prises en compte. Un travail important a été fait entre la présentation au conseil national du développement durable et la présentation à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement pour accroître l'intégration des indicateurs.

Le conseil national du développement durable, lors de cette présentation, avait aussi souhaité aborder la question du suivi des plans d'action prévus par la stratégie nationale de développement durable. Cependant il s'agit là d'un autre dossier, qui relève du délégué interministériel au développement durable et du comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable.

Enfin, la tâche demandée aux services était d'élaborer des informations utilisables par la société civile et les décideurs pour le débat public et l'action ;

elle n'était pas de fournir une définition du développement durable au travers d'un indicateur synthétique qui le mesurerait.

M. Jean-Luc Laurent a rappelé que la commission des comptes et de l'économie de l'environnement avait statué sur le degré d'intégration des indicateurs, et qu'elle avait tranché en faveur d'une batterie relativement large, donc d'indicateurs moins intégrés qu'une série d'indicateurs synthétiques. Il a précisé que c'est au Parlement qu'il revenait désormais de juger de la qualité et de l'adéquation de l'exercice ; s'il émet des critiques, l'administration ne pourra qu'en tenir compte.

M. Dominique Bureau a précisé que, après examen, le CNIS avait finalement jugé que l'exercice était bien un travail d'information statistique sur la question, et qu'il relevait bien de sa compétence.

Le Président Emile Blessig et M. Jean-Pierre Dufau ont demandé quels seraient les instances ou les publics chargés de faire vivre les indicateurs.

M. Jean-Luc Laurent a répondu que la version présentée avait vocation à être mise à la disposition du public pour un examen critique ; la version finale, qui tiendra compte des critiques faites, pourrait être élaborée d'ici un an. Ensuite, une publication triennale du rapport pourrait suffire pour mettre en évidence l'évolution de la situation.

M. Dominique Bureau a ajouté que le rapport présenté était un instrument de mesure dont chacun devait pouvoir se servir. L'expérience montre que chaque fois que des dispositifs d'indicateurs sont élaborés et publiés, ils deviennent des références pour la formulation de critiques ou de choix politiques et de ce fait des instruments de pilotage pour les ministères.

Le Président Emile Blessig a conclu sur les perspectives qu'ouvrait la présente audition sur les liens entre aménagement du territoire et développement durable. Dans une France décentralisée, beaucoup d'actions de développement durable vont relever des collectivités locales. L'Etat a en charge l'affectation de ressources aux politiques décentralisées ; pour y procéder, il a besoin de pouvoir évaluer les actions conduites ; seule l'élaboration d'outils adaptés peut lui permettre de remplir sa tâche avec pertinence.

- **M. CHRISTIAN BRODHAG, DELEGUE INTERMINISTERIEL AU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Lors de sa réunion du mardi 7 décembre 2004, la Délégation a entendu M. Christian Brodhag, délégué interministériel au développement durable.

M. Christian Brodhag, délégué interministériel au développement durable, a d'abord présenté la stratégie nationale de développement durable. Celle-ci, élaborée à la suite des travaux du conseil national du développement

durable et d'un groupe de hauts fonctionnaires, devenu le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, constitue un dispositif structuré. Elle n'en est cependant qu'au début de sa mise en œuvre, et présente donc plutôt, aujourd'hui, les caractéristiques d'un programme d'actions. Les actions correctives à mener dans les domaines où les résultats, mesurés par les indicateurs du développement durable élaborés en application de la stratégie, sont les moins bons n'ont pas encore été lancées.

La stratégie a cependant créé, du fait de sa simple existence, un vrai mouvement. Ses limites n'obèrent ni l'importance des mesures prises, ni l'effectivité de l'action lancée. Elle comporte un tableau de bord destiné à permettre d'en mesurer la réalisation. A ce jour, 17 % des actions décidées ont été réalisées ; la réalisation de 19 % d'entre elles est avancée ; 34 % des actions sont au stade de l'engagement et 30 % des actions n'ont pas encore été engagées. La tenue en toute transparence d'un tel tableau de bord est un outil démocratique nouveau. Ce tableau de bord est aussi un outil de pilotage pour le délégué interministériel au développement durable, qui peut ensuite concentrer son action d'intermédiation, de construction, et d'impulsion interministérielle sur les actions qui progressent le moins.

M. Christian Brodhag a ensuite exposé que le délégué interministériel au développement durable avait une mission d'organisation de l'action en matière de développement durable. Il lui revient notamment de veiller, au milieu des formulations et des propositions d'ouverture de nouveaux chantiers, à la réalisation effective des actions lancées.

Au stade actuel cependant, il est vrai que si la fonction de délégué a été instituée, la délégation n'a pas encore été créée. Elle le sera par le décret portant réorganisation du ministère de l'écologie et du développement durable, dont l'élaboration est en cours.

Le délégué interministériel au développement durable a aussi pour mission de développer la prise en charge des problématiques du développement durable par l'ensemble des ministères. Chacun d'entre eux comporte désormais un haut fonctionnaire du développement durable. Des réunions du comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable permettent d'organiser les programmes d'actions. A cette fin, on commence aujourd'hui à croiser les objectifs de la stratégie nationale de développement durable avec les indicateurs désormais disponibles. Le délégué a entrepris aussi de mettre en place des groupes de travail par éléments sectoriels de la stratégie nationale, tels que le papier ou la gestion de l'eau. Une réunion administrative sur l'énergie éolienne organisée récemment par lui a réuni 40 représentants des administrations centrales concernées et 50 représentants des administrations déconcentrées de l'Etat. L'objectif était d'organiser l'échange de bonnes pratiques et d'accélérer le déploiement de ce mode de production d'énergie. Ce type de réunions doit se multiplier : elles sont de bons instruments pour faire remonter les difficultés et les préoccupations des services confrontés à l'action sur le terrain.

Une autre tâche du délégué est de poser et de faire entendre le discours de l'Etat au sein du foisonnement des rencontres et des échanges relatifs au développement durable.

L'entrée en vigueur du protocole de Kyoto modifie en profondeur le statut du développement durable ; elle induit l'intégration de la problématique du changement climatique dans l'ensemble des politiques publiques. Dans ce contexte plus favorable, deux grands chantiers sont à réaliser. Le premier est de créer un dispositif institutionnel qui assure la stabilité du processus d'action en matière de développement durable. Après la déclaration de Rio, en 1992, une première stratégie avait été mise en place ; elle comprenait notamment une Commission française du développement durable. En 1997, elle a été abandonnée au profit d'un nouveau processus. A partir de 2003, un troisième dispositif a été lancé, sur des bases une fois de plus nouvelles. Or, la continuité de l'action présuppose la formulation d'une réflexion institutionnelle solide. Pour cela, l'existence d'un dispositif institutionnel stable, qui donne aux acteurs un cadre pour l'identification en commun des questions stratégiques, est nécessaire. Des solutions de nature à assurer cette stabilité sont possibles. En Belgique, le dispositif d'action en matière de développement durable a été organisé par la loi.

Le deuxième chantier est relatif au développement de l'action sur le territoire. Parmi les objectifs de la stratégie nationale de développement durable figure l'élaboration de 500 Agendas 21 locaux. Cependant, la base de cette élaboration est le volontariat. Pour assurer la déclinaison d'une action globale, il faudra recourir à d'autres instruments ; on peut s'intéresser, par exemple, au processus des contrats de plan.

Faisant observer que le législateur semblait marginalisé dans les approches relatives au développement durable, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a demandé si les problématiques du développement durable ne devraient pas au contraire être intégrées dans l'ensemble du processus législatif.

Elle s'est ensuite inquiétée de l'écart entre la généralisation des références au développement durable, devenu une véritable antienne du débat public, et les réalisations concrètes dans ce domaine, et s'est enquis des montants des crédits budgétaires concrètement consacrés au développement durable tant dans le budget de l'Etat que dans ceux des collectivités locales.

M. Christian Brodhag a répondu que le délégué interministériel au développement durable ne disposait pas, en l'état actuel, de crédits propres ; au sein du budget du ministère de l'écologie et du développement durable, 15 millions d'euros sont affectés à des actions de promotion du développement durable.

Le développement d'actions d'animation et de sensibilisation au développement durable ne requiert pas forcément de budgets supplémentaires. En revanche, il est essentiel que de telles actions permettent de mobiliser d'autres

ministères. C'est pourquoi le ministère de l'écologie et du développement durable a demandé que dans la ventilation des crédits selon les normes de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, le développement durable fasse l'objet d'un traitement transversal.

Il est difficile d'isoler les crédits consacrés au développement durable au sein des budgets des collectivités locales, même si les coûts d'actions figurant aux Agendas 21, voire les coûts d'actions relatives au développement durable inscrites dans certains schémas de cohésion territoriale, peuvent être identifiés.

La multiplication, dans des conditions de plus en plus indifférenciées, des références au développement durable est une préoccupation. C'est aussi la tâche du délégué interministériel au développement durable de recadrer la définition du concept, et d'associer celui-ci à la réalisation de dossiers concrets aux résultats mesurables. La formulation du dossier relatif aux émissions de gaz carbonique, où a été fixé pour les pays industrialisés un objectif, la réduction des émissions par quatre, au rythme de 3 % par an d'ici le milieu du siècle, où un dispositif de mesure est opérationnel, est un exemple des actions de recadrage conceptuel à mener, parallèlement à la réalisation même de l'objectif.

Faisant observer que la mesure de la réalisation d'une stratégie supposait l'existence d'indicateurs spécifiques adéquats, **M. Serge Poignant** a demandé selon quelle procédure il était prévu d'élaborer ceux-ci, si le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable y travaillait seul ou en liaison avec les services déconcentrés, comment le conseil national du développement durable y était associé, quelles relations allaient être établies avec les élus locaux. Il a enfin souhaité savoir s'il était prévu d'élaborer des indicateurs d'action locale.

M. Christian Brodhag a répondu que le délégué interministériel au développement durable était tout à fait ouvert au dialogue, notamment avec le conseil national du développement durable et les associations d'élus.

Il a ajouté que le cadre régional était particulièrement adapté à la réflexion sur la stratégie nationale de développement durable et à sa réalisation. Un autre cadre d'action est constitué par chaque territoire ; les enjeux sont multiples en matière de développement durable ; il est donc souhaitable que les consensus puissent se formaliser territoire par territoire, au sein de chacun d'eux.

Le travail sur les indicateurs comporte plusieurs difficultés. La première est que l'élaboration d'indicateurs fonctionnels suppose de disposer de séries statistiques suffisamment longues ; le risque est alors d'éluder des enjeux cruciaux parce que les indicateurs ne sont pas disponibles. La deuxième est de s'en tenir à la description ; si la réflexion stratégique n'a pas hiérarchisé les indicateurs, le traitement de certains domaines essentiels peut ne pas être privilégié alors même que les indicateurs auront bien mis en évidence leur situation difficile. Il y a donc un travail d'identification des enjeux stratégiques à faire à partir des résultats fournis par les indicateurs. Ce travail doit être fait au plan national mais aussi

territoire par territoire. En effet, selon les territoires, les enjeux principaux pourront diverger : ici, l'enjeu principal peut être la très grande pauvreté ; ailleurs, ce sera la préservation d'une zone naturelle sensible. L'Etat doit pouvoir développer un travail d'analyse se traduisant par l'élaboration de « porter à connaissance » qui donneront aux collectivités l'information utile à l'action.

Le Président Emile Blessig a souhaité savoir comment et par qui pourraient être conduites la réflexion théorique sur les enjeux et la mise en œuvre pratique des solutions.

M. Christian Brodhag a répondu qu'un rapport sur les indicateurs avait été élaboré au niveau national. Aux niveaux infranationaux, tout reste à faire ; cependant, des réseaux de correspondants doivent pouvoir être développés. La question de la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle reste ouverte, même si l'outil du contrat de plan vient facilement à l'idée.

Soulignant que la décentralisation conduisait à la définition d'un Etat concentré sur l'identification et le pilotage des actions stratégiques, **le Président Emile Blessig** a demandé selon quelles procédures l'Etat pourrait coordonner les éléments de mesure du développement durable afin de les organiser en système.

M. Christian Brodhag a répondu qu'il était vrai qu'aujourd'hui on ne disposait pas d'un système de mesure coordonné du développement durable. Un enjeu important est cependant non pas l'élaboration de l'information mais son partage. L'information peut en effet exister hors de l'Etat. Ainsi, les impayés d'électricité, information dont dispose EDF, sont aussi un indicateur social, qui fait apparaître la répartition de la pauvreté sur le territoire.

M. Jean Launay a souhaité connaître le montant des crédits consacrés au développement durable.

Il a ensuite souhaité savoir comment le délégué interministériel au développement durable et le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable travaillaient pour faire prendre en compte par les services de l'Etat la réalisation de la stratégie nationale de développement durable, notamment dans les territoires.

Enfin, il a demandé quelle collaboration était organisée entre le délégué interministériel au développement durable et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Le Président Emile Blessig a émis l'hypothèse que le développement durable était devenu l'un des éléments clés de l'aménagement du territoire.

M. Christian Brodhag a répondu qu'il n'était pas en mesure de chiffrer précisément les crédits consacrés au développement durable.

Même si, dans certains ministères, le poste qu'occupe le haut fonctionnaire du développement durable offre à celui-ci une réelle capacité d'action, le délégué interministériel au développement durable travaille à faire en sorte que la prise en compte des problématiques du développement durable n'y soit pas assurée par ce seul haut fonctionnaire. Le délégué travaille ainsi à la généralisation de dispositifs réunissant autour des problématiques de développement durable les principaux responsables administratifs de chaque ministère.

En région, la réunion des directions régionales de l'environnement et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement fournit un interlocuteur naturel au délégué interministériel au développement durable. Cependant, la prise en compte du développement durable dans les régions suppose l'irrigation par les problématiques de celui-ci de l'ensemble des politiques qui peuvent y être conduites. A cette fin, au-delà des services du ministère de l'écologie et du développement durable, le délégué veut mobiliser en région l'ensemble de l'action administrative. Il a donc entrepris de travailler avec l'autorité de coordination des services, les préfets. Ceux-ci sont en général sensibles aux perspectives offertes par le développement durable pour l'action stratégique de l'Etat en région. Le développement durable est bien l'un des éléments clés de l'aménagement du territoire.

Le modèle de référence pour le développement des territoires était, jusqu'ici, celui de la rurbanisation : l'implantation dans les campagnes d'acteurs issus de la ville, voire y travaillant, et soucieux d'y bénéficier des standards urbains, devait être un soutien puissant pour le monde rural ; or cette approche, dont il faut tenir compte, est désormais fragilisée par l'émergence des problèmes climatiques : il faut réinventer la définition de la mobilité.

M. Serge Poignant a fait observer que cette redéfinition mettait aussi en cause la politique des pôles de compétitivité, déjà fragilisée par la pression foncière qu'elle implique.

Le Président Emile Blessig a demandé si des réflexions avaient déjà croisé les problématiques de l'aménagement du territoire et du développement durable, et si avaient déjà été repérées des approches d'aménagement du territoire faisant converger aménagement du territoire et développement durable, et d'autres les faisant diverger.

M. Christian Brodhag a répondu que, du cadre européen au cadre local, il y avait plusieurs échelles géographiques d'aménagement du territoire, et que leurs logiques n'étaient pas identiques. On considère que la meilleure garantie du dynamisme d'un développement local est qu'il soit partagé par les acteurs ; dès lors, le mode d'action privilégié est la fédération des acteurs autour de projets communs. Une difficulté cependant est que le consensus des acteurs peut se réaliser en opposition ou au détriment d'autres acteurs : en opposition à des acteurs voisins, au détriment des générations futures. Il est donc indispensable,

pour favoriser le développement durable d'un territoire, que la gouvernance locale soit éclairée sur les enjeux : c'est cette réflexion qui est à l'origine de l'idée des « porter à connaissance ».

Par ailleurs, il faut parfois arbitrer entre plusieurs paramètres du développement durable : ainsi, promouvoir les modes de construction locaux peut amener à souhaiter rouvrir des carrières locales de matériaux, dont la fermeture avait pu être décidée pour des raisons de nuisance à l'environnement. L'arbitrage entre l'hydraulique, source d'énergie durable, et la gestion piscicole, source de biodiversité, est un autre exemple bien connu. On ne dispose pas d'outils satisfaisants pour éclairer les arbitrages internes au développement durable.

Le Président Emile Blessig a alors demandé si l'on pouvait considérer que favoriser l'accès à l'information sur le territoire, en réduisant les obligations de mobilité physique, était favorable au développement durable, et si, dans ces conditions, la généralisation de l'internet haut débit sur le territoire n'était pas un enjeu essentiel du développement durable.

M. Christian Brodhag a répondu que la redéfinition de la mobilité était au cœur du développement durable. Le développement durable, c'est favoriser des modes de développement économes en énergie et peu producteurs de déchets, et promouvoir la primauté de la circulation de l'information sur celle de la matière. La création d'une société de la connaissance et de son partage est l'un des enjeux de la stratégie européenne de développement aujourd'hui.

Après avoir indiqué que la Délégation était soucieuse que l'Etat, dans son rôle de stratège d'un pays décentralisé, se dote d'un instrument d'évaluation de la pertinence des actions de développement durable sur le territoire, et rappelé qu'elle avait elle-même entrepris de telles actions d'évaluation dans quatre domaines, l'eau, l'air, l'énergie et les déchets, **le Président Emile Blessig** a demandé si le délégué interministériel au développement durable arrivait facilement à obtenir l'accès aux indicateurs élaborés par d'autres ministères, et si les indicateurs du développement durable n'avaient pas toute leur place au sein des données que le nouvel observatoire des territoires mis en place par la DATAR allait traiter au profit de l'ensemble des acteurs.

Après avoir observé que plusieurs indicateurs importants parmi les 45 indicateurs retenus pour le développement durable mesuraient la situation dans les domaines auxquels s'intéressait la Délégation, **M. Christian Brodhag** a répondu qu'il fallait que le dispositif d'évaluation et de mesure soit aussi intégré que possible, et que la DATAR avait vocation à être un maillon important du dispositif d'observation et de promotion du développement durable. Cependant, bien souvent, l'information nécessaire à l'action décentralisée existe ; simplement elle n'est pas intégrée dans la prise de décision, ou encore elle est ignorée par les décideurs.

Le Président Emile Blessig a alors souhaité savoir comment la stratégie nationale du développement durable s'inscrivait au sein de la stratégie européenne de développement durable.

M. Christian Brodhag a répondu que le développement d'une stratégie européenne de développement durable ne suscitait pas toujours de synergies. Des propositions de nature à renforcer la construction d'une telle stratégie, notamment quant à son intégration dans les territoires, n'ont récemment pas trouvé le succès. Une approche plus globale que la simple approche environnementale suscite parfois des craintes quant à la dilution qui pourrait s'ensuivre ; on voit aussi se développer des propositions formulées en termes de technologies propres et d'éco-efficience, considérées comme plus faciles à intégrer au sein du débat économique traditionnel.

- **M. PIERRE MIRABAUD, DELEGUE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE**

Lors de sa réunion du mercredi 26 janvier 2005, la Délégation a entendu M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Le président Emile Blessig a souhaité la bienvenue au nouveau délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et jugé utile de faire le point avec lui sur les « chantiers » en cours ainsi que sur l'approche qu'a la DATAR du développement durable. Il s'est dit heureux et honoré d'avoir été désigné par le Président de l'Assemblée nationale pour siéger au nouvel Observatoire des territoires, qui doit être installé prochainement et qui sera un outil important de la politique d'aménagement du territoire.

M. Pierre Mirabaud a d'abord présenté les cinq grands chantiers de la DATAR pour 2005. Le premier chantier est celui de la connaissance. Quatre groupes de prospective –sur le développement durable, sur les technologies de l'information et de la communication, sur la compétitivité, sur la préparation d'un cadre stratégique de référence en vue des futurs programmes européens – ont été créés pour éclairer la réflexion et l'action des pouvoirs publics. L'Observatoire des territoires sera installé dans les semaines à venir ; un grand nombre de cartes et d'indicateurs pourront alors être consultés sur son site Internet ; son conseil d'orientation décidera, lors de sa première réunion, des travaux à mener en vue de la rédaction, avant le début de l'été, du premier rapport triennal sur les dynamiques et les inégalités du territoire. Enfin, la DATAR a reçu désormais la mission, qui incombait précédemment au Commissariat général du Plan, d'évaluer les contrats Etat-régions ; elle s'attachera à unifier et rendre plus sûres les méthodes et à mieux mutualiser les résultats.

Le deuxième chantier est celui de la préparation des grands outils de programmation de nouvelle génération : contrats Etat-régions, fonds structurels européens. Les premiers connaissent actuellement des difficultés liées à la

conjoncture économique et budgétaire ; fin 2004, soit deux ans avant la fin du parcours, leur taux d'exécution était de 55 % environ. Quant aux seconds, les inquiétudes qu'avait suscitées le faible rythme de consommation des crédits n'ont plus lieu d'être, et jusqu'ici seuls 0,75 % des fonds ont dû faire l'objet d'un dégagement d'office ; on voit même poindre, dans les territoires, le regret que l'enveloppe ne soit pas plus importante...

Le Premier Ministre avait demandé, sur la nouvelle formule des contrats Etat-régions, les avis de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale, de celle du Sénat, du Conseil économique et social et des trois grandes associations d'élus. L'Association des régions de France venant de faire parvenir son avis, la phase de concertation est maintenant achevée, et les deux inspecteurs généraux missionnés à cette fin rendront leur avis de synthèse dans le courant de février 2005. Il semble d'ores et déjà, cependant, qu'il y ait unanimité sur plusieurs points : l'utilité de poursuivre, en la resserrant sur un nombre limité de thématiques, la contractualisation ; la fixation à six ou sept ans de la durée des contrats, avec révision à mi-parcours ; le développement d'outils de suivi et d'évaluation de l'impact ; le maintien de l'extension de la contractualisation à d'autres entités telles qu'agglomérations, pays, ou encore parcs naturels régionaux ; la nécessité d'un cadre stratégique préalable.

S'agissant des fonds structurels européens, la première question qui se pose est celle de leur enveloppe, qui dépendra des perspectives financières qu'adoptera l'Union : selon que la Commission et les Etats se mettront d'accord sur un montant du budget communautaire de 1 % du PNB, de 1,24 % ou un montant intermédiaire, et compte tenu de l'arrivée de dix nouveaux Etats membres, le montant des fonds disponibles pour les anciens, dont la France, ne sera évidemment pas le même. Les aspects réglementaires sont également en discussion à Bruxelles ; pour la répartition des fonds, le zonage sera remplacé par un cadrage par objectifs ; un cadre stratégique de référence doit être établi par l'Union européenne – les Etats ayant leur mot à dire –, et par chaque pays. La France entend mettre l'accent sur quatre thèmes : l'innovation et l'économie de la connaissance ; l'environnement et la prévention des risques ; l'accessibilité et les services économiques d'intérêt général ; l'emploi. Pour la préparation de ce cadre, la DATAR va travailler avec les régions.

Le troisième chantier est celui des pôles de compétitivité. Il a été lancé par le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004. Les projets doivent être adressés avant la fin du mois de février aux préfets de région, qui auront un mois pour donner leur avis, de même que les conseils régionaux. Ensuite, les experts des différents ministères, ainsi que des personnalités qualifiées, donneront le leur sur l'intérêt des projets, en termes d'innovation et de développement économique. Enfin, un CIADT arrêtera, sans doute à la fin du deuxième trimestre, la liste des projets retenus. Il semble que 80 à 90 projets soient en cours d'élaboration, mais tous ne seront pas prêts pour le 28 février ; il y aura cependant d'autres échéances. Toute la difficulté sera de

maintenir le niveau élevé d'exigence quant à la qualité des projets labellisés, qui devront être de niveau mondial ou européen, tout en veillant à ne pas faire retomber la dynamique enclenchée par l'appel à projets.

Le quatrième chantier est celui des services au public. Le Sénat vient d'adopter un amendement au projet de loi sur le développement des territoires ruraux qui tend à harmoniser les procédures de consultation, et le Premier Ministre installera prochainement la Conférence des services publics en milieu rural, ainsi qu'il l'avait annoncé au Congrès de l'Association des maires de France. L'expérimentation qui avait été lancée dans quatre départements a récemment été étendue à onze autres, par circulaire du ministre et du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire. Il s'agit de mieux satisfaire les besoins des usagers, en dépassant les symboliques traditionnelles : la présence de services médicaux, par exemple, est sans doute plus importante que celle de perceptions.

Le cinquième chantier, enfin, est celui que l'on pourrait appeler « des territoires ». Il comporte plusieurs aspects. Le Conseil national du littoral, prévu par le projet de loi sur le développement des territoires ruraux, sera mis en place en 2005 et un appel à projets sur la gestion intégrée des zones côtières a été lancé voici quelques semaines. La coopération métropolitaine a également fait l'objet d'un appel à projets ; douze ont été déposés, sept autres le seront lors de l'échéance de juin 2005. Des propositions en faveur des villes moyennes, auxquelles la DATAR travaille avec l'Association des villes moyennes, devraient en outre être présentées lors d'un prochain CIADT. Quant au milieu rural, enfin, la DATAR aura son rôle dans la mise en oeuvre des dispositions actuellement en discussion au sein du projet de loi sur les territoires ruraux, et elle continue de contribuer à l'application des décisions du CIADT du 3 septembre 2003 : des progrès notables dans la couverture des « zones blanches » en téléphonie mobile devraient être accomplis au cours de l'année 2005, et la progression géographique du haut débit, qui fait l'objet du nouvel article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, reste une priorité. Les appels à projets visent à susciter des dynamiques et des initiatives.

M. Pierre Mirabaud a ensuite exposé que la DATAR se sentait très concernée par le développement durable. La DATAR a été à l'origine de la création des agences de l'eau, des parcs naturels régionaux, du Conservatoire du littoral et même, en partie, du ministère de l'Environnement, à une époque où le concept de développement durable n'était pas formalisé.

Aujourd'hui l'aménagement du territoire doit intégrer la dimension du développement durable. « Penser globalement et agir localement », entend-on dire souvent ; de fait, pour la DATAR, l'échelon local constitue la bonne « porte d'entrée » du développement durable, ne serait-ce que parce que les actions y sont plus faciles à identifier, et le cloisonnement des responsabilités moindre. Il revient toutefois à l'Etat d'être le garant des préoccupations de long terme, de s'assurer que les territoires mettent en oeuvre les décisions ou engagements pris par lui, et d'être un anticipateur doué d'imagination et soucieux d'expérimentation, à même

de construire progressivement, en favorisant les projets qui viennent des territoires, une méthodologie efficace. La DATAR a pour rôle à la fois de faire valoir la pertinence du cadre territorial, et aussi de s'assurer, via le réseau des préfets de régions et des secrétariats généraux à l'action régionale de ces préfetures, que les territoires mettent en oeuvre la stratégie nationale de l'Etat et ses engagements internationaux, notamment européens, dans ce domaine.

Le CIADT du 3 septembre 2003, consacré au milieu rural, a pris d'importantes décisions en matière de protection et de valorisation des espaces ruraux périurbains, de procédures d'aménagement foncier, de protection des zones humides, de valorisation de la forêt, avec notamment les schémas stratégiques de massif. Le projet de loi sur les territoires ruraux comporte des dispositions pour faire du développement équitable et durable de la montagne un objectif national. Le CIADT du 14 septembre 2004 a pris des mesures visant à protéger les zones littorales de la pression démographique, dont le recensement fait apparaître qu'elle continue de s'accroître. Le CIADT du 18 décembre 2003 a défini de nouvelles ambitions pour la politique des transports, notamment dans les domaines ferroviaire, fluvial et maritime, afin de réduire la prépondérance du transport routier et d'améliorer la qualité du service rendu, celle de l'usage des infrastructures et leur sécurité.

Les questions sur lesquelles la DATAR entend approfondir sa réflexion en matière de développement durable sont notamment : l'articulation entre les besoins présents et ceux des générations futures, par exemple dans le domaine des transports ou de l'urbanisme ; le développement équitable des territoires, pour donner à chaque territoire toutes ses chances de développement, quelles que soient ses caractéristiques, urbaines ou rurales, en évitant la création de concentrations trop importantes ; les risques économiques, sociaux et écologiques liés à la périurbanisation, au réchauffement climatique, à la raréfaction des énergies non renouvelables ; l'articulation de la politique nationale avec une politique européenne appelée à devenir de plus en plus exigeante, y compris pour l'octroi des fonds structurels. La DATAR travaille, sur tous ces sujets, en collaboration étroite avec toutes les administrations, notamment la délégation interministérielle au développement durable, et s'efforce d'intégrer la dimension du développement durable dans tous les programmes qu'elle met en oeuvre, dans la réflexion de ses groupes de prospective, et dans les indicateurs du futur Observatoire des territoires.

Mme Henriette Martinez s'est dite partagée, en tant que députée du département français le plus enclavé, le seul classé en niveau 4 par la DATAR, entre deux sentiments : à entendre le Délégué, les difficultés des zones rurales fragiles vont trouver leur solution ; cependant, c'est un discours que l'on entend depuis très longtemps sans que les choses évoluent beaucoup. Les Hautes-Alpes attendent depuis vingt ans, et quelque douze ministres de l'équipement, l'achèvement de l'autoroute A 51 et le percement du tunnel du Mont-Genèvre qui les désenclaveront en les reliant à la fois au reste de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et à l'Italie toute proche. Il est bien d'aménager la

montagne, mais encore faut-il que les agriculteurs qui s'y accrochent encore ne soient pas découragés, notamment par le retour du loup, qui peut faire sourire à Paris, mais qui est dramatique pour les éleveurs.

Quant aux services publics, le département des Hautes-Alpes comporte des cantons entiers désormais sans médecin, et où aucun ne veut s'installer, où l'on ne reçoit que trois chaînes de télévision pour le prix d'une redevance entière, et où – sans même parler du haut débit – le téléphone portable ne passe pas, ce qui peut poser, en montagne, des problèmes de sécurité, rendus plus aigus encore par la forte fréquentation touristique. Le sentiment des habitants, formulé avec une certaine amertume, est que l'on a décidé en haut lieu – à Paris, à Bruxelles... – de sacrifier certaines zones pour en faire des réserves naturelles destinées au loisir des citadins.

M. Jean Auclair a approuvé le changement des perspectives officielles qui font désormais référence aux « services au public » plutôt qu'au « services publics ». Il n'est pas réaliste en effet de vouloir à toutes forces conserver des trésoreries ou des bureaux de poste où il ne vient que deux ou trois personnes par jour, voire par semaine : mieux vaut créer des points d'accueil polyvalents, qui draineront un plus large public. La DATAR a un rôle éminent à jouer : celui de faire admettre à des élus locaux volontiers conservateurs la nécessité de cette « perestroïka ».

Après avoir souligné que la présence du service public revêtait, en milieu rural, un aspect symbolique non négligeable, **M. Jacques Le Nay** a regretté que les règles d'urbanisme, conçues pour la ville, handicapent la construction en milieu rural et, partant, le maintien de la population, voire l'installation des nouvelles générations. C'est pourtant l'effectif de la population qui conditionne le maintien de la présence des services publics. Il est important que chacun ait le droit effectif d'habiter où il veut.

M. Jean Launay a fait valoir que la situation des zones rurales était très contrastée : si certaines restent très enclavées, d'autres ont été désenclavées, notamment par l'autoroute, comme c'est le cas dans le département du Lot. S'agissant du droit de l'urbanisme, il faut évidemment avoir le souci du développement durable, mais il faut aussi anticiper l'artificialisation des territoires et trouver des règles du jeu qui permettent de la maîtriser.

Approuvant la création de pôles de compétitivité, **M. Serge Poignant** s'est interrogé sur l'implantation des grandes infrastructures de liaison. Il a ensuite demandé quel serait le contenu des indicateurs que retiendra l'Observatoire des territoires.

Le président Emile Blessig a fait observer que l'aménagement du territoire était une entreprise vaine sans action en faveur de l'attractivité du territoire. Il a alors demandé si la DATAR était en mesure d'apporter des éléments

qui permettent d'apprécier si tel ou tel territoire connaît ou non une évolution dynamique.

Répondant aux intervenants, **M. Pierre Mirabaud** a apporté les précisions suivantes :

- l'autoroute A 51 figure parmi les projets d'infrastructures retenus par le CIADT du 3 décembre 2003. En liaison avec la nouvelle agence de financement des infrastructures, qui va être installée en 2005, La DATAR travaille à la mise en œuvre des décisions de ce CIADT ;

- la montagne est l'un des atouts de la France, et la DATAR, qui est d'ailleurs à l'origine de la politique de la montagne, a travaillé à consolider les commissariats de massif, à mettre en place la concertation locale, avec les commissions de massif, et à mettre en œuvre les schémas de massif, qui permettent de rassembler les partenaires autour de quelques objectifs. Les zones de montagne peuvent également bénéficier des aides et exonérations prévues pour les zones de revitalisation rurale ; le projet de loi sur les territoires ruraux devrait améliorer les conditions d'accès des zones de montagne à ce type d'aides ;

- des aides à l'implantation de médecins sont prévues notamment par la loi sur le développement des territoires ruraux. Les organismes d'assurance-maladie sont également très attentifs à cette question. C'est une question dont l'importance va bien au-delà de celle du maintien de services comme les perceptions, même si la symbolique est moins forte : il faut être très attentif aux écarts qui se creusent entre les territoires en matière d'accès aux soins. Les indicateurs indiquent des situations très contrastées. L'Observatoire des professions de santé constitue un outil utile, dont les données éclaireront, par exemple, les discussions sur le numerus clausus et sa modulation régionale ;

- le rôle de la DATAR est d'initier des procédures et de susciter des envies de développement, en s'appuyant sur des données statistiques les plus détaillées possible. Les résultats du dernier recensement avaient fait apparaître des évolutions démographiques intéressantes : la concentration urbaine n'est pas un phénomène généralisé, certains espaces ruraux ont gagné des habitants entre 1990 et 1999. Les premiers éléments du nouveau recensement semblent confirmer cette évolution ;

- l'Etat recherche la meilleure accessibilité possible à ses services. Celle-ci ne passe pas forcément par des implantations physiques; les techniques de l'information et de la communication sont un élément de réduction du clivage entre France rurale et France urbaine : nombreux sont les agriculteurs qui ont su se les approprier pour dialoguer avec leur coopérative, la MSA ou le Crédit agricole ; la DATAR doit veiller à la diffusion de la formation à ces outils, voire à la mise en place d'interfaces pour faciliter l'accès aux services par leur canal. La politique des points d'accueil polyvalents permet aussi de concourir à cette action. Ces points offrent à proximité la quasi-totalité des services tout en élargissant les

plages horaires d'accueil des usagers, notamment lorsqu'ils sont confiés à des commerces ; les Hautes-Alpes sont l'un des onze départements auxquels l'expérimentation vient d'être étendue ; il importera d'assurer aux habitants une information complète sur les nouvelles possibilités qui leur sont ainsi offertes. Il faut animer une stratégie sur les « services au public » au sens large, qu'ils relèvent de l'Etat, des collectivités locales, d'organismes de statut privé, comme la sécurité sociale, ou encore du secteur privé, comme les commerces. Cette vision extensive correspond d'ailleurs à la demande des gens souhaitant s'installer en milieu rural ; ainsi que l'a montré un colloque qui s'est tenu à Saint-Brieuc en décembre 2004, ceux-ci souhaitent bénéficier de la totalité des services dont ils disposaient en ville. Les questions d'organisation et les coûts induits font qu'il est essentiel de regrouper les expériences locales et de mieux faire connaître celles qui ont donné de bons résultats ;

- la construction de logements individuels a connu, ces dernières années, une forte progression sur l'ensemble du territoire. Une loi a été votée récemment qui a levé certains freins, en veillant toutefois à éviter une trop grande extension des zones bâties, notamment à cause des problèmes posés pour l'organisation des transports par l'étalement urbain et des risques écologiques que comporte l'artificialisation des sols ;

- l'Observatoire des territoires va être mis en place dès que seront connues les toutes dernières nominations au conseil d'orientation. L'outil informatique est prêt, et ce sont quelque 300 items qui pourront être consultés par tous, avec des références à jour au niveau régional et départemental, voire à celui des agglomérations ou des bassins d'emploi. Ainsi les projets pourront être construits à partir d'éléments plus sûrs et l'impact des politiques suivies pourra être mesuré avec précision ;

- le premier rapport de l'Observatoire sur les dynamiques et l'attractivité des territoires devrait être disponible d'ici l'été 2005. L'attractivité est au coeur des préoccupations de la DATAR ; celle-ci ne prône en aucun cas un modèle unique de développement : tous les territoires doivent avoir leurs chances, et pouvoir exploiter les atouts qui sont les leurs, même s'il apparaît que la partie sud de la France connaît un développement démographique plus rapide que sa partie nord ; à cette fin, la DATAR travaille à l'accès aux services publics, à l'implantation des grandes infrastructures, au soutien du développement des activités économiques ; les aides à l'implantation des entreprises sont cependant suspendues aux incertitudes de la politique européenne et à l'interprétation des règles de la concurrence qui prévaudra. On prête à la nouvelle commissaire chargée de la concurrence l'intention de supprimer, hors des zones d'objectif 1, toutes les aides à l'implantation des entreprises, sauf les plus petites ; si tel devait être le cas, cela signerait tout simplement la fin de la prime d'aménagement du territoire. Seules les entreprises de moins de 250 salariés pourraient continuer à bénéficier d'un dispositif moins souple. En tout état de cause, il convient de soutenir et de susciter l'initiative locale.

M. Louis Giscard d'Estaing a demandé, s'agissant de la nouvelle génération des contrats Etat-régions, si la proposition de création d'un logiciel dédié à leur suivi, adoptée par la Délégation à l'initiative de M. Jacques Le Nay et lui-même, serait mise en oeuvre.

M. Jean Launay s'est interrogé, étant donné la disparition programmée de l'objectif 2, sur la possibilité de faire accepter par la Commission européenne, avec le soutien d'autres Etats concernés, le maintien, au sein des fonds structurels, de dispositifs spécifiques en faveur des zones de montagne.

M. Pierre Mirabaud a répondu qu'un outil de suivi efficace de l'exécution des contrats Etat-régions était indispensable. La DATAR souhaite que la prochaine génération de contrats en soit dotée. Elle étudie l'extension à cette fin du logiciel *Présage* utilisé pour le suivi des fonds structurels européens ;

La DATAR considère que la montagne est une zone prioritaire ; tous les Etats de l'Union ne partagent malheureusement pas ce point de vue. Il faut travailler à la faire reconnaître comme telle par l'Union européenne.

- M. ERIC GUILLON, PRESIDENT DU COMITE FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE (COMITE 21)

Lors de sa réunion du mercredi 9 février 2005, la Délégation a entendu M. Eric Guillon, président du Comité français pour l'environnement et le développement durable (Comité 21).

Le président Emile Blessig a présenté le Comité 21. Cette association est née en 1994 à l'initiative de M. Michel Barnier, alors ministre de l'environnement, du regroupement de trois associations : l'Entente européenne pour l'environnement, le Comité français pour l'environnement et la Fondation européenne pour l'environnement, fondées respectivement par Mmes Huguette Bouchardeau, Simone Veil et Bettina Laville. Sa particularité est d'être organisée en quatre collèges : entreprises, collectivités, associations, personnalités et membres de droit. Son président, M. Eric Guillon, est issu du monde de l'entreprise ; il est aussi le Président d'Eco-Emballages et membre du Conseil national des déchets.

Ces caractéristiques rendent précieuses, pour la Délégation, les analyses du Comité 21, notamment sur la stratégie nationale de développement durable et sur les démarches à engager dans le domaine du développement durable par l'Etat, les collectivités publiques et les entreprises.

M. Eric Guillon, président du Comité 21, s'est dit honoré de l'invitation faite par la Délégation au Comité 21. Celui-ci s'efforce de conduire ses analyses, souvent critiques, de façon aussi objective que possible, en tirant parti de sa composition même, et en procédant par concertation et débat. A l'origine, les réflexions étaient menées au sein des différents collèges, mais il est bien vite

apparu que croiser les approches était la meilleure façon de tirer parti de la diversité des composantes de l'association, qui compte désormais 320 adhérents. Tous les sujets sont abordés, sans tabou d'aucune sorte. L'objectif est que la décision prise le soit sur la base de consensus solides et argumentés.

Mme Anne-Marie Sacquet, directrice générale du Comité 21, a présenté les quatre axes de travail fixés par le conseil d'administration tenu en décembre 2004.

Le premier est l'éducation et la formation au développement durable. C'est un axe essentiel, car les actions et les initiatives achoppent, on le voit bien, sur le manque de formation et d'éducation des citoyens. Cela passe notamment par la déclinaison de la démarche Agenda 21 dans les établissements scolaires, avec définition de référentiels d'évaluation.

Le deuxième axe consiste à ancrer le développement durable dans les territoires. Le Comité 21 dispose pour cela d'un réseau d'adhérents qui sont eux-mêmes des têtes de réseau : communautés urbaines, associations telles que le *World Wildlife Fund* ou la Confédération nationale du cadre de vie... La mobilisation de ce réseau permet de répondre aux attentes des collectivités et de bâtir des partenariats concrets, notamment pour l'établissement d'agendas 21, ou l'élaboration de nouveaux modes de décision et d'action publiques.

Le troisième axe consiste à promouvoir un développement économique responsable, qui préserve l'environnement et garantisse aux salariés des conditions de vie et de travail harmonieuses. Les quelque cent entreprises adhérentes du Comité ont participé à ses travaux en vue d'élaborer des recommandations portant sur quatre secteurs : alimentation, énergie, transports, déchets. Des panels ont été constitués afin d'identifier les blocages rencontrés et d'envisager des actions concrètes pour les lever. Des engagements ont été pris à la suite de ces travaux.

Le dernier axe est celui des échanges européens. Il s'agit non seulement de s'inspirer des bonnes pratiques observées chez nos voisins, mais aussi de leur apporter nos spécificités, notamment en matière sociale et sanitaire. Des accords ont été conclus avec le Réseau catalan des villes durables et avec la Coordination italienne des Agendas 21 locaux.

M. Eric Guillon a souligné que le concept même de développement durable ne faisait pas encore l'objet d'une véritable appropriation par le citoyen. Dans le meilleur des cas, celui-ci est sensibilisé aux questions d'environnement, mais non à la problématique dans son ensemble, qui reste le fait d'un réseau d'experts. Pourtant, les attentes sont très fortes sur le terrain, où les citoyens sont demandeurs d'une démarche qui les associe. Il importe donc de tout faire pour mettre le concept de développement durable à la disposition de chacun, là où il vit, c'est-à-dire dans sa commune, son département, sa région, son entreprise. Le Comité 21 s'efforce de promouvoir le développement d'agendas 21, qui sont les outils adéquats pour réaliser cet objectif, en apportant notamment les

méthodologies nécessaires. Il constate cependant qu'on ne sent pas, au niveau national, malgré le discours tenu par le Président de la République à Johannesburg, de véritable volonté politique de décliner ce concept du haut vers le bas, de l'Etat vers la commune et le citoyen, avec une ambition, des objectifs précis, des délais, des responsables identifiés et une vision d'ensemble. Enfin, on ne sent pas non plus, dans la grande majorité des collectivités, la nécessité de la prise en compte du développement durable. Il en résulte que la France est en retard sur la plupart de ses partenaires européens, notamment méditerranéens : en Italie, il y a déjà 400 Agendas 21 locaux, adaptés aux réalités des territoires.

Ce constat n'a cependant rien de décourageant. On peut même le tenir, au contraire, pour stimulant, car il y a sur le terrain un immense potentiel de prise en charge du développement durable, un gisement inexploité ; on peut le constater lors de toutes les réunions publiques, tant les citoyens sont nombreux à y participer. Pour le dynamiser, il faut d'abord que l'Etat, les ministères, les responsables territoriaux envoient des signaux forts, qui montrent que le développement durable ne se réduit pas aux questions d'environnement, qu'il est créateur de richesses, et qu'il comporte un système de gouvernance dans lequel le citoyen est appelé à devenir acteur. Le développement durable, c'est aussi une démarche d'établissement des choix, et des objectifs partagés à la suite de concertations approfondies, et pas seulement entre des gens qui étaient déjà d'accord au départ... Enfin, il est essentiel de définir des indicateurs pertinents, sans lesquels il n'est pas possible d'avancer : non pas 500 indicateurs, ni même 80, mais une poignée, que le citoyen puisse suivre et comprendre, et sur lesquels il puisse se mobiliser, et de façon à ce que l'action des citoyens puisse s'inscrire au sein d'un système de référence nationale.

Mme Anne-Marie Sacquet a observé qu'il était impossible au citoyen d'assimiler une stratégie développée en 300 pages et 600 mesures. Même les grandes entreprises ont besoin non pas d'une accumulation de normes, mais d'une synthèse claire, qui les guide dans leurs décisions d'investissement, en matière de transport par exemple. L'Etat aujourd'hui n'offre pas cette synthèse. Par ailleurs, la politique nationale du développement durable manque beaucoup de transversalité : ainsi, la définition des normes HQE (Haute Qualité Environnement) n'a pas été accompagnée du développement des formations à ces techniques ; lorsqu'une société ou un particulier veut rénover un immeuble pour le mettre aux normes HQE, une partie du savoir-faire doit être importée, faute d'être disponible en France.

M. Serge Poignant s'est interrogé sur l'ampleur du domaine du développement durable, sous lequel on range tout aussi bien la pollution, les économies d'énergie, les normes de sécurité, que la démocratie de proximité. Si tout est développement durable, comment le mesurer d'une façon perceptible par le citoyen ? Ne faut-il pas s'en tenir à ce qui est mesurable ?

M. Max Roustan a souligné, en faisant part de son expérience de président de la communauté d'agglomération du Grand Alès, qui emploie deux

ingénieurs spécialisés dans l'environnement et le développement durable, les grandes difficultés des élus face aux démarches du développement durable. Les médias ne récompensent guère les efforts faits : localement, un reportage récent portait sur des centres d'enfouissement dégradés, alors qu'on est en train de construire un centre de tri et de compostage très moderne. Le tri sélectif astreint les administrés à un effort supplémentaire, à des redevances plus élevées, mais le produit n'a pas toujours débouché : combien d'administrations, de collectivités, utilisent du papier recyclé ? les aciers recyclés sont impropres à de nombreux usages industriels. Faute d'une démarche d'ensemble qui soit visible, l'administré se sent pris dans un maillage d'incohérences alors qu'on exige de lui des efforts ; il est difficile de faire appel au seul civisme de chacun.

Le président Emile Blessig a demandé quel regard le Comité 21 portait sur le dispositif institutionnel mis en place par l'Etat pour élaborer et appliquer la stratégie nationale de développement durable.

M. Eric Guillon a répondu que l'Etat s'est doté d'un certain nombre de *think tanks* pour alimenter sa propre réflexion, mais qu'il ne diffuse guère leurs contributions aux collectivités locales et dans le reste de la société. Or, il y a une demande très forte d'une telle diffusion de la part des élus, des acteurs économiques et des simples citoyens. Faute d'un éclairage adéquat et clairs, les politiques menées au niveau local, par exemple en matière de transports, poursuivent trop souvent un simple objectif de protection de l'environnement, au lieu d'intégrer aussi les dimensions sociale et économique.

La démarche de développement durable inclut en effet une démarche culturelle, de gouvernance. Le citoyen doit avoir part à l'élaboration de la décision et à l'évaluation de l'action. Dire au citoyen « Trie tes déchets et tais-toi » n'est pas une démarche de développement durable. La politique menée doit avoir elle-même une cohérence : comment faire admettre aux gens qu'ils doivent payer plus à cause du tri sélectif, s'ils voient ensuite que les déchets triés sont versés en vrac à la décharge ? La bonne volonté se construit avec patience et longueur de temps, mais se détruit en un instant.

Revenant sur la question des indicateurs, **le président Emile Blessig** a demandé si ceux élaborés par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement étaient pertinents au niveau national et pouvaient être déclinés au niveau régional et local.

Mme Anne-Marie Sacquet a souligné qu'il s'agissait d'un chantier complexe, pour lequel la France n'est pas forcément en retard, cette fois, sur ses partenaires européens. Avant de se donner des indicateurs, il convient de savoir quels objectifs politiques on veut atteindre. Ce sont eux qui doivent dicter les choix, sans quoi l'on est soumis à la dictature de la statistique. Un dispositif opérationnel d'indicateurs doit comporter, construits à partir de nombreux indicateurs d'observation, des indicateurs synthétiques de situation et des indicateurs d'action. Un gros travail est en train d'être accompli au sein de

l'administration pour identifier les enjeux, mais il reste d'inspiration trop étatique. Il faudrait élargir la perspective.

Le président Emile Blessig s'est étonné qu'il soit si difficile, une fois définis les indicateurs manquants, de les établir. Même si la France n'est pas en retard sur le plan des indicateurs, y aurait-il des exemples étrangers dont elle pourrait s'inspirer ?

M. Eric Guillon a indiqué qu'en Italie la coordination des Agendas 21 était parvenue à se mettre d'accord sur une trentaine d'indicateurs à partir d'une liste initiale de plusieurs centaines.

Mme Anne-Marie Sacquet a insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à s'inspirer de certaines réalisations régionales que l'on peut observer d'assez longue date en Italie ou en Suisse. La définition d'indicateurs suppose la concertation ; or l'on peut craindre au contraire qu'elle ne débouche, en France, sur une tentative de normalisation, de standardisation des démarches Agenda 21 sous la houlette de l'Etat et plus particulièrement du ministère de l'écologie et du développement durable. Il est essentiel que les élus conservent leur capacité d'analyse et d'initiative.

Le président Emile Blessig a demandé si l'établissement de comparaisons européennes entre les actions de développement durable, et notamment entre les Agendas 21, n'impliquait pas une coordination, voire une unification des indicateurs.

M. Eric Guillon a répondu qu'une partie des indicateurs devrait être commune à tous les pays, afin de permettre des comparaisons ; en revanche une autre partie devra être définie aux niveaux régional et local, à partir des démarches engagées à ces niveaux. Ce serait une erreur profonde que de tout normaliser dès le départ en partant du sommet. Une certaine normalisation n'est pas désastreuse en soi, mais encore faut-il qu'elle ait lieu au terme d'une vraie concertation et d'une réelle expérimentation locale, et après avoir tiré les leçons des initiatives prises à la base de la pyramide, en France et ailleurs en Europe. Aujourd'hui, une telle normalisation viendrait trop tôt.

Mme Anne-Marie Sacquet a souligné que le réseau des collectivités territoriales du Comité 21 avait pu constater que tel des 45 indicateurs aurait pu être mieux construit s'il avait été lui-même informé de son élaboration, son information lui étant apparu a posteriori plus complète que celle du rapport.

M. Serge Poignant a signalé que le terme même d'« Agenda 21 » apparaissait souvent obscur aux citoyens comme aux élus, et qu'il était parfois difficile de s'en réclamer.

Le président Emile Blessig s'est interrogé sur l'éventuelle labellisation des Agendas 21. Beaucoup d'initiatives sont annoncées ; s'il faut les classer, qui est le mieux à même d'en décider ?

M. Eric Guillon a reconnu que le terme d'Agenda 21, héritage de la Conférence de Rio, n'était pas le plus facile à manier ; il fait évidemment référence au XXI^e siècle, mais si l'on en trouve un meilleur, pourquoi pas ? L'important est de souligner la transversalité de la démarche. S'agissant de la labellisation, il n'appartient évidemment pas au Comité 21 de s'ériger en jury ; celui-ci serait heureux, si l'Etat devait prendre l'initiative de décerner un label, qu'il ne le fasse pas de façon trop technocratique.

Le président Emile Blessig s'est enquis des conditions d'évaluation de l'action des entreprises, et sur le rôle qui pourrait être celui du Parlement dans la stratégie nationale de développement durable.

M. Eric Guillon a répondu que, si l'occasion était peu donnée au Parlement de traiter du développement durable, il avait pourtant sa place dans ce débat. Il y a les mesures qui sont du domaine législatif. Le vote de la loi par le Parlement a aussi pour fonction d'ancrer les novations dans les esprits. Le Parlement est le canal institutionnel légitime pour l'élaboration du message du développement durable et sa déclinaison jusqu'au citoyen.

Quant aux entreprises, elles ont des obligations. Celles du CAC 40 doivent même remettre un rapport régulier sur leur action au regard du développement durable. Beaucoup ont fait preuve d'une grande efficacité pour se doter d'indicateurs et pour les mettre à la disposition de leurs actionnaires. En revanche, la situation actuelle ne permet pas à ces derniers de comparer les résultats entre les entreprises. L'effort devra être fait pour le permettre, à l'exemple des normes comptables ou financières.

- M. SERGE LEPELTIER, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Lors de sa réunion du mercredi 30 mars 2005, la Délégation a entendu M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable.

Le président Émile Blessig s'est réjoui d'accueillir M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable. Après avoir souligné que le concept de développement durable s'était progressivement affirmé et affiné, et qu'il était désormais admis qu'il devait combiner progrès économique, cohésion sociale et protection de l'environnement, il a rappelé les grandes étapes qu'ont été le Sommet de la Terre à Rio, en 1992, avec l'adoption de la Déclaration de Rio et de l'Agenda 21, et le Sommet de Johannesburg en 2002.

Soulignant que la France avait entrepris de prendre sa part de la mise en œuvre de ce développement, avec l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable, le 3 juin 2003, il a exposé que la Délégation souhaitait particulièrement savoir comment le ministère, qui a désormais la charge du développement durable, se réorganisait pour prendre en charge cette

nouvelle tâche, comment il comptait parvenir à entraîner l'ensemble de l'appareil d'État, mais aussi les collectivités locales, les acteurs économiques et les citoyens, et si une première évaluation de la stratégie nationale permettait d'en dresser un bilan.

M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, après avoir remercié la Délégation de le recevoir, a considéré qu'on pouvait parler de période de transition à propos du développement durable. Il n'est plus une seule réunion internationale qui ne porte, à un moment donné, sur ce thème, qui commence aussi, en France, à irriguer la société civile. Toutefois, jusqu'en 2002, le développement durable demeurait quelque peu théorique au niveau gouvernemental, faute de véritables structures administratives destinées à le porter.

A trop élargir le concept, on risque de le diluer et de le priver de toute valeur opérationnelle ; on peut cependant définir le développement durable comme un développement économique dans la durée, qui favorise le progrès social, préserve l'environnement, et permette le renouvellement des ressources énergétiques et naturelles. A ces trois piliers s'ajoute désormais de plus en plus nettement la culture et la diversité culturelle.

Depuis quelques années, le développement durable est devenu une politique. Cela s'est traduit, au sein du premier gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, par la création d'un secrétariat d'État, puis, après la démission de Tokia Saïfi, par la création d'une délégation interministérielle au développement durable, placée auprès du ministre de l'écologie et du développement durable par délégation du Premier ministre. C'est la transversalité qui est ainsi mise en avant désormais, et la reconnaissance que l'ensemble du domaine ne saurait être contenu dans les compétences d'un seul ministère.

Pour mettre en oeuvre les engagements du Président de la République à Johannesburg, 64 mesures ont été adoptées lors d'un premier séminaire gouvernemental organisé le 28 novembre 2002. Elles ont toutes été mises en oeuvre. Ensuite, une stratégie nationale de développement durable a été lancée le 3 juin 2003, conformément aux engagements internationaux pris par la France. Cette stratégie s'articule autour de dix plans d'action, qui comprennent au total un peu plus de 400 mesures constituant la feuille de route du Gouvernement pour la présente législature. Plus de la moitié de ces mesures ont été appliquées ou sont en voie de l'être, un quart sont engagées et un quart ne sont pas encore lancées. Compte tenu du calendrier de la stratégie, qui court jusqu'à 2008, les délais sont donc tenus.

Il importe également que tous les acteurs soient concernés. Pour l'État, un haut fonctionnaire du développement durable a été nommé dans chaque ministère. Ils forment le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, qui se réunit tous les deux mois. Le réseau de ces

hauts fonctionnaires propose des actions, dont chacun d'eux a pour tâche de faire en sorte qu'elles soient mises en oeuvre dans le ministère où il est affecté. Les Agendas 21 jouent quant à eux un rôle stratégique très important dans la mise en réseau des collectivités, des associations et du monde économique. La société civile est aussi consultée en toute transparence. Un conseil national du développement durable a été constitué et, après un premier mandat d'un an, ses membres sont désormais, depuis le 7 mars dernier, nommés pour 3 ans par le Premier ministre, comme le ministre de l'écologie et du développement durable l'avait souhaité.

Le 23 mars, un séminaire gouvernemental a fait le point sur la mise en oeuvre de la stratégie nationale de développement durable. Il a mis l'accent sur la réalisation de 29 mesures, pas toutes forcément nouvelles, mais considérées comme emblématiques.

Bien évidemment, cette stratégie nationale de développement durable est la boîte à outils de la Charte de l'environnement que le Parlement a adoptée le 28 février dernier.

Il y a là quelque chose de tout à fait nouveau pour l'administration. Même si les réflexes ne sont pas encore acquis, les choses se mettent progressivement en place. Lors du dernier séminaire gouvernemental, les ministres se sont montrés non seulement motivés mais aussi moteurs.

M. Serge Lepeltier a alors abordé la question de la réorganisation du ministère pour le développement durable. Différentes évolutions sont déjà intervenues depuis que l'organisation actuelle du ministère chargé de l'environnement a été fixée, en mai 2000. La prise en compte du développement durable a conduit à réfléchir à une nouvelle organisation tout en respectant l'objectif de réduction des effectifs de l'administration centrale.

Dans cette nouvelle organisation, la Délégation interministérielle au développement durable, actuellement dirigée par M. Christian Brodhag, sera composée de deux organes rattachés aux services du Premier ministre, la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES) et l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC), ainsi que du service du développement durable jusqu'alors rattaché à la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère. Ce service a trois missions : piloter les missions transversales ; mobiliser tous les acteurs, y compris les collectivités territoriales et les entreprises, qui sont appelées à jouer un rôle majeur pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale ; lancer des actions exemplaires, qui ne se généraliseront qu'après une phase d'innovation dans laquelle le ministère s'implique fortement.

Le projet de décret est en cours d'élaboration et la réorganisation, qui passe aussi par la création d'un secrétariat général du ministère, prendra effet au cours du deuxième trimestre de l'année 2005.

Le développement d'une action coordonnée conciliant les trois piliers du développement durable, et celui des actions sur le pilier social et sur le pilier économique, est bien le domaine de la délégation interministérielle, *via* les hauts fonctionnaires du développement durable. Le ministère élabore des politiques publiques relatives à l'écologie, mais qui s'insèrent dans l'action d'autres ministères. Les politiques en matière de lien entre santé et environnement et de biodiversité relèvent par exemple de cette problématique. C'est alors à la Délégation interministérielle au développement durable d'en conduire la mise en œuvre, grâce au réseau des hauts fonctionnaires du développement durable. On constate que l'existence de ce dispositif commence à produire des effets au sein des autres ministères.

En ce qui concerne enfin l'évaluation, un rapport annuel permet de faire chaque année le point de l'avancement de la stratégie nationale. C'est ce rapport qui montre que plus de la moitié des 400 mesures ont été achevées et que 28 % restent à engager. De plus, le rapport récemment élaboré sur la construction de 45 indicateurs de situation et intitulé : « *Indicateurs nationaux de développement durable, lesquels retenir ?* » constitue un important progrès pour la qualité de cette évaluation.

M. Serge Poignant a souhaité savoir si la coopération internationale était considérée comme un des piliers du développement durable et si elle pouvait à ce titre être appréciée grâce aux indicateurs dont le ministre venait de parler.

Il a ensuite souhaité connaître les moyens dont disposent le Délégué interministériel au développement durable et le réseau qu'il anime pour accomplir leurs missions.

Après s'être réjoui du développement des actions, notamment internationales, et de la multiplication des initiatives gouvernementales en matière de développement durable – création de la Délégation interministérielle, rôle éminent confié au ministère de l'écologie, réunions des hauts fonctionnaires, séminaire gouvernemental, constitution du conseil national du développement durable – qui montrent bien le souci de réorganiser l'action du Gouvernement autour de cette notion, **M. Jean-Pierre Dufau** a demandé comment était envisagé d'assurer la cohérence de ces initiatives, notamment entre le niveau interministériel et les autres instances..

Il a ensuite demandé si le ministère de l'écologie et du développement durable pouvait appréhender l'ensemble des volets concernés, y compris social, économique, voire culturel, ou s'il se consacrait surtout aux questions relatives à l'environnement.

Le président Émile Blessig a demandé quelle différence de statut pouvait être établie entre un comité interministériel pour le développement durable et un séminaire gouvernemental sur cette question.

M. Serge Lepeltier a répondu que la coopération internationale n'était pas l'un des piliers du développement durable ; c'est au contraire le développement durable qui est désormais une composante importante de la politique internationale de la France. Le ministre de l'écologie et du développement durable participe régulièrement à des réunions internationales aux côtés du ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie. Ainsi, c'est ensemble qu'ils ont préparé, sur des sujets tels que l'Afrique ou les relations entre développement et environnement, la réunion du G8 qui s'est récemment tenue au Royaume-Uni. Aujourd'hui, il est indispensable que l'aide au développement prenne en compte l'environnement, sous peine d'être vouée à l'échec. L'aide en matière d'environnement est en effet une des clés du développement économique ; ainsi, en contribuant à l'amélioration de la qualité de l'eau dans les pays en développement, on participe à l'évidence à leur développement économique.

S'agissant des moyens de la délégation interministérielle, le ministre a rappelé que le service du développement durable du ministère de l'économie avait été mis à sa disposition, ainsi que la MIES et l'ONERC. En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un programme de soutien aux politiques environnementales et de développement durable a été doté de 15 millions d'euros ; il s'agit notamment d'appuyer des projets territoriaux. S'y ajoutent des crédits importants, mais qui ne peuvent être clairement identifiés faute d'être inscrits sur des lignes budgétaires dédiées, qui concernent l'ensemble des politiques dans lesquelles des démarches de développement durable sont mises en place. Par ailleurs, une enquête menée par les services du ministère de la recherche montre que, au sein du budget 2002, 1,6 milliard d'euros, soit 18 % du budget civil de recherche et développement, avait une incidence forte sur le développement durable ; le ministre de la recherche a beaucoup insisté sur ce point dans une communication en conseil des ministres.

C'est le ministre de l'écologie et du développement durable qui a la charge d'assurer l'effectivité et la cohérence de l'action gouvernementale en matière de développement durable. Ainsi, le ministère travaille en commun avec celui de l'éducation pour le développement de l'éducation à l'environnement et au développement durable. Après les expérimentations menées en 2003 et en 2004, celle-ci est désormais obligatoire. S'agissant de la formation permanente, le ministère s'est aperçu que le mécanisme du crédit d'impôt en faveur de l'installation de chauffe-eau solaires jouait peu, faute d'installateurs motivés et pratiquant des prix raisonnables. Après une rencontre du ministre avec le président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers, une action de sensibilisation va être lancée.

La cohérence de l'action gouvernementale en matière de développement durable s'installe ainsi progressivement ; les indicateurs du développement durable devraient permettre de le vérifier dans la durée.

Enfin, CIDD et séminaire gouvernemental sur le développement durable sont de statut proche. Il semble toutefois que c'est le premier qui a vocation à prendre des décisions, notamment budgétaires, qui aient véritablement une valeur pour l'administration, le séminaire gouvernemental étant plutôt une formation de discussion et de réflexion.

Le président Émile Blessig a souhaité savoir si les 15 millions d'euros destinés à la délégation interministérielle au développement durable correspondaient à des crédits d'action spécifique ou s'il s'agissait de dépenses de fonctionnement du ministère s'inscrivant dans le cadre des 208 millions prévus par la LOLF au titre du soutien aux politiques environnementales et de développement durable.

M. Serge Lepeltier a répondu qu'il s'agissait vraiment d'un budget d'intervention. Sur les 15 millions d'euros, 8 seront consacrés au soutien du ministère aux associations concernées et 2,1 à l'élaboration d'agendas 21 ou de projets territoriaux intégrant au le développement durable. Enfin, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) consacre aussi environ 200 millions d'euros au développement durable.

M. Jean-Pierre Dufau a demandé par quels processus et avec quels résultats la politique définie à l'échelon central était déclinée en actions concrètes sur le territoire, quelles étaient à ces fins, les relations entre le ministère et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), qui pilote l'action de l'Etat sur les territoires, et si il était prévu que des actions incitatives empruntent le canal des contrats de plan.

Rappelant qu'il représentait l'Assemblée nationale au sein de l'Observatoire des territoires, outil créé par la DATAR pour mettre à la disposition du public les données élaborées par les ministères sur les territoires, **le président Émile Blessig** a demandé si des contacts avaient été pris pour permettre à l'Observatoire de disposer des données produites par l'Institut français de l'environnement (IFEN).

M. Serge Lepeltier a répondu que la mise en place des politiques de développement durable sur le territoire était explicitement confiée par des circulaires ministérielles aux préfets. Il en a été ainsi, par exemple, lorsqu'il a été décidé de contrôler toutes les tours aérorefrigérées pour prévenir le développement de la légionellose.

Grâce notamment à l'outil des Agendas 21, le ministère de l'écologie et du développement durable travaille depuis longtemps avec les collectivités locales pour le développement durable, en complémentarité avec les autres administrations conduisant des politiques territoriales. Les financements apportés par le ministère aux parcs naturels régionaux, qui ont de ce fait intégré dans les objectifs de leurs chartes des critères de développement durable, sont une illustration d'une telle politique.

Le délégué interministériel au développement durable et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale se sont rencontrés pour mettre en oeuvre la stratégie nationale de développement durable dans les futurs contrats entre l'État et les collectivités territoriales. La consommation des crédits mis à la disposition des contrats de plan Etat-régions par le ministère de l'écologie et du développement durable n'étant pas très bonne. A la suite de cette rencontre, il a été décidé lors du séminaire gouvernemental du 23 mars 2005 d'intégrer le développement durable dans les travaux du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) consacré à la contractualisation. La DATAR mettra l'accent sur les cohérences à trouver, au sein des politiques d'aménagement territorial contractualisées, avec la stratégie nationale de développement durable, le plan climat et les enjeux internationaux et nationaux de développement durable.

L'Observatoire des territoires a pour rôle de coordonner la mise à disposition d'informations territorialisées et d'animer un programme d'études. Il doit en particulier mettre en ligne sur un seul site l'ensemble des informations statistiques disponibles pour chaque territoire. Cela suppose une bonne coopération avec les autres services, instituts et ministères, en particulier avec l'IFEN, qui élabore des données environnementales localisées ou agrégées. La coopération entre l'Observatoire et l'IFEN est bonne ; c'est le directeur de l'IFEN qui représente le ministère de l'écologie et du développement durable au sein de l'Observatoire.

Soulignant que la sensibilisation des citoyens était un enjeu majeur pour faire progresser le concept et la politique de développement durable, **le président Émile Blessig** a demandé si le sondage annuel qui avait été prévu pour mesurer l'évolution de l'opinion à ce sujet avait été réalisé, et si des évaluations de l'impact des semaines du développement durable avaient été faites.

Par ailleurs, dans la stratégie nationale, il était prévu de mettre en place 500 Agendas 21 locaux en cinq ans. Il a demandé combien l'avaient été, si ces agendas concernaient plutôt les régions, les départements ou les communes, et comment le ministère jouait son rôle de coordination.

M. Jean-Pierre Dufau s'est inquiété du traitement du développement durable par les citoyens en termes de consommation (*« puisque je paie pour mes déchets, j'ai droit à ce qu'ils soient traités »*). Ne faudrait-il pas orienter la communication, la sensibilisation et l'éducation vers l'idée que le développement durable n'a pas de prix, et donc qu'il ne s'achète pas, qu'il est hors du champ des valeurs marchandes ?

M. Serge Lepeltier a répondu que ce dernier sujet rejoignait largement ses propres préoccupations. Le développement durable doit contribuer à ce que les citoyens se reconnaissent dans d'autres valeurs que la consommation.

S'agissant de la sensibilisation, l'éducation est évidemment essentielle. Elle se met en place à tous les niveaux, écoles, collèges, lycées, mais aussi écoles d'ingénieurs et universités : ainsi, une chaire d'écologie industrielle vient d'être ouverte à Troyes. La formation permanente est aussi un outil, le cas des artisans a déjà été évoqué. Enfin, s'il est primordial de passer par les enfants et par les jeunes, il ne faut pas oublier les femmes, tout à fait sensibles à ces questions.

Il n'y a pas eu de sondage pour mesurer l'évolution de l'opinion ; cependant un certain nombre d'indicateurs, en particulier des baromètres mensuels, montrent que l'environnement est une préoccupation très forte des Français, qui vient en troisième ou quatrième position, parfois à égalité avec l'emploi ou la sécurité.

Il n'est pas certain que la sensibilisation doive se faire de façon globale. Agir par secteur peut être une bonne méthode. Ainsi, parallèlement à la discussion du projet de loi sur l'eau, une grande consultation nationale va être lancée début mai par les onze agences de l'eau, et se poursuivra jusqu'au mois de novembre. En y invitant les citoyens, bassin par bassin, on fera jouer la proximité. L'agence Rhin-Meuse ira même plus loin en interrogeant chaque citoyen. La réforme du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux fera donc l'objet d'une large concertation. Parallèlement, une campagne de sensibilisation nationale sera menée du 18 avril à la mi-juin avec la diffusion sur TF1, avant le journal de 20 heures, d'une série de petits films qui montreront que chacun doit se sentir concerné.

La semaine du développement durable est une immense réussite pour la notoriété de la notion de développement durable : jamais les médias ne s'y étaient autant intéressés qu'à cette occasion. Des modifications vont néanmoins être apportées au dispositif pour mieux le professionnaliser et assurer son succès dans la durée.

Enfin, environ la moitié des 500 Agendas 21 sont en place ; il est cependant difficile d'en donner la répartition entre régions, départements, communes et communautés d'agglomération. Ce renseignement pourra être communiqué ultérieurement à la Délégation, aux conclusions de laquelle le ministre sera particulièrement attentif.

II. – EXAMEN DU RAPPORT

Lors de sa réunion du mercredi 13 avril 2005, La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Jean-Pierre Dufau et Emile Blessig sur les instruments de la politique de développement durable.

M. Emile Blessig, rapporteur, a d'abord exposé qu'aujourd'hui, le développement durable était une notion très présente dans le débat politique. Elle figure dans l'intitulé même de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire. Elle s'impose avec une très grande force.

En même temps, il est parfois très difficile de savoir quels sont les critères objectifs qui donnent, ou non, une dimension de développement durable à une politique.

Or, si le développement durable est un impératif, les critères de sa mise en oeuvre doivent être cernés et décrits ; si le concept n'est pas transcriptible dans les politiques, il faut aussi le reconnaître.

A cette fin, les rapporteurs sont d'abord remontés aux origines du concept. Celui-ci a une histoire : il est issu de conférences et de déclarations internationales, il a été inséré dans des traités. Il a une formulation précise. Elle a été faite en 1987, quand le rapport « *Notre avenir à tous* » de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier ministre de Norvège, au nom de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, l'a défini comme « *un développement qui assure la satisfaction des besoins d'une génération sans compromettre ceux des générations postérieures* ». Cette formulation explique la puissance et l'attractivité du concept.

Les rapporteurs n'ont pas cherché à établir ce que devrait être le contenu d'une politique de développement durable : comment deux députés pourraient-ils définir l'ensemble des éléments concrets d'une politique répondant à de tels critères ? Comment penser aussi qu'il n'y a qu'une seule voie pour réaliser chacun d'eux ?

Ils ont en revanche considéré qu'ils pourraient faire œuvre utile en définissant des instruments susceptibles d'améliorer la prise en compte de la dimension de durabilité dans les politiques publiques, qu'il s'agisse d'instruments de mesure ou d'instruments d'action, et parmi ceux-ci, d'instruments administratifs ou d'outils juridiques.

M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur, a ensuite exposé que, pour que le caractère durable d'une politique puisse être établi, il fallait pouvoir le mesurer. Il faut donc des instruments de mesure, des indicateurs. Ceux-ci doivent être répartis

sur de nombreux domaines : le développement durable n'est pas une extension de la protection de l'environnement ; au contraire, il synthétise développement économique, protection sociale, environnement. Dès lors, la construction d'un ensemble d'indicateurs du développement durable impose une réflexion stratégique sur le choix et la hiérarchisation de ceux-ci. Pour en définir les éléments, le rôle de l'Etat, de par ses compétences, est prééminent, même si des sociétés privées se targuent de pouvoir construire des instruments de mesure du développement durable.

Ensuite, il faut différencier deux séries d'indicateurs. Il y a d'une part les indicateurs de situation, qui mesurent l'état d'un domaine d'intervention. Il y a ensuite les indicateurs d'action, qui évaluent les politiques conduites, l'objectif étant de faire progresser la situation. Ces deux séries d'indicateurs doivent être territorialisées : pour mesurer l'action à conduire par l'Etat et ses résultats, il faut des indicateurs qui mesurent la situation du pays et l'action de l'Etat. Pour mesurer celles d'une région, il faut des indicateurs qui mesurent l'état des lieux dans la région, car il peut être variable d'une région à l'autre, et l'action de la région. Enfin, les indicateurs doivent aussi être adaptés aux compétences des acteurs : il y a des compétences qui ne s'exercent qu'au niveau national ; d'autres ne s'exercent qu'au niveau régional ou local.

Un travail d'élaboration d'indicateurs a été entrepris par les services de l'Etat ; il s'agit d'un ensemble de 45 indicateurs nationaux du développement durable. Ce travail, présenté dans le rapport « *indicateurs nationaux du développement durable, lesquels retenir ?* », est très appréciable. Il porte en effet sur l'ensemble des domaines du développement durable. Il est assez analytique, et permet une ouverture du débat au-delà du cercle des spécialistes et experts : le développement durable est l'affaire de tous. Il est évolutif : si le débat conclut en ce sens, le dispositif pourra évoluer. Enfin, il est conçu pour être relié aux travaux d'Eurostat, et donc susceptible d'être relié à un système d'indicateurs européens. Les rapporteurs proposent donc à la Délégation d'approuver la construction de ce dispositif d'indicateurs.

Cependant, le dispositif se limite à des indicateurs de situation, et à des indicateurs nationaux ; il y manque d'une part des indicateurs d'action, de l'autre des indicateurs territoriaux. Les rapporteurs ont donc élaboré quatre propositions.

- *Pour une bonne prise en charge des enjeux du développement durable dans les territoires, les 45 indicateurs nationaux du développement durable devraient être déclinés à l'échelon de chaque territoire pour lequel cette déclinaison est pertinente, et notamment au niveau régional.*

- *L'effort en faveur du développement durable doit pouvoir être mesuré. Un dispositif d'indicateurs d'action aura à compléter le dispositif d'indicateurs de situation.*

- *L'action locale en matière de développement durable comporte aussi des éléments spécifiques. Des indicateurs de situation et d'action locales, spécialement destinés à les mesurer, devront être forgés en complément.*

- *Enfin, l'Observatoire des territoires, nouvellement créé, regroupe sur un seul site, d'accès gratuit, toutes les données disponibles produites pour un territoire par les services de l'Etat. C'est un appui nouveau de l'Etat à la gestion décentralisée des territoires. La prise en compte du développement durable suppose la présence sur ce site des déclinaisons territoriales des indicateurs nationaux du développement durable.*

M. Emile Blessig, rapporteur, a ensuite exposé que, pour mettre en œuvre une politique de développement durable, il fallait un dispositif d'action.

Le dispositif actuel a été mis en place en 2003. Il instaure un comité interministériel pour le développement durable, un délégué interministériel au développement durable, et enfin un conseil national du développement durable, instance consultative représentant la société civile. L'ensemble élabore et surveille la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable.

Les rapporteurs considèrent que ce dispositif est perfectible dans son organisation comme dans son fonctionnement. Cependant, il a le mérite d'exister. Il correspond aussi à un mode d'organisation que l'Etat connaît bien, et son caractère interministériel est adapté à la nature du développement durable. C'est aussi le troisième dispositif à être mis en place depuis le Sommet de Rio en 1992. Or la remise à plat du dispositif à chaque alternance est coûteuse en temps, en énergie, et se retourne contre la politique de développement durable.

Sur ces bases, les rapporteurs formulent deux propositions.

- *Si le contenu de la politique de développement durable a très logiquement vocation à se renouveler, le dispositif de formulation de la politique de développement durable doit, quant à lui, être pérennisé. Il pourra ainsi progresser continûment, en développant son organisation, ses méthodes, ses relations internes et ses réseaux de correspondants.*

- *Pour une meilleure prise en compte des problématiques du développement durable au sein des services de l'Etat, la délégation interministérielle au développement durable devra rapidement cesser d'être rattachée au ministère de l'écologie et du développement durable, même par délégation du Premier ministre, pour être placée directement sous l'autorité de celui-ci.*

Développant les motifs de cette dernière proposition, M. Emile Blessig a indiqué qu'il fallait que les priorités de l'action politique se traduisent dans les structures. Si le développement durable est devenu un élément privilégié de l'action publique, les conséquences doivent en être tirées. A terme, la situation

actuelle du délégué interministériel au développement durable n'est pas compatible avec la nature même du développement durable.

M. Emile Blessig a alors exposé que, pour les rapporteurs, aménagement du territoire et développement durable ne sont pas dissociables ; le développement durable devient l'objectif fondamental de l'aménagement du territoire.

Or, l'outil d'intervention stratégique de l'Etat pour l'aménagement du territoire est la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la DATAR. C'est par ce canal qu'il oriente la politique d'équipement des collectivités locales et s'inscrit dans le développement durable des territoires.

De l'avis des rapporteurs, l'utilisation d'un autre canal pour la mise en œuvre de ces orientations dans le domaine du développement durable serait préjudiciable à la cohérence de la politique territoriale de l'Etat ; la réorientation au profit du développement durable des démarches d'orientation stratégique de l'Etat dans les territoires suppose au contraire que le canal d'action reste le même.

Les rapporteurs font donc les deux propositions suivantes.

- *La DATAR doit rester l'outil unique de mise en œuvre des orientations stratégiques de l'Etat auprès des territoires, sur la base des données du développement durable.*

- *A terme, la délégation interministérielle au développement durable et la DATAR devront être fusionnées.*

M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur, a alors exposé que c'est la société dans son ensemble qui est confrontée aux défis du développement durable. Au-delà du dispositif administratif existant, c'est donc l'ensemble du pays qui doit se saisir du développement durable. Le développement durable est déjà plus présent dans les règles de notre pays que la conscience qu'en a le citoyen. La participation de la France à l'Union européenne a fait entrer dans le droit français des références au développement durable, concernant notamment le principe de précaution. La Charte de l'environnement, insérée dans la Constitution, est en réalité une véritable charte du développement durable : le Conseil constitutionnel devra désormais tenir compte de ses dispositions dans les décisions qu'il rend sur la constitutionnalité des lois.

Il y a ainsi un fossé entre les orientations de l'Etat et le travail des élus, d'une part, et la prise en compte par le citoyen, de l'autre. Le développement durable pâtit d'un très préjudiciable déficit d'information. Il faut donc qu'un débat public s'organise de façon à ce que les citoyens deviennent non pas des clients, des ayants droit, mais des acteurs des politiques de mise en œuvre du développement durable.

Des actions spécifiques doivent donc être conduites à des fins de sensibilisation, d'information, d'éducation, et de responsabilisation. Trois propositions sont faites par les rapporteurs dans ce domaine.

- *L'insertion du développement durable dans le cursus scolaire doit être poursuivie, amplifiée et développée tout au long de la scolarité et de la formation professionnelle.*

- *La mise en place d'événements autour du développement durable, tels que la semaine du développement durable, doit être poursuivie et leur conception améliorée.*

- *L'Etat et les collectivités locales, en partenariat avec la recherche, devront engager régulièrement des actions de sensibilisation, d'information et de débat pour rendre les citoyens acteurs du développement durable.*

M. Emile Blessig, rapporteur, a ajouté que, si le développement durable était devenu une priorité politique, alors se posait, au delà de la question du déficit d'information des citoyens, un problème de déficit démocratique. Celui-ci est sans doute lié à l'origine internationale du développement durable. Cependant, avec l'adoption de la Charte de l'environnement, le Parlement a fait entrer dans la Constitution les références du développement durable, telles qu'elles se sont forgées dans les enceintes internationales. La question de la conformité des politiques publiques aux principes du développement durable fait donc désormais partie du débat législatif. Dès lors, le développement durable entre dans le débat parlementaire. Comme dans d'autre pays, il faut donner sa place au Parlement dans l'élaboration et le contrôle de la politique de développement durable.

A cette fin, deux propositions sont faites par les rapporteurs.

- *Au-delà des 45 indicateurs existants, l'avenir et l'évaluation régulière du développement durable constituent un enjeu politique. Un débat sur le caractère « durable » de l'action publique du Gouvernement devra être régulièrement organisé devant le Parlement.*

- *Plus concrètement, lorsqu'il présente un projet de loi au Parlement, le Gouvernement devra exposer l'impact des mesures proposées sur la durabilité du développement.*

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

M. Patrick Lemasle s'est inquiété des conséquences sur le ministère de l'écologie et du développement durable du transfert proposé de la délégation interministérielle au développement durable sous l'autorité directe du Premier ministre ; amputé de cette compétence, quel champ d'action restera-t-il à ce ministère ?

Il a ensuite demandé si une fusion entre la délégation interministérielle au développement durable et la DATAR ne risquait pas d'être préjudiciable au développement durable.

M. Emile Blessig, rapporteur, a répondu que l'environnement était un pan de l'action publique. Le ministère chargé de l'environnement est le ministère spécialisé dans la gestion de ce domaine. En revanche, le développement durable repose bien sur trois piliers, économique, social et environnemental ; il a de ce fait un caractère interministériel, et relève donc de l'action globale du Gouvernement.

Si le développement durable est une priorité de l'action gouvernementale, il est souhaitable, pour la cohérence de son action, que la délégation interministérielle au développement durable soit placée sous l'autorité du Premier ministre.

La mise en place d'une politique d'aménagement du territoire a été l'une des innovations des années 1960. Aujourd'hui, les problématiques du développement durable tendent à l'emporter : les politiques d'aménagement du territoire doivent donc acquérir un caractère « durable ». Ce n'est pas l'ensemble de la politique de développement durable qu'il est proposé de confier à la DATAR, mais seulement sa mise en œuvre au sein des territoires : les rapporteurs souhaitent que les acteurs locaux n'aient qu'un seul interlocuteur de l'Etat pour la mise en œuvre de sa politique d'aménagement du territoire.

Approuvant ces propos, **M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur**, a ajouté que la promotion du développement durable devait être globale : le développement durable, c'est la synthèse de trois piliers, et d'une démarche de gouvernance. Confier le développement durable au ministère de l'écologie et du développement durable, c'est mettre l'accent sur l'environnement. Pour les rapporteurs, il s'agit d'un risque majeur. En effet, l'analyse des 45 indicateurs le montre, les indicateurs les plus significatifs, indice de développement humain, espérance de vie sans incapacité, mortalité évitable, indices d'exclusion (taux de chômage de longue durée et proportion d'enfants élevés dans des familles pauvres) ne concernent pas d'abord l'environnement, mais bien le pilier économique et le pilier social.

Se félicitant du travail présenté, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** s'est déclarée d'accord pour souligner que la formule avait pris le pas sur le concept. A galvauder la notion de développement durable, on en vide le sens, alors qu'il s'agit d'un enjeu vital.

Elle a ensuite exposé que, eu égard au caractère transversal du développement durable, la proposition de rattacher directement au Premier ministre le délégué interministériel au développement durable ne suscitait pas d'objection de sa part.

Exposant ensuite que les collectivités locales n'avaient pas forcément conscience qu'elles traitaient quotidiennement de développement durable, (en

achetant ou non, pour les cantines scolaires, de la viande certifiée, par exemple), elle a demandé si la Délégation ne pouvait pas réfléchir à la mise en place d'outils, tels que des chartes de cohérence, qui replacent en permanence le développement durable à l'esprit des élus locaux, ou encore de dispositifs incitatifs qui permettent aux collectivités locales de conduire des démarches de développement durable en cohérence avec l'Etat.

M. Emile Blessig, rapporteur, a répondu que le développement d'outils de prise en charge du développement durable par les collectivités locales était en effet essentiel.

Il s'agit d'abord des instruments de mesure. L'absence de déclinaison régionale des indicateurs nationaux du développement durable est une grave lacune. En l'absence d'outil de référence pour définir les agendas 21, il y a autant de profils d'agendas 21 locaux que de collectivités locales qui déclarent s'en doter. Ce travail de cohérence est du ressort de l'Etat.

Des outils pour l'action sont également indispensables. Ils peuvent être élaborés par les collectivités elles-mêmes. Au cours des entretiens auxquels ils ont procédé, les rapporteurs ont pu prendre connaissance de tels outils. Ils ont jugé d'un très grand intérêt celui qu'a élaboré la région Rhône-Alpes. Afin de le diffuser, ils ont décidé d'insérer en annexe au rapport d'information les documents de méthode qui le constituent.

La question des dispositifs incitatifs rejoint les préoccupations exposées par la Délégation dans son précédent rapport d'information, sur les contrats de plan Etat-régions. Les contrats de plan pourraient comporter des dispositions d'incitation à des politiques de développement durable. La Délégation pourrait conclure en ce sens. Le préalable est cependant que des instruments de mesure des politiques de développement durable soient mis en place.

Soulignant le caractère transversal du développement durable, **M. Jean-Pierre Dufau** a attiré l'attention sur le risque des approches fragmentées : elles peuvent amener à la mise en exergue d'actions sectorielles, brillamment présentées, d'entreprises ou de collectivités locales, qui s'en trouvent ainsi valorisées alors que leur action d'ensemble peut être très médiocre, voire peu flatteuse dans certains domaines.

M. Max Roustan, président, a insisté sur la nécessité pour les collectivités locales d'avoir à leur disposition des échelles de critères en référence auxquelles elles puissent construire leur action et la mesurer. Autrement, l'effort à faire pour insérer dans leurs politiques les préoccupations de développement durable est d'une ampleur décourageante.

M. Louis Giscard d'Estaing a fait observer que le traitement institutionnel du développement durable et de l'aménagement du territoire révélait une vraie difficulté, puisque ces domaines d'action, qui sont tous deux de nature

interministérielle, sont alternativement rattachés, soit au même ministère, soit à des ministères différents. Mettant en avant leur nécessaire stabilisation institutionnelle, il a approuvé la proposition faite par les rapporteurs de les fusionner dans une même organisation interministérielle.

Rappelant ensuite qu'un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances avait prôné une fusion entre la DATAR et le commissariat général du Plan, il a suggéré que la fusion entre la délégation interministérielle au développement durable et la DATAR puisse aller jusqu'à intégrer au sein de cet ensemble le commissariat général du Plan, placé lui aussi sous l'autorité du Premier ministre. Les capacités de prospective territoriale de l'Etat seraient ainsi rationalisées.

M. Serge Poignant, approuvant le principe du transfert de la délégation interministérielle au développement durable sous l'autorité directe du Premier ministre, s'est néanmoins inquiété des difficultés qui pourraient naître de la réunion dans un même organisme de fonctionnaires de statut différent, qui ont jusqu'ici l'habitude de travailler séparément et de préparer sur un pied d'égalité, chacun pour sa structure, les projets à soumettre au comité interministériel du développement durable ou au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT).

M. Patrick Lemasle, tout en exposant son absence d'hostilité au rattachement de la délégation interministérielle au développement durable au Premier ministre, a fait observer qu'une délégation interministérielle n'avait pas la même force politique qu'un ministère et que le développement durable pourrait perdre de sa visibilité et de son caractère impératif en quittant le ministère de l'écologie et du développement durable.

Déplorant le trop grand morcellement de l'action administrative, **M. Philippe Folliot** a fait part de son accord pour étendre au commissariat général du Plan une fusion entre la DATAR et la délégation interministérielle au développement durable. Une action solide dans le domaine du développement durable suppose que l'Etat recentre ses moyens et affiche une forte volonté d'action.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a jugé que, si l'on voulait préserver la capacité de mobilisation que donne au développement durable son rattachement à un ministère, il conviendrait de le rattacher non pas au ministère chargé de l'environnement, solution qu'elle a jugé réductrice, mais au ministère en charge de l'aménagement du territoire, familier du traitement des questions transversales.

M. Emile Blessig, rapporteur, a souligné qu'il fallait bien distinguer l'élaboration des politiques de développement durable et leur mise en œuvre.

Si le développement durable est une des priorités du Gouvernement, alors sa transversalité impose que l'animation de son élaboration soit rattachée au Premier ministre. Sans impulsion répétée de celui-ci, le risque que la démarche s'effrite est réel.

La mise en œuvre du développement durable en revanche suppose un cadre simple, lisible et efficace. Or, l'actuel délégué interministériel au développement durable n'a en réalité aucun fonctionnaire placé sous ses ordres ; il ne fait qu'animer, dans le cadre du comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, l'action de ces hauts fonctionnaires, nommés à ces fins dans chaque ministère. Alors que ses services devaient être d'abord constitué de la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES) et de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC), la MIES vient d'être à nouveau dotée d'un président. Quant au ministère de l'écologie et du développement durable, il n'a ni les compétences ni le poids politique suffisant pour être chargé de la mise en œuvre des politiques de développement durable.

Au contraire, la DATAR est une institution installée, qui a une longue pratique de la mise en œuvre de politiques transversales dans les territoires.

En revanche, la DATAR n'a aucun titre à faire valoir pour que l'élaboration de la politique du développement durable lui soit confiée, d'où la nécessité d'une collaboration avec les organismes en charge de l'élaboration de cette politique.

M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur, a convenu que l'extension au commissariat général du Plan de la fusion de la délégation interministérielle au développement durable et de la DATAR, même si d'autres solutions pouvaient être recherchées, n'était pas incohérente avec les propositions des rapporteurs et méritait l'engagement d'une réflexion.

Approuvant ce propos, **M. Emile Blessig, rapporteur**, a cependant fait valoir qu'une réflexion sur le statut du commissariat général du Plan s'insérerait plutôt dans une réflexion sur l'organisation de l'Etat.

Il a alors ajouté que les rapporteurs regrettaient l'absence de rôle du Parlement dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de développement durable. Une stratégie de développement durable est un projet politique, ce n'est pas un catalogue d'actions. Le Parlement doit donc se saisir du développement durable dans sa globalité. Les réflexions politiques actuelles laissent de côté des pans entiers de cette problématique : par exemple, la réflexion sur le développement durable en milieu urbain pourrait être développée.

M. Emile Blessig a alors proposé qu'une nouvelle proposition soit insérée dans les conclusions des rapporteurs.

- *Les contrats de plan devront être utilisés comme outils incitatifs pour la déclinaison territoriale de la politique de développement durable.*

Il a ensuite proposé à la Délégation de conclure également, en marge du champ d'investigation du rapport d'information, que :

- *Une réflexion pourra être menée sur l'intégration, dans le regroupement de la délégation interministérielle au développement durable et de la DATAR, du commissariat général du Plan.*

M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur, a approuvé ces propositions.

La Délégation a alors *adopté*, à l'unanimité, les conclusions présentées par les rapporteurs sur les instruments de la politique de développement durable.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

Forgé dans les enceintes internationales, le concept de développement durable s'est progressivement imposé, de par le monde, comme une approche adaptée aux problématiques d'aujourd'hui. Les pouvoirs publics ont entrepris de construire des réponses politiques fondées sur les approches du développement durable, et de mettre en place des instruments d'action à cette fin. A la suite du Sommet de Johannesburg, la France a adopté une stratégie nationale de développement durable.

Après deux ans de fonctionnement, il revenait à la Délégation de porter un œil sur le dispositif dont la France s'était dotée pour mettre en œuvre une politique de développement durable, sa pertinence et les améliorations qu'on pourrait y apporter. Elle a procédé à cet examen en ayant à l'esprit deux idées-forces. Le développement durable n'est pas une extension de la protection de l'environnement ; c'est une action fondée sur une réflexion globale, à l'expression multiple. Par ailleurs, aménagement du territoire et développement durable ne sont pas dissociables ; le développement durable devient l'objectif fondamental de l'aménagement du territoire. A l'issue de ses travaux, elle formule les conclusions et propositions suivantes.

Les indicateurs du développement durable

● Il n'est pas d'action évaluable sans instruments de mesure. C'est pourquoi la Délégation se félicite de l'élaboration, par l'Etat, d'un ensemble de 45 indicateurs nationaux du développement durable, susceptibles d'être reliés à un système d'indicateurs européens. Cet effort doit être poursuivi et développé.

1. Pour une bonne prise en charge des enjeux du développement durable dans les territoires, les 45 indicateurs nationaux du développement durable devraient être déclinés à l'échelon de chaque territoire pour lequel cette déclinaison est pertinente, et notamment au niveau régional.

2. L'effort en faveur du développement durable doit pouvoir être mesuré. Un dispositif d'indicateurs d'action aura à compléter le dispositif d'indicateurs de situation.

3. L'action locale en matière de développement durable comporte aussi des éléments spécifiques. Des indicateurs de situation et d'action locales, spécialement destinés à les mesurer, devront être forgés en complément.

4. L'Observatoire des territoires regroupe sur un seul site, d'accès gratuit, toutes les données disponibles produites pour un territoire par les services de l'Etat. C'est un appui nouveau de l'Etat à la gestion décentralisée des territoires. La prise en compte du développement durable suppose la présence sur ce site des déclinaisons territoriales des indicateurs nationaux du développement durable.

Le dispositif institutionnel

• Depuis le sommet de Rio, trois dispositifs institutionnels ont été successivement ébauchés, puis abandonnés. Il aura fallu douze ans pour que le développement durable trouve un dispositif institutionnel qui permette sa prise en compte par les politiques de l'Etat. Le dispositif mis en place instaure un comité interministériel pour le développement durable, un délégué interministériel au développement durable, un conseil national du développement durable, instance consultative représentant la société civile. Ce dispositif élabore et surveille la mise en oeuvre de la stratégie nationale de développement durable. Il est perfectible dans son organisation comme dans son fonctionnement, mais il a le mérite d'exister. Il correspond aussi à un mode d'organisation que l'Etat connaît bien, et son caractère interministériel est adapté à la nature du développement durable.

5. Si le contenu de la politique de développement durable a très logiquement vocation à se renouveler, le dispositif de formulation de la politique de développement durable doit, quant à lui, être pérennisé. Il pourra ainsi progresser continûment, en développant son organisation, ses méthodes, ses relations internes et ses réseaux de correspondants.

6. Pour une meilleure prise en compte des problématiques du développement durable au sein des services de l'Etat, la Délégation interministérielle au développement durable devra rapidement cesser d'être rattachée au ministère de l'écologie et du développement durable, même par délégation du Premier Ministre, pour être placée directement sous l'autorité de celui-ci.

• L'outil d'intervention stratégique de l'Etat pour l'aménagement des territoires est la DATAR. C'est par ce canal qu'il oriente la politique d'équipement des collectivités locales et s'inscrit dans le développement durable des territoires. De l'avis de la Délégation, l'utilisation d'un autre canal pour la mise en oeuvre de ces orientations dans le domaine du développement durable serait préjudiciable à la cohérence de la politique territoriale de l'Etat ; la réorientation au profit du développement durable des démarches d'orientation stratégique de l'Etat dans les territoires suppose donc au contraire que le canal d'action reste le même.

7. La DATAR doit rester l'outil unique de mise en oeuvre des orientations stratégiques de l'Etat auprès des territoires, sur la base des données du développement durable.

8. A terme, la délégation interministérielle au développement durable et la DATAR devront être fusionnées.

9. Les contrats de plan Etat-régions devront être utilisés comme outils incitatifs pour la déclinaison territoriale de la politique de développement durable.

Le débat public et le rôle du Parlement

- Le débat public relatif au développement durable s'affirme difficilement. Les citoyens sont loin de disposer des éléments objectifs du débat, permettant de participer aux réflexions et actions relatives au développement durable. Des actions spécifiques doivent être conduites à des fins de sensibilisation, d'information, d'éducation.

10. L'insertion du développement durable dans le cursus scolaire doit être poursuivie, amplifiée et développée tout au long de la scolarité et de la formation professionnelle.

11. La mise en place d'événements autour du développement durable, tels que la semaine du développement durable, doit être poursuivie et leur conception améliorée.

12. L'Etat et les collectivités locales, en partenariat avec la recherche, devront engager régulièrement des actions de sensibilisation, d'information et de débat pour rendre les citoyens acteurs du développement durable.

- Avec l'adoption de la Charte de l'environnement, le Parlement a fait entrer dans la Constitution les références du développement durable, telles qu'elles se sont forgées dans les enceintes internationales. La question de la conformité des politiques publiques aux principes du développement durable fait donc désormais partie du débat législatif. Dès lors, la Délégation considère que le développement durable entre dans le débat parlementaire.

13. Au-delà des 45 indicateurs existants, l'avenir et l'évaluation régulière du développement durable constituent un enjeu politique. Un débat sur le caractère « durable » de l'action publique du Gouvernement devra être régulièrement organisé devant le Parlement.

14. Plus concrètement, lorsqu'il présente un projet de loi au Parlement, le Gouvernement devra exposer l'impact des mesures proposées sur la durabilité du développement.

ANNEXES

1. AUDITIONS ET ENTRETIENS DES RAPPORTEURS

Le 11 novembre 2004

- Mme Sylvie Esparre, directrice, M. Bernard Morel, directeur de la mission « Observatoire des territoires » et M. Vincent Fouchier, conseiller « prospective et études », à la DATAR.

Le 19 janvier 2005

- M. Denis Merville, président de la commission environnement de l'association des maires de France, maire de Sainneville (Seine-Maritime), député, accompagné de M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement à l'AMF.

Le 1^{er} février 2005

- M. Philippe Richert, président de la commission environnement et développement durable de l'Assemblée des départements de France, président du conseil général du Bas-Rhin, accompagné de Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire de l'ADF.

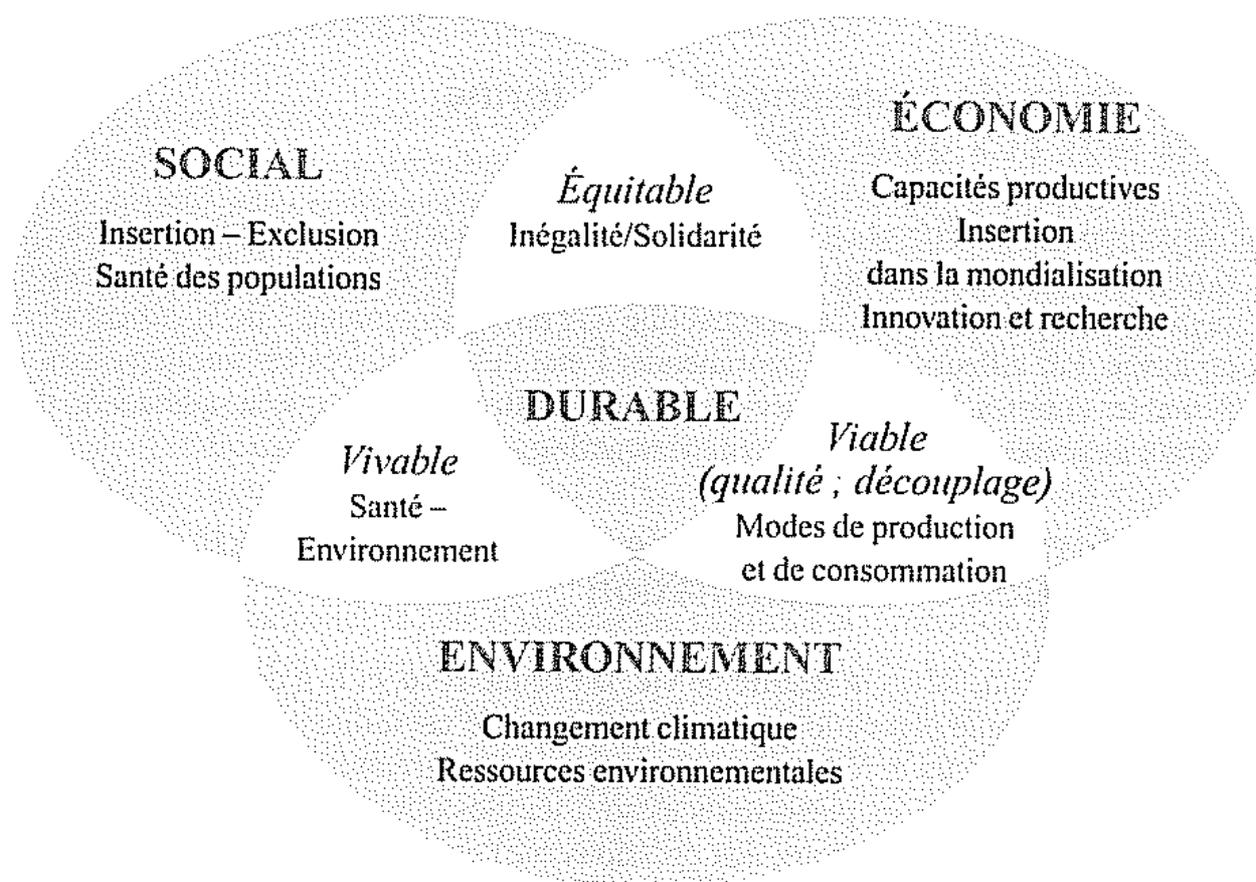
Le 2 février 2005

- M. Didier Jouve, président de la commission environnement et développement durable de l'association des régions de France, vice-président du conseil régional Rhône-Alpes, accompagné de M. Jérôme Boisard, chargé de mission pour le développement durable auprès du vice-président.

*

Enfin, les rapporteurs remercient M. Michel Barnier, ministre des affaires étrangères, pour son invitation aux entretiens parlementaires du Quai d'Orsay du 25 janvier 2005, consacrés au développement durable, au cours desquels ils ont pu rencontrer, en sa présence, Mme Wangari Maathaï, Prix Nobel de la paix 2004, ministre déléguée à l'environnement, aux ressources naturelles et à la faune sauvage de la République du Kenya, M. Hubert Reeves, astrophysicien, M. Nicolas Vanier, explorateur et écrivain et M. Yann Arthus-Bertrand, photographe.

2. LES TROIS PILIERS DU DEVELOPPEMENT DURABLE



(Source : ministère de l'écologie et du développement durable et commissariat général du Plan)

3. DECLARATIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

- *Conférence de Stockholm* (Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1972)

La Déclaration de Stockholm est accessible sur le site du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (<http://www.unep.org/french/>), à l'adresse suivante :

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>

- *Sommet de la Terre* (Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992)

L'ONU a consacré un site complet à la conférence de Rio :

<http://www.un.org/french/events/rio92/rioround.htm>

Il permet d'accéder à l'ensemble des documents de Rio, notamment :

- la Déclaration de Rio : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>
- l'Agenda 21 : <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/index.html>

- « *Rio + 5* » (19^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23-27 juin 1997)

L'ensemble des travaux est disponible à l'adresse suivante (site ONU) :

<http://www.un.org/esa/planeteterre/>

- « *Rio + 10* » (Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, 26 août - 4 septembre 2002)

L'ensemble des travaux est accessible à l'adresse suivante (site ONU) :

<http://www.un.org/french/events/wssd/>

4. L'UNION EUROPEENNE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

I - TRAITÉS EN VIGUEUR

A. – Traité sur l'Union européenne

« Article 2

« L'Union se donne pour objectifs:

- « - de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité,
- « - d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 17,
- « - de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union,
- « - de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène,
- « - de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer afin d'examiner dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

« Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne. »

B. - Traité instituant la Communauté européenne

« Article 2

« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.

(...)

« Article 6

« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

II – STRATEGIE DE GÖTEBORG

La Déclaration du Conseil européen de Göteborg (juin 2001) (dont la partie II est consacrée au développement durable) peut être trouvée sur le portail de l'Union européenne (<http://europa.eu.int/>) :

- à partir du répertoire des conclusions du Conseil européen :

http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.htm

- ou directement :

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.fl.pdf

III – TRAITE ETABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

« Article I-3

« Les objectifs de l'Union

« 1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.

« 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée.

- « 3. L'Union oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.
- « Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.
- « Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.
- « Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.
- « 4. Dans ses relations avec le reste du monde, l'union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies
- « 5. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution.

(...)

« Article II-97

« Protection de l'environnement

- « Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.

(...)

« Partie III

« Les politiques et le fonctionnement de l'Union

« Article III-119

- « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions visées à la présente partie afin, en particulier, de promouvoir le développement durable. »

5. CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

*(Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005
relative à la Charte de l'environnement, article 2)*

« LE PEUPLE FRANÇAIS,

« CONSIDERANT,

« Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité

« Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

« Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

« Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

« Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

« Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

« Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

« PROCLAME :

« Art. 1^{er}. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

« Art. 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

« Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

« Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

« Art. 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

« Art. 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

« Art. 7. - 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.

« Art. 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

« Art. 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

« Art. 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

6. ORGANISATION ET ACTION ADMINISTRATIVE DE LA FRANCE

I. – STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le texte de la stratégie nationale de développement durable est disponible sur le site du ministère de l'écologie et du développement durable, à l'adresse suivante :

http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=1198

II. – DECRETS ORGANISANT LE DISPOSITIF ADMINISTRATIF

A. - Décret n° 2003-36 du 13 janvier 2003 portant création du conseil national du développement durable.

Article premier.

Il est créé, auprès du Premier ministre, un Conseil national du développement durable.

Article 2.

Le Conseil national du développement durable apporte son concours à la politique gouvernementale en faveur du développement durable.

A ce titre, il est associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale du développement durable.

Le Premier ministre peut saisir le conseil pour avis de toute question relative au développement durable.

Le conseil peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine.

Il peut émettre, à son initiative, des propositions ou des recommandations.

Article 3.

Le Conseil national du développement durable remet chaque année au Gouvernement un rapport rendu public.

Article 4.

Outre son président, le Conseil national du développement durable comprend 90 membres, nommés par arrêté du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé du développement durable, et répartis en quatre collèges :

1° Des représentants des collectivités territoriales ;

- 2° Des représentants des entreprises, du monde économique et de leurs organisations professionnelles et syndicales ;
- 3° Des représentants des associations et organisations non gouvernementales ayant une activité dans le domaine du développement durable, et des organisations de consommateurs agréées conformément aux dispositions de l'article L. 411-1 du code de la consommation ;
- 4° Des personnalités qualifiées choisies pour leur compétence en matière de développement durable.

Article 5.

(modifié par le décret n° 2005-147 du 18 février 2005 art. 1)

La durée du mandat des membres du Conseil national du développement durable est de trois ans, renouvelable. Les fonctions de membre du Conseil national du développement durable sont exercées à titre gratuit.

Article 6.

Le président du Conseil national du développement durable est nommé par arrêté du Premier ministre pour une durée de trois ans, renouvelables.

Article 7.

Le secrétariat du Conseil national du développement durable est assuré par le ministre chargé du développement durable.

Article 8.

Le Conseil national du développement durable se réunit sur convocation de son président, en tant que de besoin, et au moins quatre fois par an.

**B. - Décret n° 2003-145 du 21 février 2003
portant création du comité interministériel pour le développement durable**

Article premier.

Il est créé un comité interministériel pour le développement durable.

Article 2.

(modifié par le décret n°2004-601 du 24 juin 2004, art. 4)

Le comité interministériel pour le développement durable est présidé par le Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, par le ministre chargé du développement durable. Il comprend l'ensemble des membres du Gouvernement.

Un représentant du Président de la République et le délégué interministériel au développement durable prennent part aux travaux du comité.

Le comité peut entendre en tant que de besoin le président du Conseil national du développement durable ou toute autre personne.

Article 3.

Le comité interministériel pour le développement durable définit les orientations de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable, notamment en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs, et veille à leur mise en oeuvre.

A cette fin :

- 1° Il adopte la stratégie nationale de développement durable préparée par le comité permanent prévu à l'article 5 en veillant à la cohérence de celle-ci avec les positions et engagements pris par la France au niveau européen et, en liaison avec le comité interministériel de la coopération internationale et du développement, au niveau international ;
- 2° Il approuve les plans d'actions tendant à intégrer les objectifs du développement durable dans les politiques publiques ;
- 3° Il adopte un rapport annuel d'évaluation de la mise en oeuvre de la stratégie nationale de développement durable et des plans d'actions.

Article 4.

Le comité interministériel pour le développement durable se réunit au moins une fois par an. Son secrétariat est assuré par le ministre chargé du développement durable.

Article 5.

(modifié par le décret n°2004-601 du 24 juin 2004, art. 4)

Chaque ministre désigne un haut fonctionnaire chargé de préparer la contribution de son administration à la stratégie nationale de développement durable, de coordonner l'élaboration des plans d'actions correspondants et d'en suivre l'application. Les hauts fonctionnaires constituent un comité permanent présidé par le délégué interministériel au développement durable.

Le délégué aux risques majeurs et le président de la mission interministérielle de l'effet de serre en sont membres de droit.

Article 6.

L'article 4 du décret du 16 juin 1992 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4. - Le président de la mission interministérielle de l'effet de serre rend compte des travaux de la mission au comité interministériel pour le développement durable institué par le décret n° 2003-145 du 21 février 2003. »

Article 7.

Le décret n° 93-276 du 3 mars 1993 portant création du comité interministériel pour l'environnement et le décret n° 2001-116 du 5 février 2001 portant création du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs sont abrogés.

**C. - Décret n° 2004-601 du 24 juin 2004
relatif au délégué interministériel au développement durable.**

Article premier.

Il est institué, auprès du Premier ministre, un délégué interministériel au développement durable nommé par décret.

Article 2.

Le délégué interministériel anime et coordonne au nom du Premier ministre l'action des administrations de l'Etat en faveur du développement durable. Il contribue à la coordination de l'action des établissements publics de l'Etat dans ce domaine.

Il prépare les délibérations du comité interministériel pour le développement durable, en assure le suivi et veille à leur mise en oeuvre.

Il met en oeuvre des actions d'évaluation, de formation et de communication et participe à la définition des programmes de recherche en matière de développement durable.

Il anime et coordonne l'action des hauts fonctionnaires chargés du développement durable, mentionnés à l'article 5 du décret du 21 février 2003 susvisé.

Il est associé à la définition du programme des travaux du Conseil national du développement durable.

Il rend compte de ses travaux au Premier ministre et au ministre chargé du développement durable.

Article 3.

Pour l'exercice de ses missions, le délégué interministériel dispose des services mentionnés par le décret du 19 mai 2000 susvisé, et notamment du service chargé du développement durable. Il dispose également de la mission interministérielle de l'effet de serre. Il fait appel, en tant que de besoin, aux services des autres ministres.

Son secrétariat est assuré par le ministère chargé du développement durable.

Article 4.

Le décret du 21 février 2003 susvisé est modifié comme suit :

1° Le deuxième alinéa de l'article 2 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Un représentant du Président de la République et le délégué interministériel au développement durable prennent part aux travaux du comité. » ;

2° Au premier alinéa de l'article 5, les mots : « présidé par le haut fonctionnaire désigné par le ministre chargé du développement durable » sont remplacés par les mots : « présidé par le délégué interministériel au développement durable »

3° La première phrase du second alinéa de l'article 5 est supprimée.

Article 5.

Les dispositions du présent décret peuvent être modifiées par décret du Premier ministre.

III. – ORGANISMES INTERMINISTÉRIELS PLACÉS SOUS L'AUTORITÉ DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

	Création	Rattachement au ministère de l'écologie et du développement durable
Délégué interministériel au développement durable (DIDD)	Décret n° 2004-601 du 24 juin 2004	(*)
Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)	Décret n° 92-528 du 16 juin 1992	D2002-895 du 15 mai 2002
Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC)	Loi n° .2001-153 du 19 février 2001	Décret n° 2002-328 du 8 mars 2002 et Décret n° 2002-895 du 15 mai 2002

(*) *Le ministère de l'écologie et du développement durable assure le secrétariat du délégué interministériel au développement durable (Décret n° 2004-601) et en « dispose » « pour l'exercice de ses attributions » (Décret n° 2004-682 du 9 juillet 2004).*

IV. - AUTRES REFERENCES

Le site Internet du ministère de l'écologie et du développement durable comporte de très nombreuses pages consacrées au développement durable, et à l'action du Gouvernement français dans ce domaine.

<http://www.ecologie.gouv.fr/sommaire.php3>

8. INDICATEURS NATIONAUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE

A. - LISTE DES 45 INDICATEURS NATIONAUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Pilier économique

I. Indicateurs synthétiques

1. PIB
 - la. PIB par habitant
 - lb. taux de croissance du PIB réel
2. Indicateur de fécondité

II. Amélioration de la croissance potentielle

3. Taux d'investissement des entreprises
4. Taux d'emploi (actifs occupés/population totale)

III. Équité intergénérationnelle et qualité de la gestion patrimoniale

- 5 Taux d'épargne
6. Taux d'épargne nette ajustée
- 7 Taux d'endettement public

IV. Innovation et recherche

8. Taux de diplômés en sciences et technologies
9. Dépenses de R&D
10. Dépôts de brevets
11. Fonds investis en capital-risque rapportés au PIB

V. Mode d'insertion dans la mondialisation

12. Productivité du travail
13. Coût salarial unitaire dans l'industrie manufacturière

14. Investissements directs étrangers en France

15. Aide publique au développement rapportée au PNB

*

Pilier environnemental

VI. Changement climatique

1. Emissions de GES et PIB : *éclairage sur la consommation d'énergie*
2. Production d'énergie à partir de sources renouvelables

VII. Ressources environnementales

3. Exploitation des ressources halieutiques
4. Prélèvements d'eau par secteurs
5. Artificialisation du territoire : *éclairage sur l'étalement urbain*
6. Granulats alluvionnaires
7. Biodiversité : *évolution des populations d'oiseaux communs*

VIII. Modes de production et de consommation

8. Eco-efficacité des transports : *éclairages sur les victimes des accidents de la route et l'exposition au bruit*
9. Production de déchets et population : *éclairage sur le mode de traitement des ordures ménagères*
10. Tourisme et territoire

11. Consommation de matières premières et PIB
12. Eco-efficacité du secteur agricole:
éclairage sur bilan azoté

IX. Santé-environnement

13. Qualité de l'air (population exposée à la pollution de l'air par l'ozone) :
éclairage sur les particules
14. Contamination des eaux continentales par les pesticides
15. Exposition aux risques
 - 15a. risques naturels : *éclairage sur l'exposition aux événements climatiques*
 - 15b. risques technologiques:
éclairage sur sols contaminés et marées noires

*

Pilier socio-sanitaire

X. Cohésion sociale

1. Revenus
 - 1a. dispersion des revenus
 - 1b. taux de pauvreté monétaire
2. Surpeuplement des logements
3. Chômage
 - 3a. taux de chômage de longue durée
 - 3b. dispersion des taux de chômage régionaux
- 4 Taux de ménages sans emploi
5. Part d'enfants dans les ménages à faible niveau de vie

- 6 Part de jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire et ne poursuivant pas d'études ou de formation quelconque
7. Niveau de vie relatif des personnes âgées

XI Modes de vie et santé

8. Espérance de vie sans incapacité
9. Taux de mortalité prématurée évitable
10. Taux de suicide des jeunes
11. Consommations responsables
 - 11a. alcool
 - 11b. tabac
 - 11c. obésité

XII. Valorisation des ressources humaines

12. Formation professionnelle.
13. Emploi des femmes
 - 13a. écart relatif entre les taux d'emploi des deux sexes
 - 13b. écart de rémunération entre les sexes (salariés à temps complet)
14. Risques professionnels
 - 14a. indice de survenance des accidents mortels de travail et de trajet
 - 14b. prévalence des maladies professionnelles
15. Taux d'emploi des travailleurs handicapés dans les établissements d'au moins 20 salariés

B. – LISTE DES INDICATEURS « PHARES »

Prise en compte du développement humain

Espérance de vie sans incapacité
Taux de mortalité prématurée évitable

Atteintes à l'environnement

Artificialisation du territoire
Qualité de l'air
Prélèvements d'eau
Ressources halieutiques
Indice de biodiversité

Ressources pour la croissance future

Taux d'épargne nette ajustée
Taux d'emploi
Dépôts de brevets

Modes de production et de consommation

Production de déchets et population
Émissions de gaz à effet de serre par unité de P18

Équités inter et intra-générationnelles

Dette publique (en % du P18)
Niveau de vie relatif des personnes âgées

Risques d'exclusion

Taux de chômage de longue durée
Part d'enfants dans les ménages à faible niveau de vie

9. DOCUMENTS DE METHODE DE LA REGION RHONE-ALPES



Méthode d'appréciation de l'intégration du développement durable dans les politiques et actions de la Région Rhône-Alpes

Madame, Monsieur,

La Région Rhône-Alpes a décidé, lors de son assemblée plénière des 30 juin et 1er juillet 2004, de prendre en compte le développement durable à tous les niveaux : orientations stratégiques, financement de projets, partenariats, fonctionnement interne. Notre calendrier: fin 2004, premières actions concrètes, et fin 2005, intégration dans les politiques et critères de la Région.

Les CDRA seront bien évidemment porteurs de cette nouvelle orientation. Le travail d'élaboration des conditions concrètes de cette prise en compte est bien engagé, pour un aboutissement rapide.

Notre deuxième rencontre des acteurs des CDRA, à laquelle je vous convie, est l'occasion de vous tenir informés de ces travaux, de recevoir vos observations, et de vous présenter la méthode d'appréciation de l'intégration du développement durable que nous comptons utiliser.

Cette méthode est volontairement très simple pour ne jamais complexifier la construction des projets. Au contraire, nous rechercherons, par la jonction entre l'économie, l'environnement et le social, à promouvoir des projets susceptibles d'atteindre simultanément plusieurs objectifs. Ainsi, l'argent public sera plus efficace.

Intégrer le développement durable, c'est contribuer, à notre échelle, à la construction collective d'un développement économique et social qui puisse être étendu à l'ensemble de la planète sans compromettre l'avenir. Faisons de cet enjeu un atout pour Rhône Alpes, et une marque de qualité pour nos réalisations.

Didier JOUVE
Vice Président délégué
à l'aménagement du territoire
et au développement durable

ESSAI DE DEFINITION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable est défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* ».

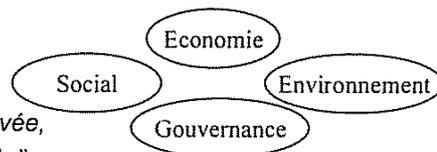
Le développement durable s'appuie sur quatre piliers : **économie, environnement, social et gouvernance**.

« Le développement durable vise trois objectifs, de façon à les rendre compatibles pour les générations actuelles et futures :

- * croissance économique, non inflationniste et soutenable,
- * cohésion sociale par l'accès pour tous à l'emploi et à une qualité de vie élevée,
- * amélioration et maintenance du capital environnemental dont dépend la vie. »

Le quatrième pilier du développement durable est la gouvernance : participation de la population et des acteurs concernés, information, formation et éducation ... Le développement durable ne pourra pas être imposé du haut, mais pour réussir durablement, doit se co-construire avec l'ensemble des acteurs concernés.

Surtout, le développement durable se veut intégrateur, se basant sur l'interconnexion des quatre piliers, l'établissement de partenariats, une approche transversale et intégrante du développement : « *au centre du développement durable est l'établissement des connexions de bon sens qui aujourd'hui ne sont souvent pas faites* ».





LES 12 AXES DE DEVELOPPEMENT DURABLE REGROUPES EN 5 FAMILLES

EMPLOI ET ACTIVITES

(I) Emploi et activités

Création et maintien d'emplois (nets) ; développement d'activités économiques marchandes et non-marchandes ; renforcement de l'économie régionale et du système productif local.

(E) Valeur ajoutée locale

Contribution à la valeur ajoutée locale et régionale ; développement de circuits d'approvisionnement, partenariats, activités et échanges locaux/régionaux ; valorisation de ressources locales et réduction de la dépendance vis à vis des ressources extérieures.

ENVIRONNEMENT

(I) Economies de ressources

Consommation de ressources non renouvelables par le projet : eau, énergies, matières premières, espace. Gestion des déchets. Génération de déplacements et transports. Gestion environnementale.

(E) Optimisation des infrastructures

Utilisation d'infrastructures existantes ou cohérence avec des objectifs pour leur développement: réhabilitation de terrains ou de bâtiments, proximité par rapport aux zones urbanisées, accès transports collectifs, optimisations et interconnexions des réseaux et services.

(E) Impact environnemental

Contribution à l'amélioration ou protection de l'environnement (y compris développement d'éco-produits et services) et mesures prises pour diminuer les impacts négatifs.

SOCIAL

(I) Egalités d'accès

Facilité et égalité d'accès et de participation au projet pour toute la société (accès handicapés, accès par transports collectifs, politiques d'embauche, garde d'enfants ...). Accès aux cultures et à la formation

(E) Renforcement de capacités

Réponses aux enjeux sociaux et démographiques locaux. Renforcement des compétences collectives et individuelles, des savoir-faire locaux, des organisations ou services d'intérêt public. Sensibilisation et formation au développement durable.

(E) Solidarité sociale

Contributions à l'équilibre social et du territoire, à l'intégration à la société et à ses activités des populations socialement défavorisées. Impacts sociaux des effets sur les prix locaux (services, foncier, logement).

(I) = Inhérent au projet (concernant le projet en soi)

(E) = Effets sur son territoire et environnement



GOUVERNANCE

(I) Gouvernance et suivi du projet

Information des acteurs concernés ; co-construction du projet. Suivi et évaluation du projet. Evidence de la demande sociale pour le projet. Aspects de sécurité.

(E) Intégration stratégique

Cohérences avec d'autres politiques publiques (local, régional, national ...), et notamment avec le SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire)

VALIDITE

(I) Pérennité et faisabilité

Faisabilité économique et sociale du projet dans son territoire et autosuffisance à terme, en tenant compte des conditions de montage et de la capacité et expérience des porteurs de projet.

(E) Pertinence de l'intervention de la Région

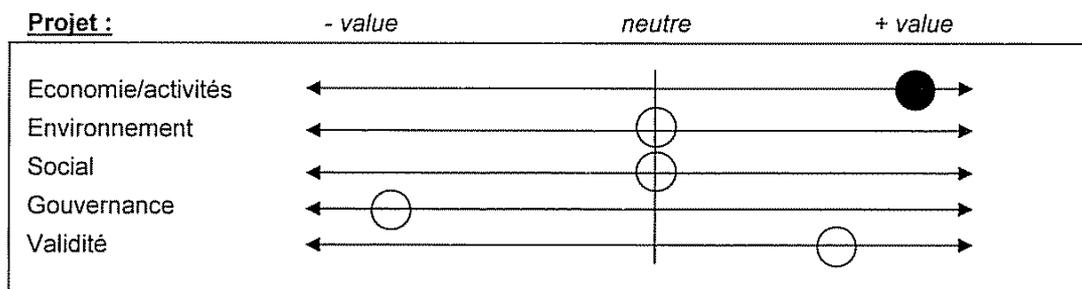
Légitimité et compétence de la Région. Utilité de l'intervention de la Région pour la réussite du projet. Effet de levier sur d'autres apports (financements, partenariats, autres), notamment du secteur privé.

(I) = Inhérent au projet (concernant le projet en soi)

(E) = Effets sur son territoire et environnement

OUTIL DE VISUALISATION

La méthode d'appréciation se traduit par un outil de visualisation simplifiée, selon l'exemple ci-dessous, pouvant être utilisé comme tableau de bord lors des différentes étapes du montage du projet :



Les axes considérés comme prioritaires pour le projet, ou pour lesquels les impacts positifs ou négatifs sont très significatifs, sont indiqués par une boule pleine (noire).

Dans tous les cas, la référence de base de l'appréciation de tout projet ou action reste, selon la définition du développement durable : **de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.**



APPLICATION DE CETTE METHODE D 'APPRECIATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Cette méthode pragmatique est une aide pour se poser les bonnes questions sur le développement durable dans l'élaboration du projet de territoire avec l'ensemble des acteurs concernés.

Elle permet aux territoires d'appréhender le développement durable d'un point de vue global, aussi bien en amont, lors de la définition de leur charte, que dans la définition et la conduite du programme d'actions.

La prise en compte des critères du développement durable dès la phase de diagnostic permet de poser un cadre autour des 12 axes proposés ici. Ils aideront à s'interroger sur la plus value de chaque action dans le cadre des contrats de territoire. Si une action répond à plusieurs de ces objectifs, elle n'en sera que plus efficace.

Les services de la Région peuvent aider les acteurs locaux à identifier, le cas échéant, des domaines dans lesquels la contribution d'un projet au développement durable pourrait être améliorée ; la Région peut par ailleurs contribuer au succès du projet par un appui technique ou logistique, l'aide à l'ingénierie ou en facilitant les partenariats.

Il est également envisagé de mettre en place des actions d'information et des aides à la formation sur le thème du développement durable.

Cette méthode sera également utilisée pour la définition ou l'évolution des politiques au sein de la Région et pour les opérations où elle assure la maîtrise d'ouvrage.

Les conditions de mise en application de la méthode seront définies dans les mois à venir, en l'adaptant aux différentes politiques et modes d'intervention de la Région, en fonction notamment d' « essais en marchant » sur des cas concrets.

Dans tous les cas, l'objectif reste l'appréciation globale et transversale des projets et des politiques : les questionnements visent à ouvrir le regard sur les projets et actions, et non pas l'enfermement dans une grille d'évaluation normative.



OUTIL DE VISUALISATION VIERGE

Projet :	<i>- value</i>	<i>neutre</i>	<i>+ value</i>
Economie/activités	←		→
Environnement	←		→
Social	←		→
Gouvernance	←		→
Validité	←		→

N° 2248 - Rapport d'information de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur les instruments de la politique de développement durable (rapporteurs : MM. Jean-Pierre Dufau et Emile Blessig)