

# LA STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE FRANCAISE

*Rapport de contexte (actualisé)*

Préparé par

Barry Dalal-Clayton  
Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)

20 mars 2005



International  
Institute for  
Environment and  
Development

## Remerciements

Je voudrais remercier Geneviève Verbrugge, Sophie Talière et Nicolas Lécivain du Ministère de l'Écologie et du Développement durable pour leur aide logistique, leur assistance pendant les entretiens et pour m'avoir fourni la documentation.

Je remercie également tous ceux qui ont trouvé le temps dans leur calendrier chargé pour être interviewé.

### **Contact:**

International Institute for Environment and Development

3 Endsleigh Street

London WC1H 0DD

England UK

Tel: +44-207-388-2117

Fax: +44-207-388-2826

Email: [Barry.dalal-clayton@iied.org](mailto:Barry.dalal-clayton@iied.org)

Website [www.iied.org](http://www.iied.org)

## TABLE DES MATIERES

<b>1.</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Préparation du rapport</b> .....	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>La structure administrative de la France (Figure 1)</b> .....	<b>5</b>
3.1	Le niveau central .....	5
3.2	Le niveau local .....	7
<b>4.</b>	<b>Processus d'élaboration de la SNDD française</b> .....	<b>8</b>
4.1	Initiatives précédentes .....	8
4.2	Engagement du gouvernement pour une nouvelle SNDD.....	9
4.3	Le processus du gouvernement .....	12
4.4	Le processus de la société civile (CNDD).....	14
4.5	Après l'adoption.....	16
<b>5.</b>	<b>Le contenu</b> .....	<b>16</b>
5.1	Les dimensions du développement durable .....	16
5.2	La structure de la SNDD.....	18
5.3	Les outils utilisés .....	20
5.4	Les liens entre les différents niveaux (local, européen et international).....	20
5.5	Définir des priorités et une vision globale .....	21
<b>6.</b>	<b>Les résultats</b> .....	<b>22</b>
6.1	Engagement politique et charte de l'environnement.....	22
6.2	Responsabilité dans la mise en œuvre .....	22
6.3	Niveau régional et départemental .....	23
6.4	La question du budget.....	27
6.5	Le travail du CNDD .....	28
6.6	Le travail de l'ADEME.....	28
6.7	Autres initiatives de sensibilisation .....	29
6.8	Internaliser le coût du développement durable .....	31
<b>7.</b>	<b>Suivi de la mise en œuvre</b> .....	<b>31</b>
7.1	Rapports annuels et indicateurs .....	31
7.2	Commentaires lors des entretiens .....	37
7.3	Mise en œuvre au niveau local.....	38
<b>8.</b>	<b>Questions clés et défis</b> .....	<b>39</b>
8.1	Les délais impartis .....	39
8.2	Le rôle du CNDD.....	39
8.3	Stratégie itérative et glissante.....	40
8.4	Les collectivités locales et les Agendas 21 locaux.....	40
8.5	Modes de production et de consommation.....	40
8.6	Banques .....	41
8.7	Processus de révision.....	42
8.8	La participation.....	42
<b>9.</b>	<b>Références</b> .....	<b>43</b>
<b>10.</b>	<b>Annexes</b> .....	<b>44</b>

## 1. Contexte

Lors du sommet mondial sur le développement durable (SMDD) en 2002, le président de la République, M. Jacques Chirac, s'est engagé à ce que la stratégie nationale de développement durable française fasse l'objet d'un exercice de revue par les pairs.

*« Pour vérifier l'application de l'Agenda 21 et du Plan d'action de Johannesburg, la France propose que la Commission du développement durable soit investie d'une fonction d'évaluation par les pairs, comme cela existe par exemple à l'OCDE. Et la France est prête à se soumettre la première à cette évaluation. »*

A la suite de cet engagement, un projet a été mis en place en 2004 par le Ministère français de l'écologie et du développement durable (MEDD) et le Ministère des affaires étrangères (MAE). Le projet vise à développer et à expérimenter une méthodologie de revue par les pairs des SNDD, utilisant la SNDD française comme cas pilote. Un atelier a été organisé les 8 et 9 novembre 2004 et a rassemblé quatre pays pairs invités (Belgique, Ghana, Ile Maurice, Royaume Uni), les acteurs français de la SNDD, la Commission européenne et l'UNDESA<sup>1</sup> afin d'élaborer une méthodologie appropriée. La méthodologie adoptée a été utilisée et expérimentée pendant un séminaire de revue par les pairs qui s'est déroulé en février 2005.

Les résultats de cet exercice pilote français seront présentés lors de la prochaine réunion de la Commission pour le développement durable (CDD) à New York en avril 2005. L'objectif est que cette approche trouve une large audience et que un ou deux autres pays soient disposés à utiliser la méthode et à la faire évoluer à l'usage. Ensuite, après ces applications complémentaires, une méthodologie plus générale sera élaborée afin d'être présentée et recommandée à la CDD en 2006. L'objectif final est que cet exercice de revue par les pairs puisse aider les pays s'efforçant d'atteindre l'objectif des Nations unies en matière de SNDD<sup>2</sup>, fixé dans le plan de mise en œuvre du SMDD (§ 145).

Le présent rapport de contexte a été établi dans le cadre de la phase préparatoire de la revue par les pairs pilote française. Il a pour but de fournir des informations de base sur la SNDD française, notamment aux participants des pays pairs, afin que tous aient une compréhension de base de la stratégie. Le document suit la même structure que celle qui sera utilisée lors du séminaire de revue par les pairs en février, en quatre parties :

- **Le processus** par lequel la SNDD a été préparée, élaborée et mise en œuvre (ces informations sont rarement détaillées dans les documents relatifs à la stratégie) ;
- **Le contenu** - les priorités et la structure de la stratégie ;
- **Les résultats** - les plans qui en découlent, les politiques, les règlements et incitations, les actions, et l'efficacité de ceux-ci ;
- **Le suivi** (y compris les indicateurs utilisés).

Le présent document exploite les points de vue exprimés par des acteurs clés de la SNDD qui ont été interrogés sur ces thèmes, ainsi que sur les questions clés et les enjeux de la SNDD.

La SNDD française a été adoptée le 3 juin 2003. Elle en est donc au premier stade de mise en œuvre. En conséquence, les questionnaires et les entretiens utilisés pour réaliser ce rapport ont permis de récolter une plus grande quantité d'information sur le processus de la stratégie et beaucoup moins sur les trois autres thèmes.

---

<sup>1</sup> Organisation des Nations unies - Département des Affaires Economiques et Sociales

<sup>2</sup> Prendre les mesures immédiates pour faire des progrès dans la formulation et l'élaboration des stratégies nationales de développement durable et démarrer leur mise en œuvre d'ici 2005.

## 2. Préparation du rapport

Ce rapport est le résultat d'un processus en deux parties impliquant dans un premier temps l'envoi d'un questionnaire et dans un deuxième temps la réalisation d'entretiens avec 14 acteurs clés de la SNDD française.

Les ministères de l'écologie et du développement durable, et des affaires étrangères, ont préparé la liste des 14 acteurs clés (annexe 1) à qui le questionnaire (annexe 2) a été envoyé en septembre 2004. Des entretiens structurés ont alors été réalisés avec ces acteurs entre le 25 et le 28 octobre, utilisant un cadre de questions proposé à l'annexe 3. Certaines questions complémentaires ont également été rédigées suite à l'analyse des réponses au questionnaire.

Ce rapport a été révisé en vue d'incorporer de nouvelles informations issues du séminaire de revue par les pairs qui s'est déroulé du 7 au 11 février 2005.

## 3. La structure administrative de la France<sup>3</sup> (Figure 1)

### 3.1 Le niveau central

La France est un Etat au régime démocratique de forme parlementaire fondé sur la séparation des pouvoirs :

- Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président de la République et le Premier ministre et son gouvernement.
- Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- Le pouvoir judiciaire est assuré par la magistrature, qui est indépendante des deux autres pouvoirs.

Le Président de la République est élu au suffrage universel pour 5 ans.

Le gouvernement est dirigé par le Premier ministre qui est nommé par le Président. Les ministres sont également nommés par le Président, sur proposition du Premier ministre. Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il est représenté sur le territoire par les préfets de région et de département.

Le Parlement se compose de deux chambres :

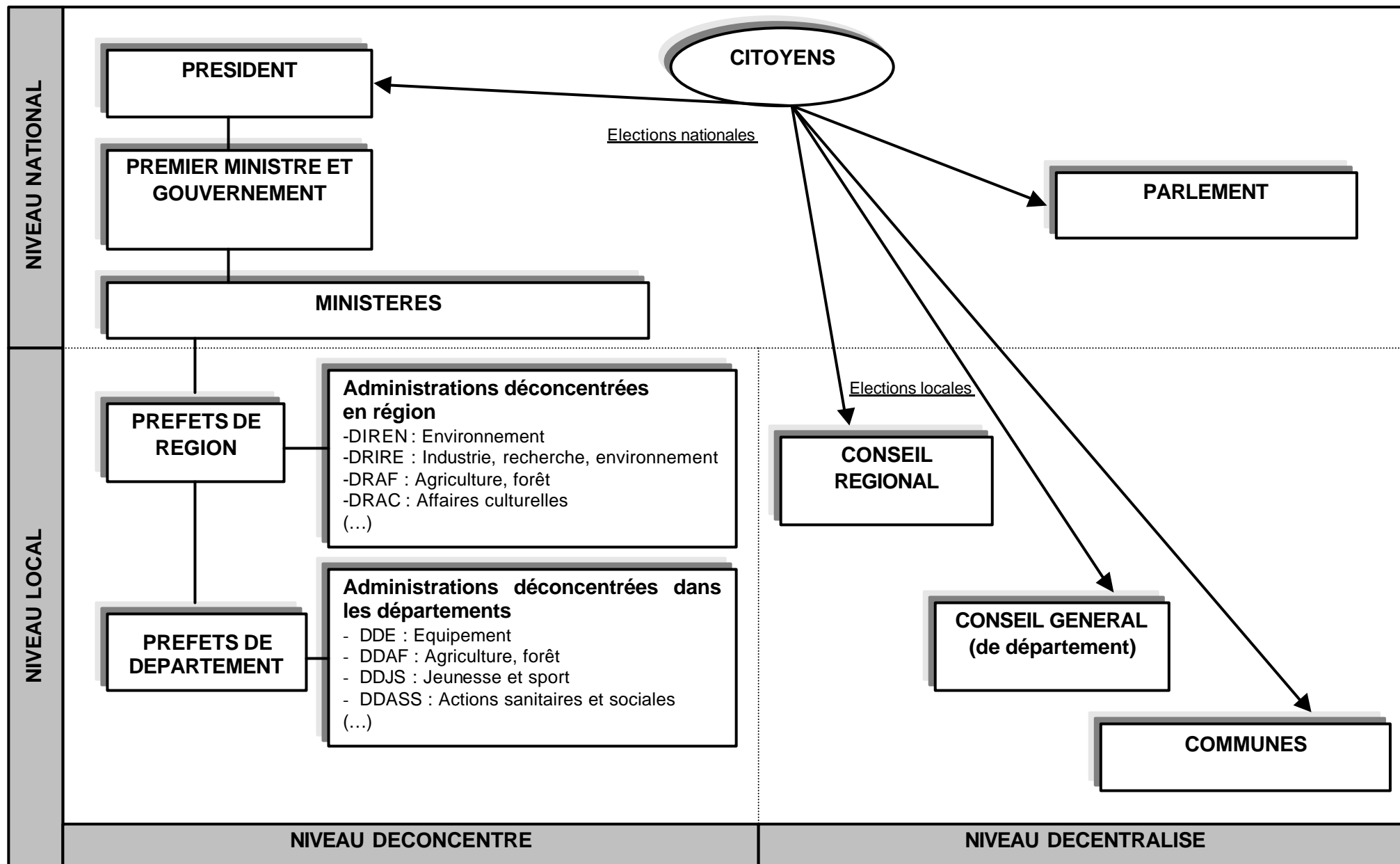
- l'Assemblée nationale : 577 députés élus par les citoyens, pour 5 ans ;
- Le Sénat : les sénateurs sont élus pour 6 ans au suffrage indirect par les grands électeurs (les députés, des conseillers généraux et des délégués des conseillers municipaux dont les maires). Le renouvellement du Sénat est fait par moitié tous les trois ans. Selon la loi organique du 30 juillet 2003, le nombre des sénateurs va croître progressivement de 321 (avant les élections de 2004) à 346 en 2010.

A côté des organes classiques qui comprennent l'exécutif et le législatif, il existe des organes juridictionnels et consultatifs :

- le Conseil constitutionnel : juridiction suprême, garante de la constitutionnalité des lois,
- le Conseil d'Etat : juridiction suprême en matière administrative,
- la Cour des comptes : instance de vérification des comptes publics,
- le Conseil supérieur de la magistrature : organisme consultatif chargé de garantir l'indépendance de la magistrature,
- le Conseil économique et social : il est composé de représentants des entreprises, syndicats, agriculteurs, ménages...

<sup>3</sup> Réalisé à partir des informations disponibles sur le site : [www.dgcl.interieur.gouv.fr/Orga\\_territoriale/accueil\\_orga\\_territ.html](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Orga_territoriale/accueil_orga_territ.html)

Figure 1: Structure administrative française



### **3.2 Le niveau local**

L'organisation administrative locale de la France se caractérise par des administrations déconcentrées et des collectivités locales.

Depuis la décentralisation, il existe trois niveaux de collectivités locales : la commune, le département et la région. A ces trois niveaux s'ajoutent les structures de coopération intercommunale.

#### **3.2.1 Le préfet et les administrations déconcentrées**

Le préfet représente le gouvernement central, le Premier ministre et chaque ministre. Il est localement le chef de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat (ex : Direction Régionale de l'Environnement–DIREN). Les préfets sont nommés par décret du Président de la République, pris en conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre et du ministre chargé de l'Intérieur. Le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région est également préfet de région. Il est responsable de l'ordre public, de l'organisation des diverses élections, des secours en cas de catastrophe.

En plus de son rôle de garant du respect des lois, il a auprès des collectivités locales un rôle de conseil et de soutien. Il joue également un rôle important dans les relations contractuelles, accords et conventions qu'il établit au nom de l'Etat avec les collectivités locales.

Enfin, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il a un rôle central de négociateur des contrats de plans passés entre l'Etat et les régions.

#### **3.2.2 Les collectivités locales**

##### **▪ *La commune***

Ce niveau administratif constitue la plus petite mais aussi la plus ancienne subdivision française. La commune a été instituée en 1789 et a connu un début d'autonomie avec la loi du 5 avril 1884, véritable charte communale.

Un conseil municipal est élu au suffrage universel direct tous les 6 ans. Une fois élus, les conseillers municipaux élisent le maire.

Le maire est l'exécutif de la commune qu'il représente et dont il gère le budget. Il est l'employeur du personnel communal et exerce les compétences de proximité : écoles, urbanisme, action sociale, voirie, transport scolaire, ramassage des ordures ménagères, assainissement... Il est également agent de l'Etat pour les fonctions d'état civil, d'ordre public, d'organisation des élections et de délivrance des titres réglementaires.

Aujourd'hui, on compte 36 778 communes en France (dont 162 dans les départements et territoires d'outre-mer).

##### **▪ *Le département***

Création de la Révolution, le département devient collectivité locale autonome, avec un organe délibérant et un exécutif élus, par la loi du 10 août 1871.

Il est géré par un conseil général élu pour 6 ans au suffrage universel. Ce conseil élit un président, l'exécutif du département, qui prépare et exécute les délibérations du conseil général, gère le budget et dirige le personnel.

Le département a de larges compétences : action sociale ; construction et entretien des collèges ; remembrement rural ; organisation des transports scolaires...

On compte 100 départements (dont 4 d'outre-mer).

- *La région*

La région est la structure la plus récente de l'administration locale française. Elle est devenue collectivité territoriale à la suite des lois de décentralisation du 16 mars 1986 et son existence a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Les conseillers régionaux sont élus pour 6 ans au suffrage universel.

Le conseil régional élit un président qui gère le budget, dirige le personnel et conduit la politique de la région axée sur l'action économique, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle.

Il y a en France 26 régions dont 4 d'outre-mer.

## **4. Processus d'élaboration de la SNDD française**

### **4.1 Initiatives précédentes**

En 1995, le Premier ministre demande au ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, d'élaborer une stratégie de développement durable. En 1996, 35 propositions sont faites par la Commission Française pour le développement durable (CFDD), alors présidée par Christian Brodhag, à partir d'assises régionales puis nationales (cette institution créée en 1993 a évolué plusieurs fois et n'existe plus depuis mai 2003). Une première stratégie, intitulée « stratégie française du développement durable », est ensuite élaborée par le ministère de l'environnement, à partir de réunions interministérielles et du travail de la CFDD. Elle est publiée en février 1997 et ses principaux axes sont exposés à la CDD des Nations Unies en 1997.

Cette stratégie visait à examiner les obstacles au développement durable et mettait en lumière les changements à mettre en place dans les politiques publiques. Son élaboration a impliqué un long processus de discussion à la fois aux niveaux nationaux et régionaux.

Mais, selon le libellé de l'introduction de l'actuelle SNDD, la stratégie de 1997 est restée un exercice de réflexion sans lendemain opérationnel. Elle est restée circonscrite aux « spécialistes du sujet » dans les ministères et n'a pas été officiellement adoptée par le gouvernement. Selon les personnes interrogées, elle a eu peu d'influence car elle n'a pas été suivie d'un engagement politique fort et n'a pas été suffisamment médiatisée. Il a également été suggéré que le contexte français n'était pas assez « mûr » en matière de développement durable.

Au printemps 1997, la dissolution de l'assemblée nationale entraîne un changement de gouvernement et l'abandon de cette stratégie. Il convient cependant d'en retenir la mise en place d'une politique relative au changement climatique et d'un plan national de lutte contre le changement climatique (PNLCC).

En 2001, un second projet de stratégie est préparé par le cabinet du ministère de l'environnement. Il reprend certaines idées du document de 1997. Il est conçu de façon à impliquer davantage les ministres, mais ne fait l'objet d'aucune consultation.

Le rapport 2001 de la France à la CDD des Nations unies<sup>4</sup> mentionne que la France a mis en place « une politique nationale de développement durable et/ou une stratégie nationale de mise en œuvre d'Action 21 et/ou autre stratégie axée sur le développement durable ».

---

<sup>4</sup> Ce rapport vient en réponse au questionnaire adressé chaque année par la Commission du développement durable des Nations unies, chargée de suivre l'application des recommandations de l'Agenda 21 à l'échelle nationale.

Tout comme celui de 1997, ce second projet ne se traduit pas réellement par une mise en œuvre opérationnelle.

## **4.2 Engagement du gouvernement pour une nouvelle SNDD**

### **4.2.1 Préparation du SMDD**

Avec l'échéance du Sommet Mondial pour le développement durable (SMDD) en 2002, le nouveau gouvernement a reconnu que les tentatives précédentes de produire et mettre en place des stratégies de développement durable n'avaient pas été pragmatiques et avaient manqué d'engagement public. Il s'est alors engagé à produire une nouvelle stratégie. Les problèmes à moyen terme, comme le changement climatique, sont déjà bien compris. Le principal défi est de s'éloigner des théories vagues sur le développement durable et de se concentrer sur des actions concrètes visant à améliorer sa compréhension.

Fin 2001, le gouvernement crée le Comité français pour le Sommet mondial du développement durable, présidé par M. Michel Mousel et placé auprès du Premier ministre, afin de préparer les propositions de la société civile française lors du SMDD. Il rassemble une soixantaine de personnalités représentant les acteurs français du développement durable (collectivités locales, associations, secteur privé). Des consultations régionales sont organisées avec l'ensemble des acteurs de la société civile.

Le Comité crée des groupes de travail pour examiner 13 thèmes prioritaires :

- Eau,
- Énergie,
- Santé,
- Agriculture et sécurité alimentaire,
- Culture :
  - Culture et développement durable,
  - Le monde francophone et le développement durable,
  - Education et développement durable,
- Recherche,
- Villes et collectivités territoriales,
- Accès aux services essentiels,
- Partenariats entre le secteur public et le secteur privé et financement,
- Responsabilité sociale et environnementale des entreprises,
- Commerce équitable et libre échange,
- Injustices sociales et écologiques,
- Coopération internationale.

Les suggestions faites par les groupes de travail sont présentées lors d'un colloque à Rennes les 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2002, puis formulées dans « Le Livre blanc des acteurs français du développement durable ». Ce document a été utilisé pour l'élaboration de la SNDD.

### **4.2.2 Un engagement politique fort**

Cet engagement vers un développement durable s'est manifesté dans les discours du Président Chirac, lors de sa campagne électorale présidentielle de 2002 qui a abouti à sa réélection le 6 mai 2002. Il a ainsi proposé d'incorporer une charte de l'environnement dans la constitution française.

Lors de la composition du nouveau gouvernement, le ministère de l'environnement est renommé « ministère de l'écologie et du développement durable » et une secrétaire d'Etat au développement durable est nommée pour la première fois.

Lors du SMDD en septembre 2002, le discours du Président Chirac fournit un fort élan politique et engendre une implication plus large du gouvernement. Grâce à cet engagement public, le développement durable est davantage pris au sérieux.

Certains ministres commencent dès lors à mettre en place des initiatives de développement durable au sein de leurs administrations. Le ministre de l'économie, Francis Mer, initie ainsi une modification du code des marchés publics, pour intégrer des objectifs sociaux et environnementaux dans le choix des sous-traitants, et ce malgré les réticences de son administration (cette modification aboutit en janvier 2004, cf. section 7.5).

Le niveau déconcentré participe également à cette initiative. Ainsi, en 2002, le Comité des directeurs de DIREN (Direction Régionale de l'environnement – Antenne régionale du MEDD) est invité par la secrétaire d'Etat au développement durable, à établir un rapport sur les actions de développement durable dans les régions françaises.

Ce changement est également relayé par les différentes composantes de la société qui sont devenues plus conscientes de la nécessité de se diriger vers un développement durable. On assiste alors à une prise de conscience croissante de la vulnérabilité de l'environnement accentuée par des catastrophes telles que les marées noires.

#### 4.2.3 Le séminaire gouvernemental

A la suite du SMDD et pour initier le processus d'élaboration de la SNDD, il est décidé d'organiser un séminaire gouvernemental consacré uniquement au développement durable, coordonné par le cabinet du Premier ministre, afin de mobiliser et d'engager les ministres et leurs administrations (voir encadré 1). La décision d'impliquer tous les ministres est une tentative délibérée de passer d'une approche centralisée à une approche plus transversale. En vue de ce séminaire, le cabinet de la secrétaire d'Etat au développement durable se rapproche des directeurs de cabinet de chaque ministères et sollicite de leur part :

- la nomination d'un « haut fonctionnaire chargé du développement durable » appartenant à leur service ;
- des propositions d'actions permettant d'illustrer, dans leur domaine de compétence, une démarche présente ou future de développement durable.

#### Encadré 1 : Mobilisation des ministres et de leurs administrations

##### Q : Pourquoi un séminaire gouvernemental sur le développement durable ?

R : Ce séminaire est une **étape décisive**, qui marque le point de départ d'une démarche nouvelle et volontaire. Il s'agit notamment de :

- **Lancer les travaux** de la stratégie nationale de développement durable en proposant un cadre et une procédure pour son élaboration et son suivi ;
- Montrer la **détermination partagée** de l'ensemble du gouvernement, l'action dans ce domaine n'étant efficace que si elle est transversale ;
- Participer à l'action essentielle **d'information et de sensibilisation** des citoyens et des différents acteurs de la société civile sur l'importance du développement durable.

Source : Dossier d'information, Séminaire gouvernemental sur le développement durable, 28 novembre 2002  
Disponible sur <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-seminaire28novembre2002-2.pdf>

Parallèlement, un dossier est préparé comme support au séminaire, qui définit six thèmes prioritaires d'action pour la SNDD : activité économique et développement durable ; territoires et développement durable ; précaution, prévention et police ; information, éducation, sensibilisation, participation ; l'État exemplaire (éco-responsabilité, l'Etat employeur exemplaire....) ; l'action internationale. Ce dossier réunit autour de ces thèmes 64 mesures à court terme, illustrant la démarche de développement durable dans toutes les politiques de l'Etat.

Le séminaire gouvernemental s'est déroulé le 28 novembre 2002<sup>5</sup>, sous la présidence du Premier ministre, en présence de tous les ministres et de plusieurs personnalités et scientifiques qui ont expliqué les principes et les enjeux du développement durable. Chaque ministre s'est exprimé sur la manière dont il souhaitait inscrire son ministère au sein de la future SNDD. Selon certaines personnes interrogées, ce séminaire a fait l'objet d'une bonne couverture par la presse et les médias audiovisuels. C'était la première fois qu'un séminaire gouvernemental était entièrement consacré au développement durable (habituellement, l'ordre du jour comprend divers sujets à débattre). Ce séminaire a officiellement lancé les travaux de la future SNDD, planifiée pour juin 2003<sup>6</sup> et pour une durée initiale de cinq ans (Encadré 2).

#### Encadré 2 : Décision du séminaire gouvernemental d'élaborer une SNDD

**Q : Pourquoi une stratégie nationale du développement durable pour la France ?**

**R :** Le développement durable impose des changements en profondeur dans les comportements et les modes d'action de toutes les composantes de la société. Compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la globalité des problèmes à traiter, il est important d'organiser la démarche pour donner à chacun une **vision commune** des enjeux et des évolutions nécessaires à court et moyen termes, pour préciser les **modalités d'intégration** du développement durable aux politiques publiques, enfin pour permettre de **suivre les progrès** réalisés dans ce domaine. C'est l'objectif de l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable.

Le développement durable visant à concilier développement économique, équité sociale et protection de l'environnement, c'est l'ensemble des politiques du gouvernement qui sont concernées qu'il s'agisse de son action internationale ou de ses politiques économiques et sociales, de son action dans le domaine de l'éducation ou de la recherche, ou de ses politiques sectorielles en matière d'agriculture, de transports, de tourisme...

Tous les ministères sont donc appelés à se mobiliser pour **recenser, organiser et hiérarchiser** les actions à mener. Cette démarche globale étant également **transversale**, ils devront travailler ensemble dans la plus grande concertation et inciter tous les acteurs de la société civile à travailler dans le même sens. La stratégie nationale du développement durable doit mettre en perspective toutes les actions à mener pour travailler avec efficacité à la recherche d'un développement durable.

*Source: Dossier d'information, Séminaire gouvernemental sur le développement durable, 28 novembre 2002*

Pour faciliter le processus d'élaboration de la stratégie, le séminaire décide également de mettre en place deux institutions :

- Un Comité interministériel pour le développement durable (CIDD), créé par décret présidentiel le 21 février 2003.

Le CIDD est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'écologie et du développement durable et regroupe tous les autres ministres compétents. Il est chargé de « définir les orientations, veiller à leur mise en œuvre, adopter la SNDD, approuver les plans d'action et adopter un rapport annuel d'évaluation »<sup>7</sup>, relatifs à la politique conduite par le gouvernement en matière de développement durable. Il veille à la cohérence de la politique de développement durable arrêtée par le gouvernement, notamment dans les positions et engagements pris par la France aux plans européen et international.

<sup>5</sup> Un second séminaire sur le développement durable est programmé au mois de mars 2005. Les recommandations issues de la revue par les pairs pourraient y être prises en compte.

<sup>6</sup> La raison précise de la fixation de cette date n'est pas entièrement claire. Certains interviewés ont déclaré que le gouvernement voulait une SNDD finalisée pour le sommet du G8, accueilli par la France en juin 2003. D'autres ont expliqué que la stratégie devait avoir un horizon de cinq ans, correspondant au quinquennat, afin de faire coïncider sa révision avec la prochaine élection. La prochaine élection étant programmée en 2007, la SNDD devait initialement être adoptée fin 2002, mais le délai étant trop court, la date d'adoption aurait été reportée de six mois.

<sup>7</sup> Voir décret du 21 février 2003

- Un Conseil national pour le développement durable (CNDD), créé par décret du Premier ministre le 13 janvier 2003<sup>8</sup>, présidé par Anne-Marie Ducroux et situé auprès du Premier ministre. A ce titre certaines personnes pourraient estimer que son indépendance est « discrétionnaire ». Le CNDD constitue l'interface du gouvernement pour la prise en compte de la société civile et prolonge, de ce fait, une part des missions du comité français pour le Sommet mondial du développement durable et, précédemment, de la Commission française pour le développement durable<sup>9</sup>.

Le CNDD est un forum qui rassemble 90 représentants de la société civile et des collectivités locales. « 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 SNDD. »<sup>10</sup> Il est composé de 4 collèges, représentants (i) les collectivités territoriales, (ii) les entreprises, le monde économique et leurs organisations professionnelles et syndicales, (iii) les associations, ONG et organisations de consommateurs et (iv) des personnalités qualifiées.

La figure 2 schématise l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable et met en lumière deux processus distincts :

- le processus du gouvernement et des administrations,
- le processus du CNDD, représentant la société civile.

### **4.3 Le processus du gouvernement**

Au mois de décembre 2002, les propositions d'axes stratégiques, définis lors du séminaire gouvernemental, sont finalisées par l'administration. Le mois suivant, des groupes de travail sont organisés sur chacun de ces axes, avec un pilotage assuré par le cabinet de la secrétaire d'Etat au développement durable. Ils regroupent des membres de différents ministères et d'administrations décentralisées (un représentant de DIREN est présent dans chaque groupe) et sont présidés par des HFDD. Les groupes de travail couvrent six thèmes :

1. Activité économique et développement durable ;
2. Territoires et développement durable ;
3. Précaution, prévention et police ;
4. Information, éducation, sensibilisation, participation ;
5. L'État exemplaire (éco-responsabilité, l'État employeur exemplaire....) ;
6. L'action internationale.

Un septième thème consacré à la dimension sociale est ajouté ultérieurement.

Lors de la constitution des groupes de travail, certains présidents de groupe connaissent des difficultés pour identifier les personnes compétentes dans chaque ministère. Au début du travail, certains groupes (ex : action internationale) rencontrent également des difficultés pour identifier des actions au-delà des 64 mesures du séminaire gouvernemental déjà définies. Mais par la suite, de bons effets de groupe sont perçus par certains interviewés et permettent des débats fructueux.

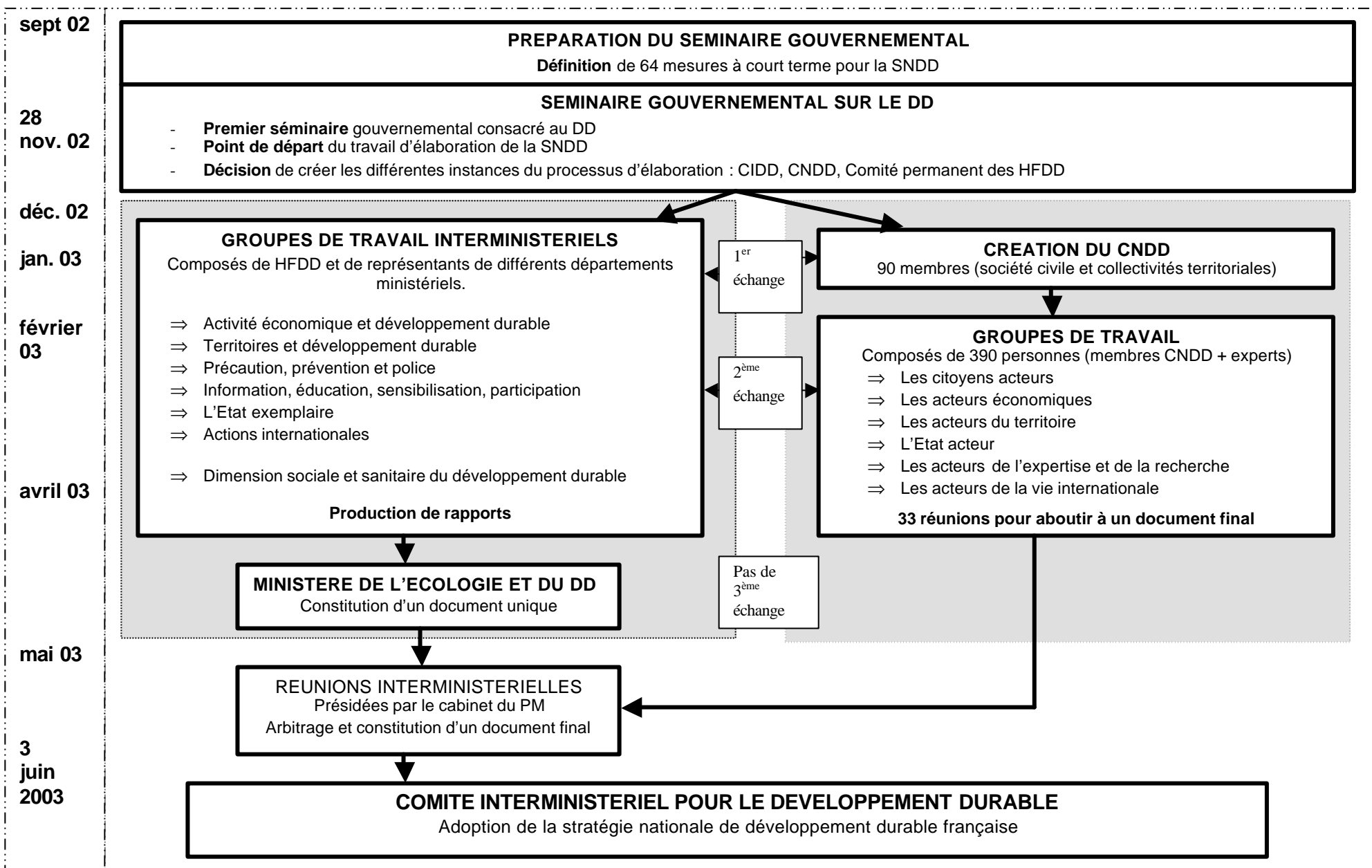
Début avril 2003, chaque groupe de travail remet un rapport thématique au ministère de l'écologie et du développement durable qui produit ensuite, mi-avril, un document de synthèse. Au mois de mai, ce document fait l'objet d'une série d'arbitrages et de discussions lors de plusieurs réunions inter-ministérielles (RI), regroupant des membres de l'administration et présidées par le cabinet du Premier ministre.

<sup>8</sup> Un décret du Premier ministre a été publié en mars 2005 pour le renouvellement du CNDD

<sup>9</sup> Voir communiqués de presse du Gouvernement

<sup>10</sup> Voir décret du 13 janvier 2003

**Figure 2: Processus d'élaboration de la SNDD française**



La stratégie finale est soumise au Comité interministériel pour le développement durable (CIDD) et adoptée lors de sa réunion du 3 juin 2003. Le texte de la stratégie est disponible sur : [www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf). Il s'agit de la première réunion du CIDD et aucune autre réunion n'a été organisée jusqu'à présent<sup>11</sup>.

Pendant cette période, des hauts fonctionnaires chargé du développement durable (HFDD) sont également nommés dans chaque ministère, reprenant le modèle du haut fonctionnaire à la défense. Le fait d'avoir adopté le même vocabulaire symbolise l'importance de cette démarche. La nomination des HFDD et la création d'un comité permanent des HFDD sont prévus dans le texte du décret de février 2003, relatif à la mise en place du CIDD.

Il faut également noter que le gouvernement lance dans le même temps des débats publics régionaux et nationaux autour de la Charte de l'environnement ainsi que sur le thème de l'énergie.

#### **4.4 Le processus de la société civile (CNDD)**

Parallèlement à ce processus gouvernemental, le Conseil national pour le développement durable (CNDD), installé le 14 janvier 2003, s'organise rapidement en 6 groupes de travail, avec des ressources humaines et financières très limitées<sup>12</sup>, en vue de produire le résultat attendu dans un calendrier très serré.

Aux côtés de ses membres, environ 300 acteurs participent de façon bénévole aux groupes de travail. Par souci d'efficacité et de rapidité et pour faciliter le dépouillement et la reprise de leurs propositions, le canevas des thèmes adopté est le même que celui du processus gouvernemental. Les intitulés sont adaptés afin de répondre au choix d'une dynamique moins institutionnelle avec mise en avant du rôle des acteurs dans le développement durable :

1. les citoyens acteurs,
2. les acteurs économiques,
3. les acteurs du territoire,
4. l'État acteur,
5. les acteurs de l'expertise et de la recherche,
6. les acteurs de la vie internationale.

Le séminaire gouvernemental prévoyait trois échanges formels entre le travail du CNDD et celui du gouvernement et des HFDD, lors de l'élaboration de la SNDD :

- *1<sup>er</sup> échange* (fin janvier 2003) : le CNDD reçoit une note d'une page avec les six grands thèmes de départ (le septième n'a pas encore été ajouté à ce moment-là). Ce document sert de base aux premières réunions des groupes de travail du CNDD.
- *2<sup>ème</sup> échange* (début mars 2003) : le CNDD reçoit du MEDD un court document contenant les axes stratégiques et quelques objectifs par axe<sup>13</sup>. Ils font l'objet d'échanges, notamment en séance plénière de mars 2003.
- Le *3<sup>ème</sup> échange* devait porter sur les plans d'actions fournis par les différents ministères et leurs administrations, mais le CNDD n'a pas eu connaissance de ces informations. Des représentants du gouvernement ont indiqué que la stratégie ne serait qu'un premier document provisoire, pouvant être réajusté à sa sortie en poursuivant la consultation du

<sup>11</sup> Une personne interrogée a déclaré que si le CIDD s'était réuni, par la suite, il aurait pu résoudre un conflit sur les taxes relatives au changement climatique entre le Ministère des finances et le Ministère de l'écologie et du développement durable.

<sup>12</sup> Le budget du CNDD, initialement prévu pour 3 mois, n'a été établi que 4 mois après la mise en place du CNDD. Il fut ensuite étendu à 12 mois. Le CNDD a ainsi rencontré quelques difficultés de fonctionnement.

<sup>13</sup> A ce moment du calendrier, le CNDD a déjà programmé les derniers groupes de travail pour tenir les délais impartis.

CNDD. Des rencontres, plus ou moins formelles, ont cependant lieu entre pilotes des groupes de l'administration et coordinateurs des groupes CNDD.

Pour faciliter l'expression et les choix effectués, le CNDD met en place des fiches de propositions pour chaque acteur et réseau, et des critères pour faciliter le débat et pour cerner les priorités sur les propositions exprimées. Ces propositions sont mises en regard des propositions faites par la société civile en 1996 pour la stratégie de 1997 et plus tard pour le SMDD, ainsi que de la stratégie européenne de développement durable. 33 réunions sont organisées à Paris entre fin janvier et fin mars, pour élaborer un document à remettre au Premier ministre fin avril 2003. Elles réunissent 300 acteurs, le plus souvent têtes de réseaux nationaux, représentant des milliers de personnes de différents groupes. Elles permettent de faire émerger des axes stratégiques, des objectifs quantifiés ou phasés, des propositions d'actions concrètes et des indicateurs.

Tous les participants, contribuent bénévolement à cet exercice en plus de leurs activités et responsabilités habituelles. Le fonctionnement du CNDD implique que l'ensemble des parties prenantes parvienne à un accord. En conséquence, les membres trouvent la pression imposée par le calendrier difficile à gérer. La mobilisation des acteurs est néanmoins très forte, témoignant d'un réel intérêt pour le processus et d'une forte attente sur le fond.

Les propositions des groupes de travail sont synthétisées dans une première version du rapport CNDD, transmise aux membres pour ajustements. 700 amendements (200 pages) sont alors proposés et négociés entre les acteurs en séance plénière du CNDD, le 23 avril 2003. Un document définitif<sup>14</sup> est adopté ce jour-là par les membres comme témoignant du reflet exact des débats et des consensus trouvés entre eux.

Le rapport du CNDD est remis fin avril 2003 au Premier ministre et au MEDD, et introduit dans le circuit des réunions interministérielles. Le comité interministériel du développement durable (CIDD) devait ensuite se réunir le 13 mai pour adopter la SNDD (la réunion est finalement reportée au 3 juin). Ce délai très court entre la remise du document final du CNDD et l'adoption de la SNDD soulève des interrogations au sein du conseil. Lors de la réunion du CIDD en juin 2003, la présidente du CNDD est invitée à présenter brièvement le processus suivi et la réaction des acteurs à la démarche (cette intervention est assez rare car généralement, seuls les ministres y prennent la parole).

Le CNDD estime que sa consultation est intervenue de façon trop tardive dans le processus pour permettre un examen approfondi de ses propositions lors des réunions interministérielles. Selon certaines personnes interrogées, il est difficile de déterminer si les idées du CNDD ont réellement été prises en compte dans l'élaboration de la SNDD. D'autres personnes ont déclaré qu'en comparant le document final avec la contribution du CNDD, il était possible de constater l'influence et les apports de ce dernier.

Après l'adoption publique du 3 juin 2003, il est demandé que le Premier ministre ou un représentant de son gouvernement participe à une séance plénière du CNDD pour expliquer la façon dont leur travail a été reçu et pris en compte. Le CNDD reçoit une réponse formelle de remerciement, mais sans commentaire sur les propositions faites. La découverte de la SNDD adoptée suscite de forts débats dans le CNDD. Huit des associations membres du CNDD souhaitent faire part de leurs réactions directement au Premier ministre qui les reçoit.

Dès septembre, le CNDD prend l'initiative de rassembler les points de vue exprimés sur la SNDD finale, dans les mêmes groupes de travail. Ce rapport, intitulé « Paroles d'acteurs, réactions - propositions et recommandations », ne constitue pas une analyse détaillée de la SNDD mais les premières réactions<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> « Première contribution de la société civile et des collectivités territoriales - Changer de cap, de références, de comportements individuels et collectifs : trois portes à ouvrir », avril 2003, disponible sur : [http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/cnnd\\_rapport050503.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/cnnd_rapport050503.pdf)

<sup>15</sup> Documents du CNDD sur la SNDD : Paroles d'acteurs, automne 2003 ; verbatim d'échanges, disponibles en version anglaise

Lors des entretiens, quelques personnes ont signalé que les groupes de travail du gouvernement étaient insuffisamment informés des travaux de la société civile. Certains ont signalé des échanges informels entre des membres du CNDD et des membres des groupes de travail gouvernementaux (en particulier par l'intermédiaire des présidents), qui ont permis à ces derniers de prendre en compte en amont les idées développées par le CNDD. Mais d'une façon générale, les personnes interrogées ont jugé que les échanges officiels entre les administrations et le CNDD étaient trop faibles et que le processus d'élaboration de la SNDD n'a pas été un processus suffisamment ouvert pour permettre d'élaborer un document final qui traduise le réel reflet d'une vision croisée des administrations et de la société civile.

Une des raisons invoquées est le calendrier trop serré, ne prévoyant pas un processus interministériel suffisant après remise des propositions du CNDD. Le temps a manqué. Cette situation peut aussi s'expliquer par le fait que la culture politique en France est régie par un système centralisé qui suit une approche de haut en bas. Le mode d'élaboration de la décision politique et du travail administratif ne semble pas encore savoir pleinement prendre en compte des points de vue issus d'un autre processus et d'autres sources.

#### **4.5 Après l'adoption**

Les ONG n'ont pas été satisfaites par les résultats du processus d'élaboration de la SNDD. Compte tenu du manque de retour, les ONG ne savent pas ce qui est advenu de leurs contributions et leurs propositions. Ainsi par exemple, Transparency International a soumis une série de suggestions relatives à la corruption (notamment à propos des entreprises exportatrices). D'autre part, les ONG ont été déçues par le manque de vision du texte adopté, par des contradictions avec les décisions politiques prises et par l'insuffisance de reprise des propositions pourtant consensuelles du CNDD. Elles ont porté cela à la connaissance du Premier ministre.

Après son adoption, la SNDD est relativement peu couverte par la presse. Elle est adoptée à l'occasion de la première semaine du développement durable en France, et la communication est davantage axée sur le concept de développement durable que sur l'adoption d'un document stratégique national. D'autant plus que pour le gouvernement, la SNDD est plus un instrument d'action que de communication. Depuis son adoption, quelques actions de communication sont cependant mises en place de temps à autres, mais sans véritable coordination ou vision d'ensemble. La presse et le public auraient clairement besoin d'un document plus court, plus accessible, afin de mieux comprendre et interpréter la SNDD.

### **5. Le contenu**

La SNDD adoptée le 3 juin 2003 permet de prolonger, dans des programmes d'actions plus détaillés, les mesures à court terme adoptées lors du séminaire gouvernemental de novembre 2002. Selon le premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie (voir l'annexe 5), la SNDD « constitue un cadre d'intervention pour la prise en compte des effets globaux et à long terme du développement économique et des comportements individuels. Elle oriente l'action du gouvernement dans l'ensemble de ses politiques pour une période de cinq ans, en fixant des objectifs à chaque ministre ».

#### **5.1 Les dimensions du développement durable**

Le texte de la SNDD se concentre sur les trois dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale. Dans l'introduction, le Premier ministre fait également référence à un quatrième pilier, « la culture », bien que ce thème ne soit pas, en dehors du champ de l'architecture et celui de la diversité culturelle, explicitement détaillé dans le reste du document.

Pour plusieurs interviewés, une grande partie du débat s'est concentrée, lors de l'écriture de la stratégie, sur les préoccupations environnementales. Certains ont précisé que la France avait près de 20 ans d'expérience dans l'intégration des questions environnementales et économiques, mais qu'il lui était plus difficile de prendre en compte les préoccupations sociales. En outre, la dimension sociale semble comprise de façon très étroite en France. Ces questions sont du ressort du ministère des affaires sociales et se concentrent sur les différentiels de salaire, les préoccupations d'équité, l'exclusion sociale, etc. Certains ont observé une différence culturelle dans la façon d'aborder la dimension sociale du développement durable, entre d'une part les pays anglophones et l'ONU et d'autre part les pays francophones ou de langue latine. Certains suggèrent une compréhension plus large du thème : par exemple la manière dont la société fonctionne ou réagit, ses besoins globaux et ce qu'elle produit.

Certains membres de la communauté scientifique sont très intéressés par l'intégration des trois piliers, mais la question est difficile : Difficile d'une part du fait du fractionnement de la recherche : recherche fondamentale, recherche appliquée, expertise. Difficile d'autre part du fait que la carrière des chercheurs est fondée sur la reconnaissance par les pairs et donc sur l'obligation d'écrire des articles dans les revues internationales à comité de lecture. Cette activité laisse peu de temps pour d'autres. Certains ont déclaré que la SNDD permettait d'identifier des problématiques pour la recherche, notamment celles relatives aux solutions de moyen terme.

Les interviewés ont déclaré que, pendant l'élaboration de la stratégie, des efforts ont été faits pour centrer les travaux sur des politiques particulièrement exposées. Ainsi, par exemple, la politique énergétique est traditionnellement centrée sur un approvisionnement à bas prix, mais depuis plusieurs années la dimension environnementale est apparente. Ce thème est incorporé dans la SNDD à la section énergie qui traite des émissions de gaz à effet de serre et se positionne en faveur de l'énergie nucléaire.

Certains acteurs interrogés ont mis en exergue les problèmes de compatibilité entre les objectifs à court terme et à long terme des politiques. Ainsi le Premier ministre s'est engagé à diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Mais ces contraintes sur l'utilisation de l'énergie fossile pourraient compromettre la croissance économique. Si en revanche l'objectif de diminution de la consommation d'énergie d'origine fossile était annoncé et relayé politiquement, cela pourrait amorcer les changements nécessaires des comportements (par exemple de plus petites voitures, vivre plus près de son lieu de travail).

D'autre part, certaines personnes ont estimé que, sur certains sujets, la SNDD évitait de traiter de points difficiles ou contentieux :

- Énergie : types et sources d'énergie à utiliser à plus long terme ;
- Réforme en profondeur du système fiscal pour prendre en compte la durabilité ;
- Agriculture plus durable : suppression des subventions préjudiciables à l'environnement ou indirectement aux agricultures des pays du Sud ;
- Transport et mobilité : maîtrise des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports sans restreindre la mobilité ; place souhaitable des différents modes ;
- Âge de la retraite, réforme des retraites, âge et travail : accès des jeunes à l'emploi et maintien au travail des seniors en liaison avec la réforme des retraites ;
- Les principaux obstacles au développement durable – il n'y a pas eu de débat public sur la durabilité des diverses politiques publiques.

D'autres personnes ont déclaré que cette situation n'était pas étonnante compte tenu du calendrier retenu pour élaborer la SNDD. Il était entendu que tous les sujets ne pouvaient pas être totalement expertisés ni toutes les solutions trouvées dès cette phase. Au contraire, il revenait à la SNDD de préciser les sujets sur lesquels un travail restait à entreprendre pour définir les bonnes mesures à prendre et organiser les travaux nécessaires.

## 5.2 La structure de la SNDD

La stratégie est construite autour de six thèmes / axes stratégiques, de 10 programmes d'action assortis d'objectifs et de 500 actions. Chaque axe stratégique comprend au moins un programme d'action (encadré 3). Ces programmes d'action contiennent une liste détaillée d'objectifs et d'actions, centrés sur des thématiques ou des secteurs. Chaque axe stratégique se concentre sur le rôle d'une classe spécifique d'acteurs.

### Encadré 3 : thèmes de la SNDD française

1. Information et sensibilisation, éducation et participation
2. Nos « territoires » (territoire : « un morceau de terre dont nous avons la responsabilité »)
  - Vision et efforts structurés (via la décentralisation)
3. Entreprises et activités économiques
  - Responsabilité, certification, label, investissement socialement responsable
4. Améliorer la protection de l'environnement et des individus
  - Stratégies préventives et principe de précaution, recherche, diagnostics, nouvelles technologies et innovation, politique environnementale forte, système juridique dissuasif
5. Engagement collectif de l'Etat vers un développement durable
6. Action internationale ("La SNDD française n'est pas isolée")
  - Efforts élargis dans les relations bilatérales et multilatérales.

Un axe est centré exclusivement sur l'aspect territorial du développement durable. La dimension sociale est à la fois une partie intégrante de chaque programme d'action et le thème d'un programme spécifique visant la dimension sociale et sanitaire du développement durable. Elle comprend des mesures visant à améliorer la cohésion sociale, la formation permanente, la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination, le planning familial, l'accès au logement, la protection des enfants, la parité, l'intégration des personnes handicapées et la solidarité entre les générations...

L'encadré 4 fournit plus de détails sur les axes principaux de la stratégie et les objectifs et actions proposés.

### Encadré 4 : Axes stratégiques et objectifs de la SNDD française

1. **Le citoyen, acteur du développement durable (information et éducation) :**
  - Sensibilisation des citoyens et des professionnels (chefs d'entreprise, ingénieurs, architectes, agriculteurs...) au concept du développement durable.
  - Informations claires et pertinentes (au moyen d'indicateurs) sur l'état des dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable.
  - Généraliser l'enseignement sur les problèmes d'environnement dans les écoles d'ici 2004.
  - Faciliter la participation aux débats publics concernant le développement durable.
2. **Territoires :**
  - La nouvelle politique d'utilisation des terres doit être basée sur les principes du développement durable.
  - Créer un **partenariat** entre tous les acteurs impliqués dans l'utilisation des terres.
  - **Environnement urbain** : éviter les expansions urbaines et organiser les plans d'urbanisme afin de réduire les voyages quotidiens. Protéger le patrimoine culturel.
  - **Milieu rural** : protéger la biodiversité, le patrimoine naturel (une stratégie pour la protection **de la biodiversité** doit être prête en 2004) et les ressources en eau (une nouvelle **stratégie sur l'eau** en 2004 doit permettre d'atteindre une bonne qualité généralisée d'ici à 2015).
  - Associer davantage **les collectivités locales** dans le développement durable : stimuler le développement de plus de 500 Agendas 21 locaux dans un délai de 5 ans. D'ici 2005, identifier les inégalités écologiques et sociales existantes entre les villes et commencer un programme urbain de

rénovation afin de contrecarrer ces inégalités.

### 3. Activités économiques, entreprises et consommateurs :

- Encourager toutes les **industries** à s'engager dans des activités qui vont dans le sens d'un développement durable (par exemple par des accords volontaires).
- Intégrer le développement durable dans les modèles **de production et de consommation** : une nouvelle stratégie **de déchets** sera adoptée en 2003 et **un plan sur les produits** en 2004.
- Encourager **les innovations** industrielles relatives au développement durable.
- Développer **la responsabilité** sociale et environnementale **des entreprises** par la fourniture d'un cadre national pour le dialogue entre les industries et les acteurs sociaux.
- Créer **des incitations financières** pour un changement dans la production et la consommation : recours aux procédures de certification, labels écologiques, investissements socialement responsables, réformes fiscales (d'ici 2005, principalement pour le transport, le bâtiment et le patrimoine naturel) et incitations financières (y compris les critères environnementaux).

### 4. Renforcer la prise en compte du développement durable dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture

- Cet axe contient trois programmes d'actions spécifiques visant à renforcer les considérations de développement durable dans les secteurs de **l'énergie**, du **transport** et le secteur **agricole**.
- Mettre en œuvre **une politique** pro-active **de changement climatique** : -3% d'émission de gaz à effet de serre chaque année jusqu'en 2050 par des mesures concernant le rendement énergétique dans les bâtiments, appareils domestiques et industrie ; développement des sources d'énergie renouvelable (objectifs concrets d'ici 2006 pour le solaire, le bois et les bio-gaz) et de l'investissement dans la recherche & développement en nouvelles technologies. Elaboration d'un nouveau plan sur le changement climatique.
- Développer une politique **des transports** durables par la tarification complète du coût (évitant des distorsions de concurrence avec d'autres pays), le développement de l'inter-modalité et améliorer les rendements énergétiques des véhicules (plan véhicules propres). Travailler avec les collectivités locales pour supprimer les obstacles au développement d'une politique globale de transport et de développement urbain.
- Vers **une agriculture et une pêche** durables : Améliorer l'agriculture dans les pays en développement tout en développant, dans le Nord, des pratiques agricoles et de pêche durables (plan d'action pour l'agriculture biologique, pratiques de pêche sélective, captures totales admissibles, réduction de la capacité, modernisation de la flotte, développement durable en aquaculture). Mobiliser la recherche sur les pratiques agricoles écologiquement rationnelles.

### 5. Prévenir les risques, les pollutions et autres atteintes à la santé et à l'environnement

- Développer des bases d'expertise et de recherche indépendantes et qualitatives sur le développement durable : outils pour l'évaluation des options de politique, davantage d'évaluation des risques des sites industriels, utilisation des indicateurs...
- Finalisation au printemps 2004 **d'un plan d'action santé environnement** (inventaire des risques, priorités d'action).
- Politique préventive et adaptative pro-active pour le plomb et d'autres métaux lourds, pollution marine, pesticides, pollution atmosphérique, nuisance sonore, **antibiotiques**, sites pollués.
- Améliorer **l'information** vers les citoyens sur **les risques** (industriels et naturels).
- Renforcer **les mécanismes de contrôle** et la jurisprudence.

### 6. Vers un Etat exemplaire

- Intégrer les préoccupations de développement durable dans **les politiques publiques** : à partir de 2004, les propositions de politiques en lien avec le développement durable seront soumises à une évaluation élargie des impacts.
- Mobiliser mieux **la recherche** en faveur du développement durable.
- Prendre en considération le développement durable dans **les opérations quotidiennes de l'administration** : intégrer les considérations du développement durable dans les programmes de formation des fonctionnaires. Introduire l'éco-responsabilité au sein des administrations (des indicateurs annuels seront publiés pour évaluer les progrès). Réforme du code des marchés publics pour inclure des considérations de développement durable.

### 7. Action internationale

- Renforcer la lutte contre **la pauvreté** par une solidarité accrue avec les pays en développement (objectifs de Johannesburg et objectifs du millénaire). Actions prioritaires dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la recherche, du développement urbain, de l'accès aux médicaments, de l'énergie, de l'eau, de la protection de la biodiversité, du commerce équitable et du tourisme durable.
- Gérer le processus **de mondialisation** et renforcer **la gouvernance mondiale** pour le

développement durable : créer un cadre cohérent pour la gouvernance entre les différentes institutions internationales impliquées. Favoriser la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME). Intégrer les préoccupations de développement durable à l'OMC (études de durabilité des accords commerciaux), favoriser l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Favoriser un partenariat avec l'Afrique et les pays méditerranéens (mise en œuvre du NEPAD).

- Soutenir les efforts en faveur **de la diversité culturelle et de la langue française**.
- Promouvoir **le développement durable dans tous les secteurs politiques de l'Union européenne** : la Commission européenne devrait proposer un programme sur 10 ans pour la production et la consommation durables, et le Conseil européen devrait intégrer des préoccupations environnementales dans toutes les politiques, particulièrement dans le commerce, l'énergie, l'agriculture, la recherche et le tourisme. Une attention particulière doit être portée à la quantité et à la qualité de l'emploi, ainsi qu'à la cohésion sociale.

Dans une section séparée, la stratégie présente un certain nombre d'objectifs et de mesures spécifiques afin d'illustrer le type d'actions à entreprendre pour chaque axe stratégique.

- Education à l'environnement pour un développement durable : l'école forme les citoyens de demain : projets pilotes à partir de septembre 2003 et généralisés à partir de 2004.
- Aider le consommateur à devenir acteur du développement durable : tourisme durable et commerce équitable, plan produit avant la fin 2003, guides sur l'éco-consommation pour tous les secteurs d'ici 2007, porter le nombre de produits couverts par un label écologique de 35 à 70 d'ici 2004, traçabilité et OGM.
- Un dispositif fiscal incitatif pour aider à prendre en compte le pilier environnemental du développement durable : à partir de 2005, les critères de développement durable seront intégrés dans le système fiscal.
- Définir une politique des transports plus durable : tenir compte de tous les coûts et redéfinir la politique des transports d'ici 2003.
- Adopter un plan national «santé-environnement» : plan d'action prévu pour le printemps 2004. Il comprend des réductions sur l'exposition au plomb (la réduction de 50% des émissions industrielles d'ici 2005), la réduction des émissions d'eau des installations classées, la réduction de la pollution atmosphérique (50% d'ici 2010 pour les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre et les composés organiques volatiles ; stabilisation des émissions d'ammoniac). Un plan sur la nuisance sonore devrait être adopté fin 2003.
- Renforcer les contrôles pour mieux prévenir les risques, les pollutions et autres atteintes à la santé et à l'environnement.
- Création d'un service de police judiciaire spécialisé pour mieux lutter contre les infractions graves à l'environnement et à la santé publique.
- Vers un Etat exemplaire, moteur d'une société éco-responsable : Intégrer les préoccupations de développement durable dans le fonctionnement quotidien du gouvernement et de son administration.
- Renforcer la gouvernance internationale du développement durable : orienter 0,5% du PIB vers l'aide aux pays en développement d'ici 2005 ; soutien à la création d'une OME, inclure des préoccupations environnementales dans le NEPAD et création d'une stratégie de développement durable pour la zone méditerranéenne.

### **5.3 Les outils utilisés**

Certaines personnes interrogées ont exprimé leur opinion sur le fait que la stratégie permettait de distinguer d'une part les outils de régulation du marché (réglementation, textes législatifs ou juridiques) et d'autre part des systèmes s'appuyant sur les mécanismes naturels du marché (fiscalité, systèmes d'échange de droits...).

D'un autre côté, d'autres ont regretté que la SNDD ne soit pas allée au bout de la réflexion sur la combinaison souhaitable des outils ou des leviers (régulations ; mécanismes de marché ; incitations ; explication et conviction ; pressions publiques ou privées etc.).

### **5.4 Les liens entre les différents niveaux (local, européen et international)**

L'axe stratégique sur les territoires se réfère aux plans d'action des collectivités locales et aux Agendas 21 locaux, mais rien n'est dit sur la façon dont la stratégie pourrait exploiter ces expériences. La SNDD fait référence à la présence d'élus locaux dans le CNDD et suggère quelques actions concrètes pour la collaboration et la coordination sur ces thèmes. Mais la SNDD n'intègre pas l'expérience riche des Agendas locaux en France.

Le lien entre ce qui est demandé au niveau national et sous-national (particulièrement local) pour mettre en œuvre la SNDD et pour progresser vers le développement durable est cependant prévu dans le programme d'action «vers un Etat exemplaire ». L'objectif 2 du premier chapitre (« intégration du développement durable dans les politiques publiques ») stipule qu'il faut prendre en compte le développement durable dans les stratégies de l'État au niveau déconcentré. A cet effet, le préfet joue un rôle prépondérant, comme le suggère le plan d'actions de cet objectif 2 : «Les préfets, qui auront la responsabilité du suivi et de l'évaluation de l'application locale de la stratégie, veilleront à intégrer dès 2004 les objectifs de la stratégie nationale de développement durable dans les politiques publiques et les actions locales, notamment dans le projet territorial de l'Etat et les projets contractuels avec les collectivités territoriales. »

D'autre part, la SNDD fait référence à la stratégie de développement durable de l'Union européenne, mais il a été estimé que cela n'apparaissait pas clairement dans la structure du document. Le texte de la SNDD ne contient pas de lien clair avec les actions proposées dans la stratégie européenne. Certains thèmes ont toutefois été repris, comme le climat, la santé et l'environnement, le transport. De plus, les orientations de la stratégie française sur la biodiversité, incluse dans la SNDD, sont directement liées aux politiques européennes de protection de l'habitat et des espèces. Et les stratégies thématiques incluses dans la SNDD, telles le plan climat, le plan national santé - environnement et la stratégie nationale pour la biodiversité, reprennent les principes de la SNDD. D'une façon générale, il a été noté que les politiques françaises sont fortement intégrées aux politiques européennes, particulièrement dans le domaine économique. 60% de la législation environnementale française dérive ainsi des directives européennes.

Le dernier axe fait explicitement référence aux actions internationales, à Johannesburg et aux engagements des objectifs du millénaire. Néanmoins, les objectifs nationaux de la SNDD ne sont pas clairement mis en perspective avec ceux fixés au plan international. Certains ont proposé que la prochaine SNDD intègre davantage le contexte des priorités internationales.

Enfin, certaines personnes ont observé que pour l'élaboration de la stratégie, il n'a pas été procédé à un inventaire ou une évaluation des politiques existantes intégrant les dimensions du développement durable, ni même un repérage des principaux obstacles à la durabilité, ce que permet notamment la publication des indicateurs. De même, aucune comparaison (contenu et processus) avec les SNDD en vigueur dans les autres pays n'a été entreprise.

### **5.5 Définir des priorités et une vision globale**

La plupart des interviewés estiment que la SNDD contient trop de détails et essaie de « tout » couvrir. Néanmoins, il a été reconnu qu'il était difficile pour une première stratégie, d'une part de ne pas couvrir tous les thèmes et d'autre part de mobiliser tous les acteurs. Ils pensent que, lors de sa révision en 2008, la SNDD devra fournir une meilleure définition des priorités, en les classant, et s'intéresser aux questions les plus importantes. Sous sa forme actuelle, la stratégie peut difficilement être comprise par le grand public. Certains l'ont décrite comme "illisible", "difficile à comprendre", "ennuyeuse" et "peu pédagogique" – et donc susceptible d'être lue seulement par ceux qui en ont besoin. Certains interviewés estiment qu'il s'agit peut-être d'une des raisons pour lesquelles les médias n'ont pas suffisamment couvert l'élaboration de la stratégie – mais un premier document public pouvait difficilement éviter de couvrir un sujet par nature global et transversal.

D'après les acteurs interrogés, des documents plus courts, plus clairs, plus explicatifs avec des messages clés seraient nécessaires pour sensibiliser le public et pour qu'il se les approprie. Certains ont également dit qu'il serait nécessaire, lors de la prochaine révision, d'avoir un processus d'élaboration plus simple. D'autres enfin estiment que le processus a

été bien positionné, crédible et innovant, mais qu'il est nécessaire de mieux en tirer parti pour aboutir à des choix clairs, décisifs et cohérents.

Plusieurs personnes interrogées ont néanmoins indiqué que la SNDD était déjà une plateforme minimale de 500 actions identifiées, ayant obtenu le consensus du gouvernement. D'autres déplorent qu'ainsi, l'objectif de la SNDD semble être de parvenir à des accords interministériels, plutôt que de créer, pour les inclure, des consensus entre acteurs de la société.

Enfin, plusieurs interviewés ont observé qu'il existait une vision pour chaque programme thématique mais qu'une vision globale du développement durable manquait cruellement – particulièrement sur le type de système économique et social souhaité à long terme.

## **6. Les résultats**

### **6.1 Engagement politique et charte de l'environnement**

Les personnes interrogées ont déclaré que les discours du Président Chirac avaient eu un impact significatif sur l'engagement politique national envers les enjeux du développement durable.

Il a également été observé que la préparation de la SNDD avait été accompagnée par une mobilisation de la presse et des acteurs économiques (entreprises, collectivités locales) sur les questions de développement durable. Mais il est difficile de déterminer si ce phénomène est le fruit de la SNDD ou si elle en a profité. Il y a probablement eu un « enrichissement » réciproque des deux processus.

La stratégie mentionne la proposition du Président visant à élaborer et à incorporer une charte de l'environnement dans la Constitution. En 2003 et 2004, d'importants débats publics ont eu lieu sur cette charte lors de réunions organisées dans toute la France<sup>16</sup>. Un forum a été mis en place sur Internet à cet effet. On a observé une prise de conscience croissante des dommages que la détérioration de l'environnement pouvait créer, en particulier pour les enfants (exemple des complexes industriels dans les zones rurales). Certaines personnes étaient bien sûr réticentes à l'idée d'une charte, craignant de devoir abandonner quelque chose en contrepartie. Des programmes TV grand public se sont aussi concentrés sur les problèmes environnementaux et ont contribué à augmenter la sensibilisation. La charte a été adoptée par l'Assemblée Nationale et le Sénat en juillet 2004. Pour être définitivement incorporée dans la Constitution, elle a été approuvée par un vote du Parlement réuni en congrès (Sénat et Assemblée Nationale réunis à Versailles) en mars 2005.

Mais tandis que le grand public est de plus en plus concerné par les problèmes environnementaux, il est encore peu familiarisé avec le concept de développement durable et l'intégration de ses trois dimensions.

### **6.2 Responsabilité dans la mise en œuvre**

L'annexe 5 présente une vue d'ensemble du premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la SNDD. Elle enregistre une série de résultats et d'élaborations résultant de la SNDD.

#### **6.2.1 Les ministres et les HFDD**

Chaque ministre est responsable de la mise en œuvre et du suivi des actions de la stratégie qui incombent à son administration. A cet effet, il nomme un haut fonctionnaire chargé du développement durable (HFDD), dont le rôle est de promouvoir les actions de

---

<sup>16</sup> Les synthèses de ces débats n'ont pas permis d'alimenter les groupes de travail du CNDD constitués pour la préparation de la SNDD.

développement durable au sein de son administration. A titre d'exemple, au ministère de la culture, le ministre étudie une proposition d'examen des implications du développement durable dans les différents secteurs de la culture en vue d'un débat ultérieur ouvert à son personnel.

Mais des progrès restent à faire pour promouvoir le développement durable dans les ministères. Ainsi, le développement durable est une question fondamentale pour le ministère des transports et le ministre est fortement impliqué. Mais les différentes directions (par exemple celle en charge des transports et celle en charge de l'urbanisme) ne travaillent pas encore efficacement ensemble dans tous les domaines. Améliorer la coordination entre les directions est donc un défi important pour le HFDD. Selon plusieurs personnes interrogées, le Premier ministre devrait renforcer le rôle des HFDD au sein de leurs ministères afin qu'ils aient plus de pouvoir ou d'influence auprès des diverses directions.

Parallèlement, le comité permanent des HFDD semble bien fonctionner. Il se réunit régulièrement – environ tous les deux mois. Un certain nombre d'interviewés ont déclaré que le Comité fournissait un bon niveau de coordination et permettait des débats interministériels, particulièrement depuis que les membres se connaissent mieux. Le comité travaille maintenant en sous-groupes sur des thèmes particuliers, comme les aspects juridiques du développement durable, l'éco-responsabilité des administrations ou les actions territoriales.

### 6.2.2 La délégation interministérielle au développement durable et le MEDD

Un délégué interministériel au développement durable (DIDD), Christian Brodhag, a été nommé en juillet 2004, pour conduire et coordonner les actions de tous les ministères selon la politique de développement durable du gouvernement, au nom du Premier ministre. Cette nomination a accompagné la suppression du poste de secrétaire d'État au développement durable du MEDD. Le délégué interministériel prépare les délibérations du CIDD, en assure le suivi et veille à leur mise en œuvre. Il anime et coordonne le comité permanent des HFDD et est associé à la définition du programme des travaux du Conseil national du développement durable.

Au sein du MEDD, une réorganisation est actuellement en cours afin de mettre en place un service spécifiquement chargé de piloter la mise en œuvre de la stratégie. Ce service fera partie de la nouvelle délégation interministérielle au développement durable.

## 6.3 *Niveau régional et départemental*

### 6.3.1 Les collectivités locales

Les collectivités locales ont été globalement impliquées dans l'élaboration de la stratégie, via la consultation du CNDD : régions, départements, grandes villes et communes. Toutefois, plusieurs municipalités ne se sont pas senties impliquées dans le processus et déclarent mal connaître la SNDD. Les applications de la SNDD varient en fonction des régions. Certains ont déclaré qu'il était nécessaire d'adapter la stratégie aux conditions régionales (ex : des différences existent entre les zones urbaines et rurales) et de conduire les priorités locales en tenant compte de la SNDD. Le rôle de l'État est vu de plusieurs manières :

- Etat partenaire – pour les questions qui sont du ressort des collectivités locales, des énergies peuvent être mises en commun ;
- Etat stratège – maintenir et/ou renforcer les capacités, en fournissant des perspectives stratégiques qui aident les collectivités locales, au moyen de programmes qui dépassent leurs activités régulières, et en améliorant les arrangements administratifs (par exemple en fusionnant des fonctions) ;
- Etat garant des Agendas 21 – le gouvernement signe des engagements internationaux mais une mise en œuvre est nécessaire au niveau local.

Si leurs associations représentatives ne se sont mobilisées que récemment sur ces enjeux, de nombreuses municipalités ont cependant pris en compte les objectifs de développement durable à travers la mise en place d'Agendas 21 locaux (encadré 5). Leur participation remarquée lors du dernier SMDD témoigne d'une compréhension croissante du lien entre politique territoriale, effets globaux et engagements internationaux. Mais ces initiatives ne sont pas le fruit de la SNDD puisqu'elles ont souvent été développées avant son élaboration. La SNDD s'engage, certes, à favoriser la mise en place sur cinq ans de 500 Agendas 21 locaux. Néanmoins, le texte de la stratégie ne spécifie pas la manière d'y parvenir ni le rôle de chacun (Etat et collectivités).

#### **Encadré 5 : Le développement durable à Issy-les-Moulineaux**

Comme beaucoup d'autres villes en France, Issy-les-Moulineaux a introduit une série de mesures liées à l'environnement et au développement durable (voir, par exemple, l'annexe 4). Le maire, qui est reconnu au niveau national, est fortement engagé sur les questions environnementales. Mais cette situation est le fruit des pressions et exigences locales et non une conséquence de la SNDD.

La ville est située dans une ancienne zone industrielle qui a subi une mutation complète du secteur industriel vers le secteur des services durant les 30 dernières années. Elle possède une usine d'incinération de déchets ménagers et souffre d'un trafic routier important (pollution de l'air et sonore) en raison de sa proximité avec Paris. Elle possède également plusieurs espaces verts et est proche de la Seine. Compte tenu de ce contexte, la population est dans l'attente d'actions qui améliorent la qualité de la vie et la mutation économique nécessite un accompagnement des changements sociaux et du développement urbain.

Un Plan Municipal d'Environnement est élaboré dès 1991 permettant de hiérarchiser les problèmes et de proposer des actions. En 1995 la ville d'Issy-les-Moulineaux adhère à la Charte européenne d'Aalborg des villes durables et s'attache à promouvoir sur son territoire les principes de développement durable. En 2001, le choix est fait de mener la démarche d'Agenda 21 parallèlement à celle de l'élaboration du plan local d'urbanisation (PLU). Cette même année, la ville est choisie, avec Versailles et Bessancourt, en tant que ville pilote dans un projet d'élaboration d'une méthodologie de mise en œuvre de l'Agenda 21 local. Ce projet était coordonné par l'ARENE (Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies) et doit identifier les actions et études complémentaires au PLU nécessaires à l'élaboration de l'Agenda 21. Cette démarche permet de renforcer la cohérence des différents volets des politiques, de développer une culture de concertation et d'entrer dans un réseau d'échange d'expériences. Un premier Agenda 21 a été introduit, de façon informelle, en 2002 et le programme officiel a débuté en 2003.

L'une des actions du programme 2004 consistait dans l'organisation d'un colloque auprès des entreprises isséennes afin de faire le point sur les bonnes pratiques de développement durable en cours. Les questions liées aux modes de production et de consommation tels que la gestion des déchets ou la mobilité des employés ont été étudiées, et ont mené à davantage de demandes de parking et de transports en commun, de collecte de papier de rebut, etc..

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, 5 communes (Chaville, Issy-les-Moulineaux, Vanves, Ville d'Avray et Meudon) ont pour ambition de partager leurs ressources et leurs objectifs de développement, au sein de la communauté d'agglomération Arc de Seine. Parmi les compétences qui lui ont été attribuées, certaines entrent dans le cadre de l'Agenda 21 local, comme l'Environnement.

### **6.3.2 Le rôle du préfet et des administrations déconcentrées**

Les Préfets, qui coordonnent l'action de l'Etat aux niveaux départementaux et régionaux, sont directement concernés par le développement durable et prennent de nombreuses initiatives dans ce sens, directement encouragées ou non par la SNDD. Ils sont une pièce maîtresse du dispositif de mise en œuvre de la SNDD au niveau décentralisé. Ils ont la responsabilité de l'application locale de la SNDD, ils coordonnent sa mise en place, font la promotion des actions de développement durable et conseillent les administrations décentralisées de l'Etat et les collectivités locales dans la mise en œuvre d'actions de développement durable. Le tableau 1 donne des exemples d'initiatives de développement durable réalisées dans le département de l'Indre en relation avec les programmes d'actions de la SNDD.

**Tableau 1 : Activités relatives au développement durable dans le Département de l'Indre**

Programmes d'actions de la SNDD	Exemples d'actions locales	Difficultés et propositions connexes
Dimension sociale et sanitaire du DD	Projet visant à maintenir les personnes âgées à la maison (par exemple facilité d'accès pour les personnes âgées et les handicapés)	Cohérence entre l'Etat et les collectivités locales
Le citoyen, acteur du DD	Cours sur les pratiques agricoles durables dans les lycées agricoles	Différentes applications au sein des 6 écoles de la région Centre
Territoires	Le projet PASSED prévoit une action de promotion de l'Agenda 21 dans les collectivités locales	
Activités économiques, sociétés et consommateurs	Promotion des systèmes de gestion environnementale dans les petites entreprises à travers des actions régionales	Difficultés pour motiver les entreprises sur un concept qu'ils considèrent obscur et vague
Changement climatique et énergie	Actions d'amélioration thermique des bâtiments	
Transport	Réalisation d'études multimodales sur le transport	
Agriculture et pêche	Sensibilisation des agriculteurs aux bonnes pratiques dans le cadre des aides européennes	Certaines incohérences entre les politiques de gestion de l'eau et d'irrigation
Prévention des risques	Mise en œuvre des plans de protection contre les risques d'inondation	Information et communication vers les habitants
Vers un État exemplaire	Mise en œuvre des pratiques durables dans la préfecture (politique d'achat, collecte de documents...)	Communication permanente avec les agents car le DD est vu comme un concept vague
Action internationale	Réunion avec des ONG du Cameroun pour un partage d'expériences	

En 2001, le préfet d'Auvergne établit un groupe de travail sur le développement durable dans la région. Cela montre que les grandes entreprises sont conscientes des enjeux du développement durable mais principalement dans la dimension environnementale. La société Michelin, basée en Auvergne, a par exemple, établi un service interne de développement durable.

En 2004, avec différents services déconcentrés de l'Etat, la DIREN Auvergne met au point un document d'aide à l'élaboration des chartes « durables » de territoire dans la région. Ce document est ensuite adopté par le préfet et semble rencontrer un large succès auprès des porteurs de projets de territoires, notamment des Pays<sup>17</sup>. Ce document pose un ensemble de questions aux porteurs de projets sur le diagnostic, les objectifs, la gouvernance, les liens entre la conception et les objectifs, et les liens entre les plans d'action et les objectifs.

En 2004, les régions et les départements sont invités à élaborer des projets d'action stratégique de l'Etat : PASER pour les régions, élaborés en 2004, et PASSED pour les départements, en cours d'élaboration. Ils prennent le relais de la première génération des projets territoriaux de l'Etat (1999-2003) et déterminent pour la période 2004-2006 les priorités de l'action de l'Etat à l'échelon territorial. L'idée est d'améliorer la cohérence de l'action de l'Etat au sein de la région.

Le rapport de mise en œuvre de la stratégie (voir section 6.1.2) précise que les préoccupations de développement durable s'inscrivent dans les orientations et/ou dans les actions de la plupart des PASER, bien que la circulaire du 13 mai 2004 du Premier ministre aux Préfets ne recommande pas explicitement à ces derniers d'établir un lien entre SNDD et PASE<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Un Pays est un territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Ce n'est pas un échelon administratif supplémentaire, mais un niveau pertinent pour l'organisation et la coordination de certains projets.

<sup>18</sup> Le rôle des Préfets a fait l'objet de recommandations de la part du CNDD en mars 2004 – cf. section 6.5

### Encadré 6 : Les projets d'action stratégique de l'Etat

Les PASE constituent le nouvel outil de référence dans les relations entre les administrations centrales et l'administration territoriale :

- Ils doivent traduire les trois ambitions de l'action de l'Etat sur le territoire : unité d'action autour du préfet, adaptation des réponses de l'Etat aux exigences locales, culture du résultat.
- Ils se caractérisent, par rapport aux précédents projets territoriaux, par : un caractère plus sélectif ; un rôle de référence dans la région ; le souci de construire un document opérationnel qui privilégie une logique d'objectifs et la mesure de la performance.
- Ils constituent un outil de dialogue dans les relations avec les administrations centrales, les services départementaux et régionaux et les collectivités territoriales.
- Leur élaboration s'appuie sur une analyse préalable qui combine un diagnostic territorial, une identification des attentes des usagers et des partenaires de l'Etat, une appréciation des forces et des faiblesses de l'organisation interne de l'Etat et une articulation avec les priorités nationales.
- Ils déterminent ensuite un nombre limité d'orientations (quatre à cinq), qui se traduisent par un programme d'actions resserré (quinze actions au maximum), essentiellement dans des domaines qui ont une dimension interministérielle.
- Ils sont triennaux et évolutifs. Les modalités de leur évaluation seront précisées dès son élaboration. Pour ce faire, des outils de suivi des priorités - tableaux de bord, indicateurs par actions... - seront utilisés.
- Ils sont l'expression d'un projet collectif et doivent résulter d'une démarche collégiale.
- Ils sont établis, pour la région et pour le département, par le préfet de chacun de ces territoires.

Source : Circulaire du Premier ministre du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'actions stratégiques de l'Etat

#### 6.3.3 La sensibilisation locale

Au cours de ces dernières années, on a assisté à un changement significatif de la façon de penser du monde rural, particulièrement des agriculteurs. Auparavant, il était difficile de parler de développement durable puisque les agriculteurs avaient une approche de leur métier orientée uniquement vers la production de produits alimentaires. Maintenant, ils sont de plus en plus concernés et commencent à intégrer l'idée d'appliquer le développement durable dans les processus de l'agriculture.

Les collectivités locales sont également, maintenant, très réceptives aux idées de développement durable et il n'est plus difficile d'introduire, par exemple, des mesures pour protéger la qualité des sources d'eau.

Les personnes interrogées ont observé que la sensibilisation locale au développement durable est principalement le fruit des efforts d'enseignement. Ainsi, les familles sont souvent sensibilisées aux objectifs de développement durable via leurs enfants et ce qu'ils apprennent à l'école. Néanmoins, une majorité d'individus voit toujours le développement durable comme une question environnementale plutôt que comme l'intégration des trois piliers.

Lors des entretiens, l'idée que la bonne mise en œuvre de la SNDD nécessitait de l'expliquer clairement et simplement au grand public, a été communément admise. Ainsi, par exemple, en juin 2004, le département de l'Indre a organisé un forum international de trois jours sur le développement durable afin de sensibiliser les professionnels, les élus, le grand public et les enfants (réunions scientifiques, conférences sur des sujets clés comme le changement climatique et expositions). Des représentants du Brésil et d'Afrique ont participé à ce forum.

#### **6.4 La question du budget**

Le principe de base affirmé par le gouvernement lors de la préparation de la SNDD est que le développement durable doit être intégré dans toutes les politiques publiques. La stratégie nationale a pour objectif de préciser les priorités de cette intégration dans un calendrier de 5 ans et ne doit pas être vue comme une politique supplémentaire. Le gouvernement n'a donc délibérément pas procédé à un chiffrage budgétaire des actions de la SNDD, étant donné que le rôle de cette dernière est d'orienter les actions et les financements dans le sens du développement durable mais n'est pas elle-même, dans la majorité des cas, source de coût supplémentaire. Certaines personnes interrogées ont même ajouté à ce sujet que la prise en compte du développement durable pouvait permettre de diminuer les coûts (économies d'énergie...).

La SNDD a également été décrite comme «un mode de réflexion et une philosophie d'action» qui ne peuvent pas être budgétisés. La création d'un budget pour la stratégie aurait alors un effet décourageant.

Certaines personnes ont mis en avant que s'il n'était pas nécessaire de disposer d'un budget spécial pour mener les actions de la SNDD, davantage d'instruments et d'incitations budgétaires étaient cependant nécessaires (ex : impositions, subventions, etc.).

Par ailleurs, certaines des actions de la SNDD sont porteuses en elles-mêmes d'un coût budgétaire. Ainsi, une partie du volet international de la SNDD est centrée sur l'aide publique au développement (APD), suite à l'engagement politique affirmé à Johannesburg de porter le montant de l'APD à 0,5 % du PIB, action qui implique un engagement budgétaire.

Depuis 2002, un projet de réforme du budget appelé LOLF (loi organique relative aux lois de finance) est en cours. Le budget va glisser d'un système d'attributions orienté par moyens et type de dépenses (ex : les dépenses concernant les salaires, les déplacements ou l'équipement) à un système d'attributions orienté par projets et programmes d'actions.

Chaque ministère devra à partir de 2006 rendre compte annuellement de l'utilisation des fonds affectés à une mission et de l'efficacité des programmes prévus dans cette mission, au moyen d'indicateurs annuels de performance. Certains ministères comme la sécurité, les ministères sociaux ou l'équipement, ont en outre des responsabilités plus transversales, qui impliquent des actions d'autres ministères. Dans ce cas, une mission interministérielle est élaborée, regroupant des programmes d'actions relevant de plusieurs ministères. Il n'est pas prévu actuellement que le développement durable fasse l'objet d'une mission interministérielle. Cependant, le MEDD a proposé au Premier ministre de mettre en place un document de politique transversale (DPT) sur le développement durable, dans lequel chaque ministère impliqué dans le développement durable inscrirait ses activités et les engagements de résultats correspondants. Ce document supposerait également un travail sur les indicateurs de performance.

Plusieurs personnes interrogées ont estimé que la SNDD révisée de 2008 pourrait être considérablement améliorée par la mise en place des modalités de cette loi. Il a été ajouté, en revanche, que cela impliquait que chaque ministère intègre les objectifs de la SNDD lors du choix des objectifs et indicateurs de la LOLF.

La nouvelle loi de finances donnera des options aux ministères pour lier leurs programmes aux actions de la SNDD et pour permettre une plus grande cohérence de l'action gouvernementale. Cependant, pour que cela fonctionne efficacement, il faudrait pouvoir mettre en place des budgets pluriannuels plutôt qu'annuels, ce qui est contraire aux règles d'annualité budgétaire de la fonction publique. Pour certaines personnes interrogées, intégrer la SNDD à ce nouveau système de budget peut s'avérer difficile, car la LOLF repose sur des indicateurs annuels dont la valeur est fixée chaque année (en raison des règles d'annualité budgétaire) alors que la SNDD devrait prévoir des valeurs à long terme pour ses indicateurs.

## **6.5 Le travail du CNDD**

Après la phase d'élaboration de la SNDD, le CNDD a continué à organiser ses travaux pour répondre à ses trois missions : propositions et recommandations (amont), évaluation (aval) et avis. Le CNDD a déclaré que ses ressources humaines et budgétaires en 2003 et 2004 ne correspondaient pas à l'ambition politique affichée à la création de l'institution, ni à l'animation d'un nombre croissant d'acteurs et têtes de réseau (plus de 500) intéressés aux travaux du CNDD.

Durant la période de janvier 2003 à juin 2004, le CNDD a cependant tenu en tout 76 réunions de groupes de travail et 10 séances plénières. Il a produit une série d'avis et de contributions concernant :

- L'élaboration de la SNDD (propositions sur 6 programmes d'action et 622 mesures) ;
- La réaction des membres sur la SNDD : « Paroles d'acteurs », automne 2003 ;
- Un avis relatif à la recherche et au développement durable « Quelles passerelles entre sciences et société ? », septembre 2003 ;
- Les orientations de la stratégie nationale de la biodiversité (avec l'UICN) « Au nom du vivant », décembre 2003 ;
- Un avis sur les 45 indicateurs pressentis par les administrations intitulé « Vers une empreinte de développement durable », décembre 2003 ;
- Un avis sur le rôle des Préfets au regard des enjeux et démarches de développement durable, mars 2004 ;
- Une contribution au débat public sur la charte de l'environnement, avril 2004.

Ses propositions et avis ont été rendus sur auto-saisine ou sur saisine du Premier ministre ou de ministres de son gouvernement<sup>19</sup>. D'autres saisines ministérielles sont également programmées. Ces propositions issues de la société civile permettent de nouer des relations approfondies avec les différents ministres, leurs cabinets et administrations et contribuent à faire progresser la pédagogie autour de ces questions par une source différente, parfois estimée plus représentative par certains ministères et plus neutre lors des enjeux discutés entre ministères.

Le CNDD estime que la reprise de ses propositions se heurte à trois grands obstacles : une conscience des enjeux encore insuffisante, les habitudes pour l'élaboration de décision politique et le mode de travail administratif. Le CNDD n'a pas pu mener en 2004 la consultation sur les plans d'action ministériels de la stratégie nationale de biodiversité, alors que la reprise de propositions lors de la phase I semblait prometteuse. De même, le CNDD estime que les délais annoncés n'ont pas rendu possible la consultation du CNDD sur le plan climat (3 semaines) ni sur le plan national santé environnement.

Plusieurs membres du CNDD font observer que de nombreuses décisions politiques qui continuent à être mises en place sont incompatibles avec les engagements environnementaux ou de développement durable. Le CNDD pense enfin que sa composition équilibrée et ouverte aux intérêts économiques, territoriaux, sociétaux et environnementaux a favorisé la rencontre de plusieurs partenaires évoluant jusque-là dans des cercles distincts, pour des programmes d'actions désormais partagés entre eux.

## **6.6 Le travail de l'ADEME**

L'ADEME est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Elle est sous la tutelle à la fois des ministères de l'écologie, de l'énergie et de la recherche. Une de ses activités est de promouvoir la SNDD dans les domaines suivants :

---

<sup>19</sup> ministre de l'écologie et du développement durable, secrétaire d'Etat au développement durable, ministres de la sécurité intérieure et des libertés locales, ministre de la recherche et des nouvelles technologies, ministre de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales.

- Travailler à la sensibilisation du public et aux changements des habitudes ;
- Aider à la mise en œuvre d'approches comme les Agendas 21 locaux ;
- Développer des méthodes de gestion environnementale ;
- Promouvoir la consommation durable ;
- Participer à la définition et à la mise en œuvre du programme « Etat exemplaire » (les administrations vertes) ;
- Aider les petites et moyennes entreprises à développer des produits plus respectueux de l'environnement en finançant des études et des recherches.

L'ADEME a trouvé difficile de transcrire la SNDD en des termes simples. En revanche l'approche basée sur une présentation action par action semble être une bonne méthode pour sensibiliser le public et le gouvernement sur les questions de développement durable.

### **6.7 Autres initiatives de sensibilisation**

Des personnes interrogées ont noté qu'il pouvait être difficile de distinguer les résultats provenant de la SNDD, de ceux issus d'actions déjà programmées ou qui auraient été réalisées de toute façon. A ce titre, un interviewé a déclaré : « Dans quelle mesure la SNDD traduit-elle une véritable innovation et un changement vers le développement durable ? Dans quelle mesure révèle-t-elle un changement de cadence vers le développement durable ? ».

Néanmoins, des initiatives ont été évoquées, qui ont été pressenties comme résultant de la SNDD. A titre d'exemple, le ministère de l'Équipement a créé un comité des directeurs pour coordonner ses initiatives en matière de développement durable. Le ministre de la justice a basé ses discours sur des considérations de développement durable et 150 emplois vont être créés pour mettre en œuvre la loi sur les risques. D'autres initiatives sont décrites ci-dessous.

Depuis 2003, le ministre de l'écologie et du développement durable organise tous les ans en juin une semaine consacrée au développement durable. Mais certaines personnes ont déclaré qu'il serait préférable de viser les décideurs (élus, médias, etc.) avant de se consacrer à la sensibilisation du grand public, qui nécessite par ailleurs une véritable « révolution culturelle ».

Dans le domaine des affaires sociales et de la santé, les ministères prévoient de mettre en place une formation de leurs agents au développement durable. Un correspondant « formation au développement durable » a ainsi été nommé dans chaque ministère. Le HFDD des affaires sanitaires a également mené des initiatives (intervention lors de conférence, présidence d'une commission) pour sensibiliser les directeurs des centres hospitaliers et les organismes de sécurité sociale au développement durable (norme HQE, marché de sous-traitance...).

Plus largement, l'IFORE, Institut de formation de l'environnement du MEDD, et la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique se sont vus confier la création d'un pôle interministériel de formations en développement durable. Cet institut a ainsi proposé des actions de sensibilisation et de formation au développement durable à l'intention des agents issus de tous les ministères, administrations centrales, services déconcentrés et établissements publics qui en dépendent. Un réseau de correspondants pour la formation en matière de développement durable où chaque ministère est représenté, est en cours de constitution. Le CNDD a été questionné par un cabinet privé pour formuler une offre de formation sur le développement durable dans la fonction publique. Il a également été associé par le ministère de l'intérieur à une journée de sensibilisation de représentants du corps préfectoral au développement durable, à la SNDD, à son mode d'élaboration et aux obligations qui en découlent pour les Préfets. Le CNDD a notamment recommandé la mise en place de critères (grilles d'évaluation) à destination des préfets pour qu'ils intègrent les 3 piliers dans leurs décisions.

Dans le domaine de l'éducation, l'objectif de la SNDD est de généraliser l'éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD). En novembre 2003, le ministère de l'éducation (Direction de l'Enseignement Scolaire et Inspections générales) a organisé un séminaire de sensibilisation à cet objectif. Ce séminaire a rassemblé des chefs d'établissement, des inspecteurs généraux, des inspecteurs principaux régionaux afin qu'ils soient des relais essentiels des objectifs de la SNDD auprès des enseignants.

Des expérimentations ont été lancées dans 10 académies au cours de l'année scolaire 2003-2004. La généralisation de l'EEDD à toute la France s'est faite en 2004-2005, actée par la circulaire de rentrée. Les disciplines principalement concernées sont l'histoire et la géographie d'une part, les sciences du vivant et de la terre d'autre part.

Le ministère délégué à la Recherche consacre une part importante des crédits incitatifs au développement durable. L'objectif est de mobiliser la communauté scientifique sur des thèmes de recherche prioritaires pluridisciplinaires (énergie et changement climatique ; santé et environnement ; agriculture et DD, etc.), qui prennent en compte les attentes de la société. La « recherche au service du développement durable » doit aussi permettre une meilleure compréhension entre les scientifiques et les autres acteurs de la société. Elle se doit d'être exemplaire sur tous les plans, y compris dans la conduite des expérimentations en laboratoires qui doivent répondre aux normes de certification.

Le ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENESR) a désigné trois HFDD pour être les bras armés de la mise en œuvre de la SNDD en son sein : (i) un HFDD chargé de l'EEDD, (ii) un HFDD chargé de l'écoresponsabilité et (iii) un HFDD chargé de la recherche.

Au niveau diplomatique, un réseau de correspondants environnement / développement durable dans plusieurs ambassades est animé par le ministère des affaires étrangères. Ce réseau de plus de 80 postes diplomatiques a pour mission la veille en matière de développement durable ainsi que les contacts préparatoires avant les grandes conférences internationales en matière de développement durable. Tous les deux ans, ces correspondants sont réunis à Paris pour un séminaire de formation. D'autre part, le thème de la conférence des Ambassadeurs en 2005 sera le développement durable.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie (MINEFI), par son caractère transversal, est directement concerné par la plupart des politiques traitant de développement durable. Pour autant, sa vie est rythmée par le temps court de l'annualité budgétaire et il est peut-être plus difficile qu'ailleurs d'y intégrer une approche de long terme. La politique énergétique française conduite par le MINEFI est maintenant assise sur trois piliers d'importance égale : (i) assurer la sécurité d'approvisionnement d'un pays naturellement peu doté en ressources naturelles, (ii) offrir aux entreprises et aux ménages une énergie à coût compétitif et (iv) protéger l'environnement, notamment à travers la réduction des gaz à effet de serre. Le ministère, qui emploie plus de 170.000 personnes, se veut également exemplaire en terme d'éco-responsabilité : promotion de véhicules de service propres et économes, gestion optimisée des bâtiments de l'administration centrale, recyclage du papier et des déchets, bilan carbone, etc. Des actions sont également menées en direction des agents eux-mêmes pour promouvoir un comportement éco-responsable (journal interne du ministère, réseau intranet, etc.).

Concernant la responsabilité sociétale des entreprises, l'ORSE<sup>20</sup> est un forum d'échange de points de vue, rassemblant les différents acteurs économiques tels que les entreprises, syndicats, investisseurs et ONG. Cette initiative n'est toutefois pas une conséquence de la SNDD. D'après cet organisme, les problématiques de responsabilité sociétale des entreprises ont été très peu abordées par le gouvernement à l'exception de la loi sur les

---

<sup>20</sup> Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises. L'ORSE est membre du CNDD.

Nouvelles Régulations Economiques (NRE) votée en 2001. L'article 116 de cette loi stipule que les entreprises cotées en Bourse doivent intégrer dans leur rapport annuel les impacts sociaux et environnementaux de leurs activités. Cette loi énumère les critères sociaux et environnementaux qui doivent être renseignés et étend l'obligation de rendre compte à toutes les parties prenantes (ONG, syndicats, riverains, consommateurs...). Ce rapport de gestion annuel doit être public. Cette innovation n'engendre pas pour les entreprises de nouvelles règles sociales ni environnementales, mais leur impose de s'exprimer sur ces questions. Un rapport<sup>21</sup> remis au gouvernement, intitulé « Bilan critique de l'application par les entreprises de l'article 116 de la loi NRE », a été réalisé par l'ORSE, OREE (Entreprises et collectivités, partenaires pour l'environnement) et EPE (Entreprises pour l'environnement).

## **6.8 Internaliser le coût du développement durable**

Certains secteurs ont plus de facilité que d'autres à internaliser les coûts du développement durable. Par exemple, dans le secteur des transports, les coûts environnementaux (pollution, bruit) sont intégrés lors de l'évaluation de l'utilité et du bénéfice de la nouvelle infrastructure. Les coûts externes sont calculés et l'essentiel de ces coûts est récupéré via les taxes sur le carburant ou les péages.

A travers la SNDD, le Gouvernement s'est engagé à faire évoluer progressivement le dispositif fiscal, afin qu'il constitue un levier efficace pour le développement durable.

Certaines initiatives fiscales internalisent déjà, au moins partiellement, les coûts sociaux et environnementaux, telles que la taxe sur les produits pétroliers (TIPP), la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et le dispositif d'allocation des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>. Selon plusieurs personnes interrogées, la Charte de l'environnement devrait faciliter l'emploi de ces dispositifs puisqu'elle reconnaît la spécificité de la fiscalité écologique par rapport à la fiscalité à visée redistributive ou de financement (sans remettre en cause le principe d'égalité devant l'impôt, reconnu également par la Constitution).

La SNDD fait aussi la promotion d'outils volontaires tels que les labels et normes concourant au développement durable. La stratégie préconise ainsi que les entreprises soient encouragées par l'Etat ou les collectivités locales à être certifiées suivant la norme ISO 14000. La démarche HQE (haute qualité environnementale) est également mise en avant, notamment dans les bâtiments publics. Elle s'applique aux constructions qui préservent les ressources naturelles (réduction de la consommation d'énergie) et qui répondent aux exigences de confort, de qualité de vie et de santé. Certains acteurs interrogés ont estimé que la promotion de ces outils mériterait des efforts plus soutenus.

De manière générale, il n'existe pas encore de dispositif parlementaire ou étatique permettant de faire connaître à la fois les coûts du développement durable et ses gains économiques, sociétaux et environnementaux, avant ou après une décision.

## **7. Suivi de la mise en œuvre**

### **7.1 Rapports annuels et indicateurs**

La SNDD énonce qu'il doit y avoir deux rapports annuels avec deux séries distinctes d'indicateurs, sur :

- l'état du développement durable en France,
- l'état de la mise en œuvre de la SNDD.

---

<sup>21</sup> Le rapport est disponible sur [http://www.orse.org/fr/home/download/rapport\\_NRE.pdf](http://www.orse.org/fr/home/download/rapport_NRE.pdf)

Ces deux rapports viennent d'être réalisés pour la première année et ont fait l'objet d'une communication en conseil des ministres le 1<sup>er</sup> décembre 2004. Ils sont disponibles sur les sites Internet du Premier ministre et du MEDD<sup>22</sup>.

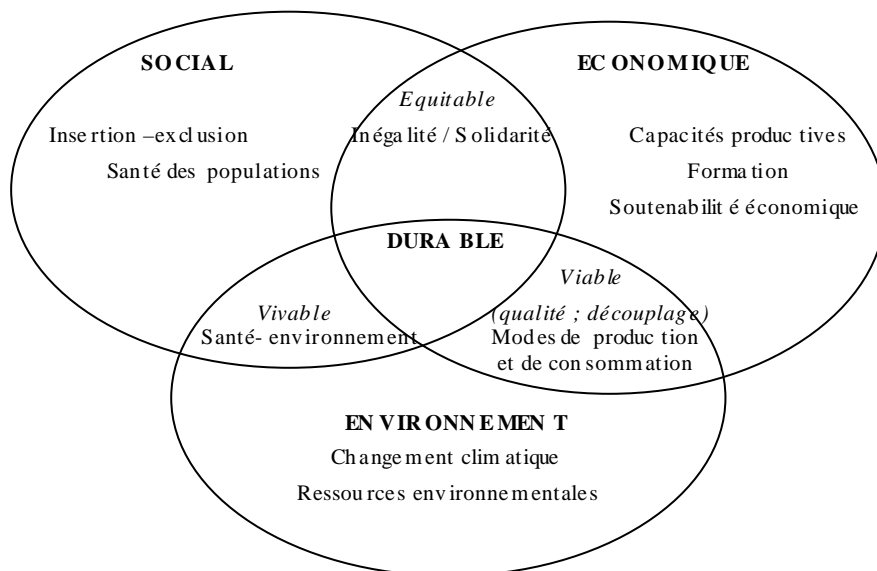
### 7.1.1 Rapport annuel sur l'état du développement durable en France

Ce rapport est basé sur une liste de 45 indicateurs d'état du développement durable en France (ou plus précisément d'état de durabilité de la trajectoire française) (voir Tableau 2). Il a été élaboré par un groupe de travail interministériel constitué par des représentants des directions d'études des principaux ministères concernés<sup>23</sup>. Ce travail a donné lieu à une publication dont l'élaboration a été coordonnée par le Commissariat Général au Plan. Cette liste s'inspire des travaux de l'IFEN (Institut français de l'environnement - Service statistique du MEDD) et prend en compte, par souci de cohérence, les indicateurs développés par l'OCDE et les Nations unies (certains ont été repris) et les indicateurs structurels de l'Union européenne (plus pertinents pour le cas français) L'objectif était d'obtenir des indicateurs qui soient pertinents et pour lesquels des données statistiques existent.

Ces indicateurs mesurent l'état de l'environnement, de l'économie, de la santé, de la qualité de la vie et de la cohésion sociale dans une perspective de développement durable, et peuvent être utilisés pour la comparaison avec d'autres pays. Ils mesurent à une échelle nationale les effets de la mise en œuvre de la SNDD. Ils comportent une rubrique d'indicateurs synthétiques et couvrent les domaines suivants : amélioration de la croissance potentielle ; équité intergénérationnelle et qualité de la gestion patrimoniale ; innovation et recherche ; mode d'insertion dans la mondialisation ; changement climatique ; ressources environnementales ; modes de production et de consommation ; santé-environnement ; cohésion sociale ; modes de vie et santé ; valorisation des ressources humaines.

La figure 3 ci-dessous présente les indicateurs d'une manière plus transversale, permettant de mettre en lumière les indicateurs intégrant deux piliers.

**Figure 3 : les indicateurs et les piliers du développement durable**



Source : "Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?". Documentation Française, 2004

Cette liste d'indicateurs a ensuite été soumise aux hauts fonctionnaires chargés du développement durable mais n'a pas été portée devant le Parlement, comme cela était

<sup>22</sup> [http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=3224](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=3224)

<sup>23</sup> Ministères de l'économie, de l'écologie, des affaires sociales, du travail et de la santé, de l'agriculture, de l'intérieur, de l'équipement et de la recherche.

initialement prévu. En août 2004, le ministère de l'écologie et du développement durable a publié cette liste, dans un document intitulé « Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? ». La communication en conseil des ministres du 1<sup>er</sup> décembre officialise cette première publication.

**Tableau 2 : Liste des 45 indicateurs de développement durable**

Pilier économique	Pilier environnemental	Pilier socio-sanitaire
<p><u>I. Indicateurs synthétiques</u></p> <p>1. PIB</p> <p>1a. PIB par habitant</p> <p>1b. taux de croissance du PIB réel</p> <p>2. Indicateur de fécondité</p> <p><u>II. Amélioration de la croissance potentielle</u></p> <p>3. Taux d'investissement des entreprises</p> <p>4. Taux d'emploi (actifs occupés/population totale)</p> <p><u>III. Equité</u></p> <p>intergénérationnelle et qualité de la gestion patrimoniale</p> <p>5. Taux d'épargne</p> <p>6. Taux d'épargne nette ajustée</p> <p>7. Taux d'endettement public</p> <p><u>IV. Innovation et recherche</u></p> <p>8. Taux de diplômés en sciences et technologies</p> <p>9. Dépenses de R&amp;D</p> <p>10. Dépôts de brevets</p> <p>11. Fonds investis en capital-risque rapportés au PIB</p> <p><u>V. Mode d'insertion dans la mondialisation</u></p> <p>12. Productivité du travail</p> <p>13. Coût salarial unitaire dans l'industrie manufacturière</p> <p>14. Investissements directs étrangers en France</p> <p>15. Aide publique au développement rapportée au PNB</p>	<p><u>VI. Changement climatique</u></p> <p>1. Emissions de GES et PIB éclairage sur la consommation d'énergie</p> <p>2. Production d'énergie à partir de sources renouvelables</p> <p><u>VII. Ressources environnementales</u></p> <p>3. Exploitation des ressources halieutiques</p> <p>4. Prélèvements d'eau par secteurs</p> <p>5. Artificialisation du territoire éclairage sur l'étalement urbain</p> <p>6. Granulats alluvionnaires</p> <p>7. Biodiversité : évolution des populations d'oiseaux communs</p> <p><u>VIII. Modes de Production de et de Consommation</u></p> <p>8. Eco-efficacité des transports éclairages sur les victimes des accidents de la route et l'exposition au bruit</p> <p>9. Production de déchets et population éclairage sur mode de traitement des ordures ménagères</p> <p>10. Tourisme et territoire</p> <p>11. Consommation de matières premières et PIB</p> <p>12. Eco-efficacité du secteur agricole éclairage sur bilan azoté</p> <p><u>IX. Santé-environnement</u></p> <p>13. Qualité de l'air (population exposée à la pollution de l'air par l'ozone) éclairage sur les particules</p> <p>14. Contamination des eaux continentales par les pesticides</p> <p>15. Exposition aux risques</p> <p>15a. risques naturels (éclairage sur l'exposition aux événements climatiques)</p> <p>15b. risques technologiques (éclairage sur sols contaminés et marées noires)</p>	<p><u>X. Cohésion sociale</u></p> <p>1. Revenus</p> <p>1a. dispersion des revenus</p> <p>1b. taux de pauvreté monétaire</p> <p>2. Surpeuplement des logements</p> <p>3. Chômage</p> <p>3a. taux de chômage de longue durée</p> <p>3b. dispersion des taux de chômage régionaux</p> <p>4. Taux de ménages sans emploi</p> <p>5. Part d'enfants dans les ménages à faible niveau de vie</p> <p>6. Part de jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire et ne poursuivant pas d'études ou de formation quelconque</p> <p>7. Niveau de vie relatif des personnes âgées</p> <p><u>XI. Modes de vie et santé</u></p> <p>8. Espérance de vie sans incapacité</p> <p>9. Taux de mortalité prématurée évitable</p> <p>10. Taux de suicide des jeunes</p> <p>11. Consommations responsables</p> <p>11a. alcool</p> <p>11b. tabac</p> <p>11c. obésité</p> <p><u>XII. Valorisation des ressources humaines</u></p> <p>12. Formation professionnelle.</p> <p>13. Emploi des femmes</p> <p>13a. écart relatif entre les taux d'emploi des deux sexes</p> <p>13b. écart de rémunération entre les sexes (salariés à temps complet)</p> <p>14. Risques professionnels</p> <p>14a. indice de survenance des accidents mortels de travail et de trajet</p> <p>14b. prévalence des maladies professionnelles</p> <p>15. Taux d'emploi des travailleurs handicapés dans les établissements d'au moins 20 salariés</p>

Le CNDD, saisi officiellement sur la liste des 45 indicateurs, a rendu un avis en décembre 2003 et en a fait part au ministre commanditaire et, lors de deux rencontres, aux fonctionnaires proposant les indicateurs<sup>24</sup>. Après remise de cet avis, le CNDD a demandé à être informé de l'avancement des travaux sur les indicateurs et sur la réalisation du rapport, sur le calendrier éventuel de travail pour le CNDD et de remise au Parlement, mais il n'a pas reçu de réponse avant la publication officielle du 1<sup>er</sup> décembre 2004. Le CNDD ne peut donc pas évaluer définitivement dans quelle mesure ses conseils et commentaires ont été pris en considération. Il fera probablement part de son avis en 2005.

Il est à noter que ce rapport sur les indicateurs est une première réalisation qui sera améliorée ultérieurement, notamment au vu des remarques qui seront émises, par exemple par le Parlement. Il est prévu que les indicateurs soient mis à jour chaque année et révisés tous les trois ans conformément au programme de travail de l'Union européenne.

#### 7.1.2 Rapport annuel sur la mise en œuvre de la SNDD

Chaque année, le ministère de l'écologie et du développement durable doit réaliser un rapport sur la mise en œuvre de la SNDD, qui doit être présenté au Parlement. Chaque ministère est étroitement impliqué dans la production de ce rapport, par l'intermédiaire de son HFDD, qui collecte et présente les réalisations de son ministère effectuées dans l'année.

Dans sa communication au conseil des ministres du 1<sup>er</sup> décembre, le ministre de l'écologie et développement durable a présenté l'état de mise en œuvre de la SNDD et a rendu public ce rapport, maintenant disponible sur les sites Internet du Premier ministre et du MEDD<sup>25</sup>. Le rapport fournit un état des lieux de ce qui a été fait. Dans la vue d'ensemble, il propose une évolution de la stratégie et esquisse les voies pour le faire.

Sur les sites Internet du MEDD et du Premier ministre est également mis en ligne depuis le 1<sup>er</sup> décembre un tableau d'avancement très lisible sur l'état de réalisation des 488 actions de la SNDD, qui devrait être actualisé tous les 6 mois. A titre d'exemple, le tableau relatif au programme «transport» est présenté dans les figures 4 et 5. Ce tableau d'avancement présente, pour chaque programme d'actions, l'état d'avancement des actions selon 4 niveaux : non engagée, engagée, avancée et réalisée.

Le CNDD a signalé qu'il n'avait pas eu connaissance du processus ni du programme d'élaboration de ce rapport. Il en a donc pris connaissance à la suite de la communication en conseil des ministres, le 1<sup>er</sup> décembre 2004. Il a par ailleurs été saisi pour avis parallèlement à la mise en ligne du rapport, ce même jour.

Après l'élaboration du premier rapport et pour tenir compte des enseignements, plusieurs travaux ont été entrepris :

En raison du grand nombre d'objectifs et d'actions inscrites dans la SNDD, il est nécessaire de mettre en place une série d'indicateurs de suivi pour la mise en œuvre de ces objectifs. La SNDD comprend déjà 53 indicateurs clairement définis pour environ un tiers des 110 objectifs de la SNDD, et ces indicateurs ne sont pas tous de même niveau. Certains sont d'ordre macro, d'autres sont d'ordre micro et beaucoup sont qualitatifs.

---

<sup>24</sup> L'avis « Vers une empreinte de développement durable » est disponible en versions française et anglaise.

<sup>25</sup> [http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=3224](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=3224)

Figure 4 : tableau d'avancement relatif au programme transport

## MISE EN OEUVRE DE LA SNDD

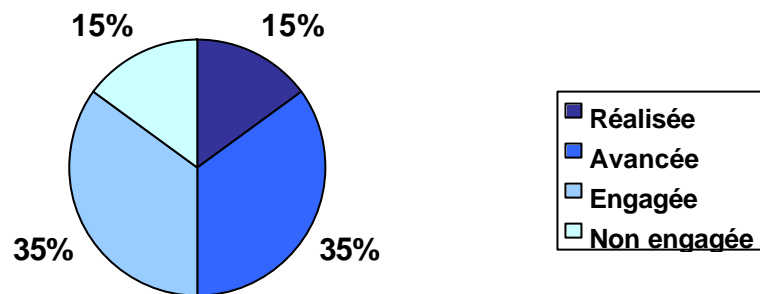
référence aux programmes d'actions adoptés par le gouvernement le 3 juin 2003

### PROGRAMME D'ACTIONS "TRANSPORTS"

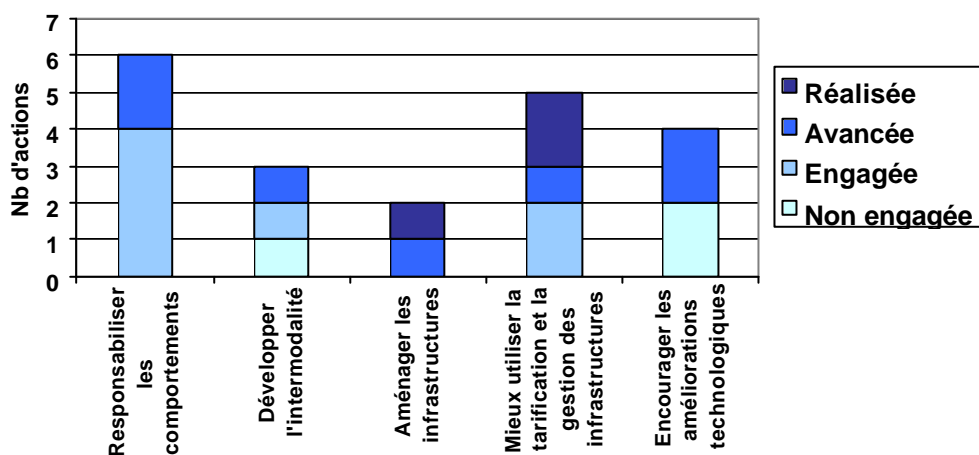
**15%** des actions du programme "TRANSPORTS" sont réalisées au 14 septembre 2004

#### Etat de réalisation des actions prévues par la SNDD

##### Répartition sur l'ensemble du programme



##### Répartition par objectif global



### 3 nouvelles actions

non prévues dans la SNDD ont été engagées après son adoption

(surlignées dans le tableau)

Figure 5 : tableau d'avancement relatif au programme transport : objectifs et actions

## MISE EN OEUVRE DE LA SNDD

référence aux programmes d'actions adoptés par le gouvernement le 3 juin 2003

### PROGRAMME D' ACTIONS "TRANSPORTS"

Objectif global	Objectif	Action	Échéance prévue	Avancement au 14/09/04				
				Non engagée	Engagée	Avancée	Réalisée	
1A	<b>Responsabiliser les comportements</b>							
		Responsabiliser les acteurs économiques	-		1			
		Améliorer les conditions de livraison dans les zones urbaines	-			1		
		Mettre en œuvre le programme de recherche PREDIT 3	2006			1		
		Rechercher une complémentarité entre les modes de transport individuel et collectif	-		1			
		Initier des bourses d'expérience pour les déplacements domicile-travail dans les grandes agglomérations	-		1			
		Instaurer une modulation tarifaire pour les infrastructures les plus sensibles	-		1			
				0	4	2	0	
	1B	<b>Développer l'intermodalité</b>						
			Développer le transport combiné	-			1	
			Développer les aides aux transports collectifs urbains	-		1		
			Mettre en place des politiques de déplacements urbains	-		1		
				0	2	1	0	
	1C	<b>Aménager les infrastructures</b>						
			Prendre en compte le DD dans les études préalables des projets	-			1	
			Prendre en compte le DD dans la conduite des débats publics	-				1
				0	0	1	1	
	1D	<b>Mieux utiliser la tarification et la gestion des infrastructures</b>						
		<b>1 D 1 Les instruments tarifaires et la fiscalité des carburants</b>						
		Moduler la tarification de l'usage des infrastructures	-		1			
		Faire évoluer la fiscalité des carburants en faveur du DD	-			1		
		Créer une agence pour le financement des infrastructures	-				1	
<b>1 D 2 Optimiser l'exploitation de la route et la gestion du trafic</b>								
		Etudier les dispositions techniques, réglementaires et tarifaires	-				1	
<b>1 D 3 Gérer les fortes concentrations de trafic routier</b>								
		Réglementer et intensifier les contrôles	-				1	
		Optimiser l'offre de services ferroviaires	-		1			
			0	2	1	2		
1E	<b>Encourager les améliorations technologiques</b>							
		Etendre l'accord cadre avec les constructeurs européens aux véhicules utilitaires légers	-	1				
		Définir un nouvel accord cadre pour les poids lourds, les bateaux et les locomotives	-	1				
		Encourager les améliorations technologiques sur les moteurs d'avions	-			1		
		Favoriser la recherche sur les carburants alternatifs et les véhicules hybrides	-			1		
		Adopter le Plan Véhicules propres	-				1	
		Promouvoir les transports maritimes	-			1		
			2	0	2	0		
			2	8	7	3		
				<b>20 actions</b>				

Le ministère de l'écologie et du développement durable a donc lancé un projet pour identifier une série d'indicateurs de suivi pour la mise en œuvre de la SNDD, visant à réduire les disparités entre les indicateurs existants et à en compléter la liste. Ce projet est développé par un bureau d'études (Eureval C3E). Sa tâche est de développer une méthode de suivi et d'évaluation de la stratégie, impliquant :

- son examen au regard des 27 principes de Rio ;
- son examen au regard des 11 enjeux nationaux de développement durable qui ont été identifiés, validés et hiérarchisés, par le MEDD et les HFDD des différents ministères. L'identification des enjeux a nécessité une analyse documentaire, une série d'entretiens et un atelier avec les HFDD qui s'est déroulé le 30 novembre 2004 ;
- établir un outil de suivi pour la mise en œuvre des actions ;
- le développement d'indicateurs d'impact des actions sur l'état du développement durable.

Ce projet est une première étape avant l'évaluation de la SNDD en 2005. Il a pour but de démontrer l'intérêt d'un exercice de plus grande envergure.

## **7.2 Commentaires lors des entretiens**

Il a été reconnu que par le passé, le développement en France n'était pas durable. Il était dirigé par des considérations économiques et, comme l'a indiqué un interviewé, par « la dictature du PIB comme seul indicateur ». Il serait nécessaire de se doter de deux indicateurs aussi puissants, pour suivre les performances sociales et environnementales. Certains ont indiqué qu'un trop grand nombre d'indicateurs pouvait engendrer une certaine confusion, tandis que des indicateurs simples sont souvent incorrects et que des indicateurs complexes s'avèrent inutilisables. D'autre part, il a été indiqué que l'Agenda 21 continue à fournir un dénominateur commun au développement durable.

Certains interviewés ont observé que les indicateurs d'état du développement durable manquent de vision et ne correspondent pas aux objectifs du développement durable ou à ceux de la SNDD. L'opinion globale des interviewés est que ces indicateurs traitent trop séparément les dimensions économique, sociale et environnementale. Il est, en effet, difficile de définir des indicateurs qui intègrent vraiment ces trois piliers de développement durable. Cependant, certaines personnes interrogées font remarquer que certains indicateurs intègrent deux des trois dimensions, tels les trois indicateurs de la rubrique « santé-environnement ».

Le CNDD a indiqué dans son avis de décembre 2003 que la « vision retenue par les indicateurs proposés n'apparaissait pas clairement » et regrettait le recours exclusif à des indicateurs classiques, souvent peu pédagogiques, voire inadaptés, ne permettant pas de mesurer les nouveaux aspects recherchés. Le CNDD recommandait une approche plus systémique qu'analytique. Il regrettait lui aussi que les 45 indicateurs soient conçus par piliers, sans relation entre eux ni avec un objectif défini, par exemple, dans la SNDD. Il a recommandé de lier ces deux rapports (fond, forme, processus) et de relier les indicateurs budgétaires de la nouvelle loi de finances avec ceux du développement durable pour faire de ceux-ci de réels leviers.

Certains interviewés considèrent que les indicateurs devraient pouvoir motiver et impliquer la société civile, créer de nouvelles attitudes. Ainsi, il est difficile de communiquer avec des indicateurs statistiques. Il est important que les citoyens comprennent comment ils peuvent être impliqués. La liste d'indicateurs d'état du développement durable doit être lisible et claire pour le grand public (transmissible). Ceux-ci doivent représenter des actions dans lesquelles les gens aient envie de s'impliquer. Le CNDD s'est intéressé à des indicateurs éco-citoyens plutôt qu'à des indicateurs scientifiquement irréprochables. Il est difficile de faire apparaître une vision du développement durable à travers le choix des indicateurs.

La vision des entreprises est que trop de communication peut tuer la communication. Si tout est couvert, il existe un risque que les objectifs fondamentaux soient oubliés. Il est donc important de se concentrer sur une communication ciblée.

Les autres commentaires sont les suivants :

- Il est difficile de formuler des indicateurs quantitatifs concernant la dimension culturelle. Un acteur interrogé a suggéré la possibilité d'avoir des indicateurs sociaux basés sur des enquêtes (par exemple pour évaluer la satisfaction du citoyen).
- Certains ont également dit que la « culture » des indicateurs est nouvelle en France et n'est pas encore complètement implantée.
- Les indicateurs devraient également être faciles à utiliser.
- Certaines personnes ont déclaré que les indicateurs de suivi de la SNDD, contrairement aux indicateurs d'état du développement durable, devraient être utilisés dès maintenant, sans attendre le processus de révision de la stratégie.
- Le CNDD a organisé des débats intéressants sur les indicateurs mais les visions diffèrent de celles exprimées dans les rapports du gouvernement. Cela montre qu'il faut encore du temps pour la discussion.
- Il faut des indicateurs pour les Agendas 21.
- Un indicateur pour mesurer l'engagement politique serait utile.
- Une explication sur le choix des indicateurs serait utile (certains indicateurs ont leur place dans certaines cultures et pas dans d'autres).
- L'information sera probablement davantage disponible si des indicateurs préétablis sont utilisés. Alors que cela est moins facile dans le cas d'une création d'indicateurs.
- Des indicateurs dynamiques sont nécessaires pour refléter les relations entre les générations présentes et futures et permettre la comparaison internationale.
- Les indicateurs peuvent servir plusieurs objectifs (ex : Kyoto, Europe, quotas, niveau national / local et niveau des entreprises) et le même objectif peut s'appuyer sur plusieurs mesures ou indicateurs.
- Il est nécessaire d'avoir une vision claire du processus d'apprentissage et de savoir qui utilisera les deux séries d'indicateurs.
- Des indicateurs qui s'étalent sur plusieurs décennies sont nécessaires (bien-être de la population, cohésion sociale, gestion des risques de long terme, performances en matière de production et consommation durables).
- Les écarts régionaux peuvent être plus importants que les moyennes nationales.
- Les objectifs de développement du millénaire fournissent également des indicateurs utiles.
- Il est important de s'assurer que les aspects mondiaux soient pris en compte dans les indicateurs nationaux (ex : commerce extérieur, émission de gaz à effet de serre).

### **7.3 Mise en œuvre au niveau local**

Le ministère de l'écologie et du développement durable a également lancé un projet pour étudier comment, au niveau local, les services de l'Etat (préfets, Directions Régionales de l'environnement - DIREN) ont compris et mis en œuvre le concept de développement durable et comment ils peuvent le rapprocher de la SNDD. Le projet examinera les types d'actions réalisées au niveau local, au regard des aspects locaux comme la géographie, la culture, l'histoire ou le contexte économique. Une question clé sera d'examiner comment les services de l'Etat peuvent développer des stratégies locales, basées sur l'expérience, les besoins et les priorités locales, pouvant contribuer à la stratégie nationale.

Dans ce but, le projet analysera le contenu des Plans d'actions stratégiques de l'Etat (PASER et PASSED) et les Contrats de Plan Etat-Région (CPER). Ce dernier contrat est un accord entre le Conseil Régional et l'Etat, représenté par le préfet de région. Il arrête un certain nombre d'actions communes ainsi qu'une répartition des moyens financiers affectés entre l'Etat et le Conseil Régional.

Lors des entretiens, certaines personnes interrogées ont estimé qu'il serait pertinent de développer des indicateurs au niveau local. Certains préfets ont déjà mis en place leurs propres indicateurs afin de piloter leurs actions (ex : nombre de réunions, résultats des actions, qualité de l'eau ou utilisation des nitrates par les agriculteurs). L'absence d'indicateurs territoriaux constituait une des grandes critiques du CNDD sur les 45 indicateurs proposés.

## **8. Questions clés et défis**

### **8.1 Les délais impartis**

Les personnes interrogées ont généralement déclaré que le gouvernement avait établi un calendrier très serré pour élaborer la SNDD. Cela a limité les options pour le processus, que ce soit pour le gouvernement ou pour les autres parties concernées. Les moyens et les délais ont ensemble restreint le degré de consultation et de participation.

Toutefois, plusieurs personnes ont estimé que ce délai court a aussi été un atout pour cette première SNDD. En effet, si une plus longue période avait été accordée, l'engagement politique se serait affaibli et la stratégie aurait pu ne pas être adoptée par le gouvernement.

### **8.2 Le rôle du CNDD**

Le CNDD a des responsabilités officielles de représentation des propositions de la société civile et des collectivités locales pour les politiques de développement durable, exposées dans le décret du 13 janvier 2003. Mais celles-ci n'ont pas pu être complètement mises en œuvre pendant le processus d'élaboration de la stratégie. Pour le futur, le CNDD et le gouvernement doivent trouver ensemble le moyen de rendre le rôle de cette institution plus effectif et de maximiser ses contributions.

La plupart des interviewés ont considéré que le processus de révision devrait se dérouler sur une période plus longue, impliquant davantage le CNDD et d'autres parties prenantes. A cet effet, certains suggèrent que le gouvernement et le CNDD établissent des groupes de travail mixtes pour le processus de révision.

Certaines personnes interrogées ont également mis en lumière que le CNDD, certes, représentait la société civile, mais n'avait pas la capacité d'influencer le gouvernement. Ce n'est pas un organisme élu, comme peut l'être l'association des maires de France. Quoiqu'il en soit, certains ont considéré que le CNDD pourrait être utilisé comme un mécanisme d'aide à la décision.

En complément du CNDD, un interviewé a suggéré que le gouvernement introduise d'autres parties prenantes dans le processus de la stratégie. A cet effet, certains interviewés se sont demandés comment le CNDD pourrait travailler avec un champ plus large d'acteurs que ceux représentés dans son conseil. Les membres du CNDD ont leurs propres réseaux qui peuvent être engagés (et le sont) dans le débat sur le développement durable.

Par ailleurs, certaines personnes se sont interrogées sur la création du CNDD en tant qu'organe de dialogue avec la société civile sur les objectifs de développement durable. En effet, pour eux, des institutions existent déjà avec lesquelles le gouvernement peut dialoguer sur certaines politiques ou secteurs particuliers (par exemple le Conseil économique et social).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Le CNDD ne s'est pas exprimé sur cette question.

### **8.3 Stratégie itérative et glissante**

Les personnes interrogées ont communément déclaré que la stratégie devait suivre un processus itératif pour être ajustée et améliorée tout au long de sa mise en œuvre. Le CNDD signale que c'est ce qui lui avait été annoncé initialement, afin notamment de palier aux imperfections du premier document SNDD, promis à des réajustements annuels, pour tenir de mieux en mieux compte des avis et recommandations formulés.

### **8.4 Les collectivités locales et les Agendas 21 locaux**

Il est important de faire participer les collectivités locales au processus de révision, d'autant qu'elles sont prêtes à y participer pleinement. De leur côté, il ne leur est pas facile d'impliquer le public dans les réflexions sur le développement durable et notamment concernant le concept des trois piliers.

En effet, pour la plupart des individus, le développement durable est vu comme un concept vague. Il est encore souvent interprété comme une problématique environnementale (la sensibilisation est en effet croissante sur ce dernier sujet). Il est, dès-lors, important de profiter de ce contexte pour amener le concept de développement durable dans son acceptation globale. Un effort important de communication et des actions concrètes sont nécessaires pour sensibiliser à l'idée des trois dimensions du développement durable.

Dans les zones rurales, des progrès ont été accomplis dans la gestion forestière. Les gestionnaires entreprennent désormais des diagnostics (passés et présents) et considèrent les objectifs environnementaux, sociaux et économiques. Ils s'intéressent aux divers enjeux de la forêt tels que la qualité et la quantité de bois produit (pilier économique), la biodiversité et la régénération de la forêt (pilier environnemental), le tourisme (pilier social). Le cas de la gestion durable des forêts pourrait être un exemple concret d'intégration des trois dimensions.

Tandis qu'une SNDD contient des mesures nationales, une grande partie du travail de mise en œuvre doit se faire localement. Il est donc important que le gouvernement établisse un dialogue avec les administrations locales sur l'application de la SNDD et sur les approches locales de développement durable. En effet des actions de même type ont déjà été menées dans le cadre des Agendas 21 locaux (bien que le vocabulaire de la SNDD et des Agendas 21 locaux diffèrent).

Un lien plus clair entre la SNDD, les Agendas 21 locaux et les organismes représentatifs des collectivités locales, permettrait d'apprendre davantage de l'expérience de ces programmes locaux. Un mécanisme d'échange d'expériences, de leçons et de bonnes pratiques en continu, devrait être recherché, comme cela est le cas à travers le Comité 21, pour la société civile participant aux Agendas 21 locaux dans différentes villes.

De plus, au niveau local, il est beaucoup plus facile d'organiser des débats et de trouver un consensus entre les positions officielles et la société civile. Il a été observé que le but n'est pas d'essayer de faire participer tout le monde mais de fournir suffisamment d'informations à tout le monde<sup>27</sup>.

### **8.5 Modes de production et de consommation**

La production et la consommation durables sont une question d'une importance capitale. Il a été déclaré que les ministères, les niveaux régionaux et départementaux, les villes et les communautés d'agglomération ont un rôle essentiel à jouer dans le changement des modes de production et de consommation. Mais cela exige des liens avec le secteur privé. Il a été

---

<sup>27</sup> Le CNDD ne s'est pas exprimé sur cette question.

avancé qu'une réunion avec les chefs d'entreprises, comme cela a été fait localement à Issy-les-Moulineaux (voir encadré 5), serait très productive au niveau national.

Par ailleurs, le nouveau « code des marchés publics » intègre des facteurs environnementaux permettant aux administrations publiques de choisir des biens et services plus respectueux des objectifs du développement durable (voir encadré 6). Par ce biais, les entreprises sont incitées à faire évoluer leurs méthodes de production, d'autant plus que l'Etat est un client de poids en raison du volume important des commandes.

Selon certains acteurs interrogés, la SNDD comprend des actions pour promouvoir cette approche, de sorte que les administrations publiques soient incitées à acheter des éco-produits ou des éco-services. Mais pour les collectivités locales en particulier, l'initiative reste encore souvent volontaire. Il a été suggéré de mettre en place des incitations financières et des actions pédagogiques, afin de renforcer cette initiative. Certaines personnes interrogées ont également déclaré qu'il serait intéressant de donner aux administrations publiques la possibilité d'employer de préférence des personnes vivant à proximité de leur lieu de travail (réduction des transports). Actuellement, elles ne le peuvent pas, en raison de règles contre les pratiques discriminatoires.

Il a été admis que l'éducation a un rôle majeur à jouer pour influencer les modes de consommation. A titre d'exemple, il y a quinze ans, une grande surface avait ouvert une ligne de produits bio, mais celle-ci n'a pas fonctionné en raison d'une trop faible demande. Suite aux actions d'éducation à l'environnement, la demande est maintenant forte et toutes les grandes surfaces proposent des produits bio.

#### **Encadré 6 : Le nouveau code des marchés publics**

La réforme du code des marchés publics présentée en Conseil des ministres le 7 janvier 2004 autorise désormais les acheteurs publics :

- à fixer des conditions d'exécution des marchés préservant l'environnement (article 14),
- à inviter les entreprises candidates à démontrer leur savoir-faire en matière de protection de l'environnement (article 45),
- et enfin à inscrire la performance environnementale parmi les critères de sélection des offres (article 53).

Par ailleurs, un Groupe Permanent d'Etudes des Marchés (GPEM) a été créé le 9 janvier 2004, pour traiter spécialement des questions de développement durable et d'environnement. Sa mission consiste à élucider les concepts, préciser les critères dans la pratique, identifier les informations pertinentes, édicter des lignes directrices pour les acheteurs, etc...

Le secrétariat de ce groupe est assuré par un service de la Délégation interministérielle au développement durable.

## **8.6 Banques**

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la prochaine SNDD, certaines personnes interrogées ont estimé qu'il serait important d'impliquer les banques. Elles sont en lien avec un grand nombre de particuliers et d'entreprises et pourraient influencer le développement durable par la création de micro-crédits, de fonds verts pour les entreprises et d'investissements responsables.

Il est à noter que plusieurs groupes bancaires sont membres du CNDD. Certains ont même conforté leur approche de développement durable par leur association au processus du CNDD. Un représentant d'une banque a déclaré que le développement durable devait être « orienté dans le sens d'une approche commerciale, avec des réalités économiques et sociales comme toute activité commerciale opérationnelle ».

## **8.7 Processus de révision**

Plusieurs personnes interrogées ont fait référence à la phase de mise à jour ou de révision de la SNDD prévue cinq ans après l'adoption de la première. Dans l'introduction de la SNDD, le Premier ministre fait référence à cette échéance dans ces termes :

*«A l'exercice académique a été préféré un document limité dans ses considérations générales, mais accompagné d'orientations claires pour une mise en œuvre rapide et de programmes d'actions sur cinq ans [...]»*

Cette révision serait entièrement compatible avec les bonnes pratiques admises internationalement et les définitions de l'OCDE et des Nations unies, voulant que la SNDD soit un processus itératif.

Si la stratégie doit être révisée d'ici 2008, cela donne du temps pour trouver des manières de relever les défis identifiés, particulièrement en introduisant des mécanismes et des processus qui favorisent davantage la participation, à la fois verticalement et horizontalement :

- afin d'inclure verticalement les parties prenantes au niveau national, régional, départemental et municipal, mais aussi des groupes marginalisés qui n'ont pas de poids (par exemple les pauvres) ;
- afin de construire horizontalement des dialogues intersectoriels (à tous les niveaux verticaux) entre les services gouvernementaux, le secteur privé et la société civile.

Il a été suggéré que ces mécanismes participatifs soient établis dès maintenant. Ils devraient être utilisés pour réfléchir à la SNDD actuelle, trouver des moyens pour l'améliorer et reconsidérer les questions et défis majeurs du développement durable. Ces mécanismes devraient aussi permettre de définir les priorités exigeant une attention urgente et celles qui pourraient être prises en compte dans les processus ultérieurs.

Ainsi, un défi important est de décider de la façon d'organiser et de structurer la révision de la stratégie incluant dialogue et consensus. Cela permettrait d'obtenir une stratégie révisée plus forte et plus reconnue.

## **8.8 La participation**

Ce rapport de contexte montre que la question de la participation a été un des points fréquemment évoqués lors de chaque entretien. Le défi consiste à améliorer significativement à la fois l'étendue et la profondeur de la participation et à identifier et élaborer les mécanismes adéquats. La participation, selon certains acteurs, rassemble à la fois « les innocents et les coupables » et un problème clé est d'identifier les parties prenantes qui peuvent avoir un effet de levier. La participation fait émerger un grand nombre d'idées qui doivent toutes être considérées. Cela implique du temps pour le dialogue et des réponses pour expliquer l'adoption de telle ou telle suggestion. Une stratégie de communication permettrait de s'assurer que les parties prenantes soient informées en continu et leur fournirait des informations sur le développement durable (en général) et sur le processus de la SNDD (en particulier).

Des questions sont apparues sur le choix des parties prenantes (l'utilisation de techniques d'analyse des parties prenantes permettrait d'établir en amont qui sont les acteurs) et le rôle des organisations représentatives (autres que le CNDD), notamment le secteur privé. Le Comité National du Débat Public pourrait jouer un rôle important. Et le rôle et les mécanismes de dialogue avec la communauté scientifique, dans le développement de la SNDD, doivent être clarifiés. Certains ont suggéré que les catégories des groupes majeurs de l'ONU pourraient fournir un cadre pour engager les parties prenantes (comme dans le cas du Ghana).

Les réactions formulées par les membres ou acteurs associés au CNDD, issus de la société civile et des collectivités locales, convergent vers l'idée que la clé principale réside dans la volonté politique qui permet, non de recourir à telle instance ou d'en créer telle autre, mais de choisir la qualité et l'innovation des processus permettant une réelle intégration démocratique des propositions de la société civile aux plans élaborés par le Gouvernement. La culture de la concertation, la volonté de l'animer et d'en tirer parti, restent cependant à améliorer. La mise en place du CNDD a été vue comme une étape positive. Certains acteurs ont déclaré que la culture de la prise en compte des parties prenantes doit être améliorée jusqu'à ce que l'on atteigne un niveau qui permette une prise de décision participative effective.

## 9. Références

*Stratégie Nationale de Développement Durable*, Comité Interministériel pour le Développement Durable, 3 juin 2003 ([www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf)).

*Dossier d'information, Séminaire gouvernemental sur le développement durable*, 28 novembre 2002. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

*Livre Blanc des acteurs français du Développement Durable*, Sommet de Johannesburg 2002 – Comité français pour le Sommet Mondial du Développement Durable, Cabinet du Premier ministre 2002.

*Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Développement Durable, juin 2003 – juin 2004*. Comité permanent des hauts fonctionnaires de développement durable, 14 septembre, 2004.

*Décrets de création du CNDD et du CIDD*, respectivement du 13 janvier 2003 et du 21 février 2003.

*Première contribution du Conseil National du Développement Durable*, avril 2003.

*Paroles d'acteurs* : réactions des membres du CNDD et des acteurs associés à ses travaux à la SNDD adoptée, automne 2003.

*Verbatim d'échanges* du CNDD autour de la SNDD, automne 2003.

*Vers une empreinte de développement durable*, avis n°2 formulé sur les 45 indicateurs proposés au CNDD, décembre 2003.

*Au nom du vivant*, recommandations formulées par le CNDD et l'UICN (membre du CNDD) pour les orientations de la stratégie nationale de biodiversité, décembre 2003.

## 10. Annexes

### Liste des personnes interrogées

Pierre Brosson	Conseiller Municipal délégué à l'Environnement, aux Parcs et Jardins, à la Propreté et aux Collectes Centre Administratif Municipal 47, rue du Général Leclerc 92131 Issy-les-Moulineaux Cedex	Tel: 014 123 8870 Fax: 014 123 8824	Email: Pierre.brosson@ville-issy.fr
Fabrice Dambrine	Ingénieur général des mines Haut fonctionnaire au développement durable Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie 20 avenue de Ségur 75353 Paris 07 SP	Tel: 01 43 19 51 74 Fax: 01 43 19 50 34	Email: fabrice.dambrine@industrie.gouv.fr
Marie-Claire Daveu	Conseillère technique écologie et développement durable Cabinet du Premier Ministre 58, rue de Varenne 75700 Paris	Tel: 01 42 75 80 57 Fax: 01 42 75 75 93	Email: marie-claire.daveau@cab.pm.gouv.fr
Emmanuel de Guillebon	Directeur de la DIREN Auvergne (Direction Régional de l'environnement) Président du collège des DIREN	Tel: 04 73 34 48 80 Fax : 04.73.34.46.81	Email: emmanuel.de-guillebon@auvergne.environnement.gouv.fr
Pascal Douard	Responsable de la mission développement durable Haut fonctionnaire au développement durable Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer Arche Sud 92055 La Défense Cedex	Tel: 01 40 81 26 62 Fax: 01 40 81 98 41	Email: pascal.douard@equipement.gouv.fr
Anne-Marie Ducroux	Présidente du CNDD Conseil National du Développement Durable 66, rue de Bellechasse 75007 Paris	Tel: 01 42 75 86 70 Fax: 01 42 75 75 54	Email: anne-marie.ducroux@cndd.pm.gouv.fr
André-Jean Guérin	Ingénieur général du GREF Haut fonctionnaire au développement durable Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable 20 avenue de Ségur 75301 Paris 07 SP	Tel: 01 42 19 25 10 Fax: 01 42 19 17 54	Email: andre-jean.guerin@ecologie.gouv.fr
Philippe Lacoste	Sous-directeur de l'environnement Ministère des Affaires Étrangères 37 quai d'Orsay 75700 Paris 07 SP	Tel: 01 43 17 44 32 Fax: 01 43 17 57 45	Email: philippe.lacoste@diplomatie.gouv.fr

André Ladousse	Inspecteur général d'administration Haut fonctionnaire au développement durable Inspection générale de l'administration des affaires culturelles 3, place de Valois 75001 Paris	Tel: 01-40-15-77-46 Fax: 01-40-15-36-03	Email: andre.ladousse@culture.gouv.fr
Jean-Luc Laurent	Chef de service Inspection Générale de l'environnement Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable 20 avenue de Ségur 75301 Paris 07 SP	Tel: 01 42 19 13 40 Fax: 01 42 19 13 45	Email: jean-luc.Laurent@environnement.gouv.fr
Michel Mousel	Président Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable) Cité européenne des Récollets 150-154 rue du Fbg Saint-Martin 75010 Paris	Tél: 01-44-64-74-94 Fax: 01-44-64-72-76	Email: mmousel@association4d.org www.association4d.orh
Michèle Pappalardo	Présidente Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) 27 rue Louis Vicat 75737 Paris Cedex 15	Tel: 01 47 65 24 70 Fax: 01 46 38 37 13	Email: Michele.pappalardo@ademe.fr
Emmanuel Prinnet	Chargé de mission Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable) Cité européenne des Récollets 150-154 rue du Fbg Saint-Martin 75010 Paris	Tél: 01-44-64-75-02 Fax: 01-44-64-72-76	Email: eprinet@association4d.org www.association4d.orh
Benoît Simon	Consultant senior Centre Européen d'Expertise en Evaluation 215 rue Jean-Jacques Rousseau 92136 Issy-les-Moulineaux	Tel: 01 45 29 38 00 Fax: 01 45 29 38 01	Email: simon@eureval-C3E.fr
Jean-Pierre Sivignon	Chef de bureau Bureau du suivi et de l'animation de la SNDD Service du Développement Durable Ministère de l'Écologie et du Développement Durable 20 avenue de Ségur 75301 Paris 07 SP	Tel: 01 42 19 20 30 Fax: 01 42 19 16 77	Email: jean-pierre.sivignon@ecologie.gouv.fr
Maria Spendel	Directrice du Service Environnement Arc de Seine 2 rue de Paris 92196 Meudon Cedex	Tel: 01 46 29 55 09 Fax: 01 46 29 55 10	Email: maria.spendel@agglo-arcdeSeine.fr

Jean-François Tallec	Préfet de l'Indre Place de la Victoire et des Allées B.P.583 36019 Châteaux Cedex	Tel: 02 54 29 50 00 Fax: 02 54 34 10 08	Email: <a href="mailto:jean-francois.tallec@indre.pref.gouv.fr">jean-francois.tallec@indre.pref.gouv.fr</a>
----------------------	--	--	---

Frédéric Tiberghien	Président de l'ORSE (Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises) Conseil d'Etat 1 place du Palais Royal 75100 Paris Cedex 01	Tel: 01-40-20-86-23 Fax: 01-42-61-69-95	Email: <a href="mailto:Frederic.tiberghien@conseil-etat.fr">Frederic.tiberghien@conseil-etat.fr</a>
---------------------	---	--	---

## Questionnaire préalable à la revue de la stratégie

THEMES	QUESTIONS A EXPLORER
<p><b>1. conditions politiques et institutionnelles habilitantes</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>A. Phase d'élaboration de la stratégie</b></p> <p><b>1. Priorités gouvernementales</b></p> <p>Quelles ont été les priorités des gouvernements actuels et de leurs prédécesseurs ?            Quelles politiques, stratégies et initiatives clés ont été mises en place ?            Dans quels contextes historique, politique et administratif les précédentes tentatives de stratégies intégrées sont-elles nées et ont-elles été élaborées et mises en oeuvre ?</p> <p><b>2. Engagement politique</b></p> <p>Y a-t-il eu un engagement politique dans les objectifs, processus et plans de l'ensemble des initiatives stratégiques en matière de développement durable ? Dans quelles enceintes politiques ?            Quelle en a été la traduction budgétaire ?            L'engagement politique provient-il d'un parti ou de tous ?            Quels ont été les points de friction ?</p> <p><b>3. Responsabilités et ressources</b></p> <p>Sait-on clairement où résident les responsabilités pour construire à partir des stratégies existantes et de leurs traductions concrètes, pour élaborer de nouvelles stratégies quand c'est pertinent, pour les mettre en place et pour les suivre ?            Les institutions concernées ont-elles suffisamment de droits, de ressources et de relations efficaces pour entreprendre cela ?</p> <p><b>4. Coordination des institutions</b></p> <p>Y a-t-il eu une coordination efficace :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• entre ces institutions ?</li> <li>• entre les initiatives stratégiques (par exemple stratégie nationale de préservation de l'environnement, plans d'action sociale, etc.) ?</li> <li>• entre ces institutions et les institutions responsables de la planification et de l'investissement ?</li> <li>• entre ces institutions et les bailleurs de fonds ?</li> </ul> <p><b>5. Coordination entre les différents niveaux</b></p> <p>Quels sont les relations entre les stratégies régionale (européenne), nationale et locales et quelles est l'articulation des stratégies existantes avec les dispositifs de planification et de prise de décision ?</p> <p>Quelles sont les questions transfrontalières, régionales et mondiales prises en compte ? (par exemple les conflits, les zones de libre échange, les accords juridiques, les groupes transfrontaliers, l'aide au développement...).</p> <p><b>6. Autres éléments de contexte</b></p> <p>Quels facteurs clés ont facilité l'élaboration de la stratégie ? (par exemple, une ancienne stratégie, la pression du public, l'engagement du gouvernement) et quelles ont été les questions clés à résoudre (par exemple le régime foncier, l'épuisement des ressources, la pauvreté) ?</p> <p>Dans quelle optique le processus a-t-il été conduit (environnemental, économique, interdisciplinaire) ?</p> <p style="text-align: center;"><b>B. Phase de mise en œuvre de la stratégie</b></p> <p>Mêmes questions 1 à 5</p>
<p><b>2. Qualité de l'analyse et du diagnostic sur</b></p>	<p>Lors de l'élaboration de la stratégie, avait-t-on une connaissance suffisante de l'<b>état des ressources</b> de leurs tendances qualitatives et quantitatives, et de la pression qu'elles subissent ?</p>

<p><b>l'intégration des 3 dimensions du développement durable</b></p>	<p>Existait-il une analyse suffisante de <b>l'état des principaux secteurs et modes de vie</b>, leurs interactions avec les ressources citées ci-dessus et par conséquent les gagnants et les perdants (indicateurs d'état...) ? Existait-il une analyse suffisante de la durabilité des modes de production et de consommation ?</p> <p>Les <b>études existantes sur la pauvreté et sur l'environnement</b> ont-elles été mises à contribution et a-t-on profité de l'occasion pour renforcer le corps des connaissances dans les domaines concernés ?</p> <p>Dans quelle mesure ces 3 dimensions du développement durable ont-elles été approchées de façon globale ?</p>
<p><b>3. Qualité de la participation</b></p>	<p>Y a-t-il une <b>identification et une participation en continu</b> des parties prenantes concernées – y compris le gouvernement, la société civile et les acteurs du marché aux différents niveaux, ainsi que les représentants des intérêts environnementaux mondiaux– dans la préparation, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie ?</p> <p>Les enceintes et les mécanismes conviennent-ils aux parties prenantes ?</p> <p>La représentation respecte-t-elle des critères acceptables d'identité au groupe et d'obligation de rendre compte au groupe ?</p> <p>A-t-on utilisé des <b>mécanismes pro-actifs</b> pour faire participer les parties prenantes marginalisées dans les processus ci-dessus ?</p> <p>Quel rôle ont eu les <b>campagnes de sensibilisation</b> publique dans l'encouragement à la participation des parties prenantes et dans quelle mesure ce processus a-t-il renforcé la participation et l'influence du public dans le processus décisionnel ?</p> <p>Comment a-t-on fait face aux <b>difficultés et problèmes</b> et dégagé un consensus ?</p>
<p><b>4. Qualité des politiques et plans</b></p>	<p><b>1. Stratégie d'intégration</b></p> <p>La stratégie a-t-elle débouché sur <b>des politiques, des plans, des principes, des normes et/ou des objectifs</b> clairs, sous des formes qui puissent le mieux susciter une réponse positive de la part des diverses institutions censées mettre la stratégie en œuvre (gouvernement, marché et société civile) ?</p> <p>Les orientations de la stratégie ont-elles été reprises dans d'autres documents stratégiques ou de planification ? dans les politiques de développement économique ? Les axes, objectifs, plans et indicateurs du volet international de la SNDD ont-ils été arrêtés d'un commun accord avec les pays partenaires ?</p> <p>A-t-on bien défini les <b>opportunités d'actions gagnant-gagnant</b>, favorisant l'allègement de la pauvreté, la croissance économique et la préservation de l'environnement, avec les institutions les mieux placées pour y donner suite ? Par exemple, les stratégies de préservation de l'environnement et d'allègement de la pauvreté ont-elles été rapprochées ?</p> <p><b>2. Aspects procéduraux</b></p> <p>Existe-t-il des <b>systèmes pour définir les priorités</b> en termes environnementaux, économiques et sociaux, de façon à garder un nombre d'objectifs stratégiques gérable ? Et ces systèmes sont-ils compatibles avec les systèmes d'analyse et de participation ?</p> <p>Existe-t-il des <b>dispositifs pour négocier les compromis difficiles</b> –identifier et débattre les compromis, prévoir des actions ou compenser les coûts de l'inaction ?</p> <p>A-t-on rapidement mis en œuvre des <b>initiatives prometteuses</b> pour des raisons tactiques, permettant à la fois d'aider à bâtir le support du processus de la stratégie et de tester ses principes et idées ?</p>
<p><b>5. Efficacité des réglementations et incitations</b></p>	<p><b>1. Outils mis en place dans la stratégie</b></p> <p>La stratégie permet-elle de faire la distinction entre les outils de nature réglementaire (textes législatifs ou juridiques) et les mécanismes de marchés (fiscalité, systèmes d'échange de droits...) ?</p> <p>Quels sont les objectifs recherchés (internalisation des coûts, effet de dissuasion, création d'une ressource mobilisable pour des actions de correction...) ?</p>

	<p>Le cadre fiscal et réglementaire permet-il <b>d’internaliser les coûts sociaux et environnementaux</b> de façon à compenser les défauts du marché et à ouvrir les portes à un investissement favorisant les meilleures pratiques ?</p> <p>La promotion des outils volontaires (normes et labels concourant au développement durable) a-t-elle été suffisamment faite?</p> <p><b>2. Evaluation des outils mis en place</b></p> <p>Le <b>suivi et la mise en application</b> de ces cadres sont-ils assurés de manière efficace, par le gouvernement ou des organismes privés selon le cas ?</p> <p>Des mesures sont-elles prévues pour garantir la <b>conformité avec les accords internationaux</b> en matière d’environnement et de droits de l’homme ?</p> <p><b>3. Sensibilisation et éducation au développement durable</b></p> <p>Des mesures sont-elles prévues pour augmenter la sensibilisation du public au développement durable et encourager ainsi l’élaboration <b>d’incitations pilotées par la société civile ou les consommateurs</b> ?</p> <p>A-t-on prévu des mesures pour développer l’éducation du public au développement durable ? Selon quelles modalités ?</p>
<p><b>6. Gestion du processus de la SNDD et utilisation des compétences</b></p>	<p>Quels outils / méthodologies se sont révélés utiles pour favoriser la compréhension (par exemple évaluation de la pauvreté, évaluation stratégique des incidences sur l’environnement) ? Comment le suivi des progrès est-il assuré (indicateurs d’état du développement durable, indicateurs de suivi de la stratégie...) ?</p> <p>Les compétences sont-elles exploitées de façon efficace et équitable, et est-il prévu de les renforcer, pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élaborer des stratégies avec une forte appropriation au niveau local ?</li> <li>• coordonner les stratégies sectorielles ou thématiques existantes (biodiversité, plan climat, plan national santé-environnement...) pour améliorer leur cohérence et leur efficacité en vue d’un développement durable ?</li> <li>• encourager les institutions à donner une réponse aux stratégies pertinentes ?</li> <li>• mettre en oeuvre les traductions concrètes de la stratégie, en accord avec les objectifs stratégiques plus larges ?</li> <li>• suivre l’impact des mécanismes et des traductions de la stratégie ?</li> <li>• garder une vue d’ensemble de l’évolution de la stratégie ?</li> <li>• réviser et assurer l’amélioration permanente de la stratégie ?</li> </ul>
<p><b>7. Impacts de la stratégie</b></p>	<p>Quels sont les domaines qui, de l’avis des parties prenantes, sont influencés – en positif ou en négatif – par la stratégie, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préservation du processus écologique et climatique ?</li> <li>• Préservation de la biodiversité ?</li> <li>• Maintien de la quantité et de la productivité des ressources ?</li> <li>• Amélioration de l’efficacité économique ?</li> <li>• Réduction de la pauvreté et de l’inégalité ?</li> <li>• Prévention de la pollution ?</li> <li>• Amélioration de la santé humaine ?</li> <li>• Préservation de la culture ?</li> <li>• Modification des modes de production et de consommation ?</li> <li>• Evolution des modes de pensée et de fonctionnement ?</li> <li>• ...</li> </ul>
<p><b>8. Relations avec les partenaires internationaux</b></p>	<p>(a) <u>pour les pays en développement</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel a été le rôle des bailleurs de fonds dans ces mécanismes et ce rôle a-t-il été utile ?</li> <li>• Existe-t-il une coordination efficace entre le gouvernement et les bailleurs de fonds?</li> </ul> <p>(b) <u>pour les pays développés</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment la stratégie prend-elle en compte le développement durable au niveau international ?</li> <li>• Quelle est la nature des mesures prévues dans la stratégie pour soutenir le développement durable au niveau international (partenariat, soutien financier,</li> </ul>

	<p>appui technique ...) ?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comment s'articule l'ensemble des outils et intervenants aux niveaux européen, national, local ?</li><li>• Quel est l'impact recherché de la stratégie sur la politique internationale du pays (sur son APD, ses positions dans les enceintes internationales, ses politiques nationales ayant un impact international...) ? Quel dispositif (indicateurs...) est prévu pour vérifier que le volet international de la stratégie est pris en compte ?</li></ul>
--	---

## Questions clés pour structurer les entretiens

Notes :

- (a) Ces questions ont pour but de fournir un cadre pour la discussion et ne doivent pas être vues comme un questionnaire rigide. Toutes les questions ne seront pas nécessairement posées à chaque entretien.
- (b) Certains interviewés auront été impliqués dans seulement un ou quelques aspects de la stratégie, d'autres peuvent avoir été impliqués dans la totalité.

### **A. Comment la stratégie a-t-elle été mise en route et pourquoi ?**

1. Dans quelle mesure étiez-vous impliqué dans l'élaboration ou la mise en œuvre de la stratégie ?
2. Quelles précédentes stratégies (ou équivalent) ont été entreprises ? Et en quoi la stratégie de développement durable actuelle a-t-elle été construite à partir de celles-ci ou est-elle liée à celles-ci ?
3. Quand la stratégie a-t-elle été initiée et par quelle institution ?
4. Y a-t-il eu un engagement politique lors de l'élaboration ?
5. La stratégie était-elle liée au dispositif budgétaire, et existait-il des allocations budgétaires pour sa mise en œuvre ?

### **B. Quels sont / étaient les principaux objectifs et les principales cibles de la stratégie ?**

6. Quelle a été la première motivation pour élaborer la stratégie (ex : CNUCED, Agenda 21, SMDD, pression du public) ?
7. Existait-il un ensemble d'objectifs (même cachés) pour cette stratégie ?
8. Quel était le but principal de la stratégie (ex : conservations des espèces, plan d'actions environnemental, programme plus global et intégré pour le développement durable, questions commerciales) ?
9. Comment la stratégie a-t-elle été élaborée ?

### **C. Qui était responsable du processus d'élaboration de la stratégie (par exemple : agence, institutions, individus, secrétariat indépendant) ?**

10. Quelles structures et systèmes de gestion ont été mis en place à cette occasion (ex : comités, groupes de travail, mécanismes de communication, d'information) ?
11. Quel a été le rôle des différents acteurs ?
12. Des termes de références ont-ils été établis ? Lesquels et par qui ?
13. Combien de temps l'ensemble du procédé a-t-il duré (du début à la fin) ?

### **D. Qui a participé à la stratégie ?**

14. Qui a été impliqué et comment (au niveau national, local, les gouvernements, les ONG, le secteur privé, la société civile, etc.) ?
15. Comment le processus et le produit final (i.e. le document SNDD lui-même) ont-ils été reçus par les différents acteurs (gouvernement, collectivités locales, ONG, secteur privé) ?
16. Dans quelle mesure le processus a-t-il été :
  - a) consultatif (ex : qui a été interrogé sur les documents en cours d'élaboration et les propositions, que ce soient des organisations ou des individus) ?
  - b) vraiment participatif (ex : organisations et individus pouvant être directement impliqués pour déterminer ou influencer le processus lui-même et faire des propositions sur l'élaboration ou la mise en œuvre de la stratégie) ?
17. Y avait-il un mandat officiel pour établir la stratégie ?

18. Qui a déterminé le processus de la stratégie et sa durée ? Et y avait-il des directives ou des restrictions qui fixaient l'approche choisie pour élaborer la stratégie ?
19. A-t-on considéré des approches alternatives et, si oui, lesquelles ont été exclues et pourquoi ? Quels en ont été les effets sur la stratégie ?

***E. Quel type de contrôle ou de surveillance a été envisagé à l'intérieur du dispositif de la stratégie ?***

20. Des objectifs précis, des indicateurs et des mesures ont-ils été envisagés et/ou établis pendant l'élaboration de la stratégie ? Les indicateurs ont-ils été efficaces ?
21. A-t-on pensé à élaborer une stratégie itérative, dont la construction prenne en compte les retours et les résultats ?
22. Existe-t-il des obstacles ou des contraintes pour ce type d'approche ?

***F. Quels sont les facteurs, sujets et problèmes clés ?***

23. Certains facteurs ont-ils particulièrement facilité l'élaboration de la stratégie (ex : une ancienne stratégie comme point de départ, la pression du public et la volonté de coopérer, un réel engagement du gouvernement pour engager le pays dans la voie du développement durable) ?
24. Quels ont été les principaux problèmes à aborder pendant l'élaboration de la stratégie ?
25. La stratégie est-elle déjà mise en place et si oui comment ?
26. La stratégie devait-elle résoudre des questions phares (telles la dégradation environnementale, la propriété de la terre, la pauvreté) qui ont déterminé l'approche ou le processus ?
27. Y a-t-il eu des questions majeures ou des domaines majeurs non couverts ? Lesquels et pourquoi ?

***G. Comment ont été résolus les problèmes et les conflits ?***

28. A-t-on rencontré des difficultés pour résoudre des conflits face à des opinions divergentes, sur des sujets particuliers ?
  - Comment ces difficultés ont-elles été résolues ?
  - Comment les choix ont-ils été effectués ?
  - Quel procédé a été utilisé pour résoudre les conflits : arbitrages, sessions de travail, tables rondes débouchant sur l'écriture de textes de compromis ?
29. Dans quelle mesure a-t-on obtenu un consensus sur le processus et sur le contenu de la stratégie (a) dans le gouvernement, (b) au niveau local et régional, (c) parmi les acteurs au sens large ?

***I. De quelle manière la stratégie est-elle reliée à d'autres stratégies ?***

30. Comment le processus de la stratégie est-il relié et mis en rapport avec la stratégie européenne de développement durable, avec les mécanismes des plans nationaux, locaux et régionaux (stratégie ou plan d'actions environnemental, stratégie biodiversité, stratégies thématiques ou sectorielles, Agendas 21 locaux) et aux dispositifs de prise de décision ?
31. Comment la stratégie est-elle reliée aux engagements des conventions de Rio de produire des plans d'action ? Cela répond-il aux exigences et aux obligations de ces conventions (climat, biodiversité, désertification...) ?
32. Quelle a été la ligne directrice ? Et d'autres questions plus larges ont-elles été traitées (ex : empreintes écologiques, questions transfrontalières, effets sur ou en provenance d'autres régions, de pays en développement...) ?
33. Le processus de la stratégie et la prise de décision quant aux actions recommandées ont-ils été orientés dans une direction particulière (par exemple environnementale) ou une discipline

centrale (par exemple économique) ou l'approche a-t-elle été interdisciplinaire et transversale ?

34. La stratégie aborde-t-elle les questions :

- d'empreintes écologiques sur d'autres régions ou groupes de pays ?
- d'espaces environnementaux (i.e. capacité globale disponible par tête pour porter des ressources spécifiques) ?

35. Comment la stratégie peut-elle conduire à des modes de production et de consommation plus durables ?

***J. La stratégie a-t-elle conduit à un débat parlementaire ou plus large, aux plans national et local ?***

36. Y a-t-il eu ou y aura-t-il un mécanisme parlementaire concernant la stratégie (ex : comité parlementaire ou débat sur la stratégie et les questions qu'elle soulève) ?

37. Dans quelle mesure la stratégie a-t-elle facilité un « verdissement » des courants politiques, du milieu des entreprises et de la consommation, ainsi que des valeurs, du style de vie et des choix qui les sous-tendent et les façonnent ?

38. La stratégie a-t-elle reçu une couverture médiatique nationale ou régionale ? Était-elle vaste ? Des copies de presse sont-elles disponibles ?

***K. Quelles leçons retirez-vous de cette expérience d'élaboration de la stratégie ?***

39. Quels ont été les bons aspects, fructueux, du processus et quelles ont été les contraintes ?

40. Quelles opportunités existent pour l'améliorer dans le futur ?

41. Quelles opportunités existent pour élaborer un système de suivi et de compte-rendu des progrès liés à la mise en œuvre de la stratégie ?

42. Comment la stratégie peut-elle mieux refléter les priorités et les opinions des principaux groupes d'acteurs ? Existe-t-il une commission ou un conseil national pour le développement durable et, si oui, ce dispositif est-il approprié à lui seul ?

## Issy-les-Moulineaux : Programmes d'actions 2004

### VERS UNE VILLE DOUCE :

✓ **améliorer l'intégration des personnes handicapées**

Action n° 1 : Améliorer les déplacements des personnes handicapées

Action n° 2 : Améliorer le service public en direction des personnes handicapées

Action n° 3 : Sensibiliser au monde du handicap

✓ **favoriser la place des jeunes dans la ville**

Action n° 4 : Sécurité des aliments dans la restauration scolaire

Action n°5 : Sensibilisation sur le droit des enfants

Action n°6 : Favoriser les « graffs artistiques »

✓ **préserver, diversifier et augmenter les espaces de respiration (espaces verts et bleus)**

Action n°7 : Acquérir des parcelles pour les jardins familiaux

Action n°8 : Favoriser les techniques culturelles douces et adaptées

Action n°9 : Rationaliser et valoriser la ressource en eau

### VERS UNE VILLE RESPONSABLE :

✓ **prévenir les risques et limiter les nuisances**

Action n°10 : Améliorer l'ambiance sonore

Action n°11 : Mettre en place un plan de secours communal

Action n°12 : Informer les entreprises et les habitants sur les conséquences du PPRI

Action n°13 : Appliquer la Charte de Qualité Environnementale d'Isséane

✓ **limiter les gaz à effet de serre**

Action n°14 : Mettre en oeuvre le PDU Île-de-France et des actions de communication sur les projets en découlant

Action n°15 : Participer et impulser le projet de transport fluvial de passagers

Action n°16 : Étudier la réalisation d'un déplacement alternatif à la voiture entre les Hauts d'Issy et le centre ville

Action n°17 : Incitation des entreprises locales à réaliser des Plans de Déplacements des Entreprises (PDE)

Action n°18 : Économiser les énergies municipales

✓ **systematiser la haute qualité environnementale des constructions**

Action n°19 : Intégrer des critères environnementaux dans les documents d'urbanisme et organiser la sensibilisation des acteurs

Action n°20 : Mener une opération de construction H.Q.E. pour le CPE Garibaldi

### VERS UNE VILLE ATTENTIVE :

✓ **promouvoir les nouvelles technologies au service du développement durable**

Action n°21 : Modernisation de l'administration et projet de guichet unique

✓ **poursuivre la sensibilisation des acteurs locaux au développement durable**

Action n°22: Promouvoir le développement durable, et mobiliser la société civile

Action n° 23 : Sensibilisation nouvelle au tri sélectif des déchets ménagers

Action n°24 : Sensibilisation des services acheteurs au développement durable

Action n°25: Les entreprises, repérage des bonnes pratiques et des bons acteurs

Action n°26 : Sensibiliser les enfants, acteurs de demain

## Vue d'ensemble du rapport de mise en oeuvre de la SNDD

Consacrés par le rapport Brundtland « our common future » publié en 1987, les termes de développement durable définissent comme durable un développement qui « répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » et qui améliore les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes. A travers ces déclarations, la communauté internationale prend acte de la portée, dans le temps et dans l'espace, des activités humaines. Elle prescrit des modes de développement intégrant des solidarités globales et intergénérationnelles.

D'autres définitions du développement durable ont été proposées depuis, mais l'intégration en un tout opérationnel des dimensions économique, sociale et environnementale en demeure le fondement essentiel :

- Economique, avec des objectifs de croissance et d'efficacité économique ;
- Sociale, en visant des objectifs d'équité et de cohésion sociale, qui englobent notamment les questions de santé, de logement, de consommation, d'éducation, d'emploi et de culture ;
- Environnementale, pour une amélioration et une valorisation de l'environnement, ainsi que la préservation pour le long terme des ressources naturelles.

« Le développement durable est souvent considéré comme théorique et doit aujourd'hui s'incarner dans la vie quotidienne de chaque Français ». Pour répondre à cette exigence du Président de la République, au cours des deux années qui viennent de s'écouler, le Gouvernement a pris un ensemble de mesures marqué par trois temps forts :

- Le 28 novembre 2002, un séminaire réunit l'ensemble des membres du Gouvernement sur le développement durable : 64 mesures à court terme sont décidées concernant les activités économiques, les territoires, la prévention et la police, l'information du public et l'éducation, l'exemplarité de l'Etat, l'action internationale. Ce séminaire retient l'architecture de la stratégie nationale de développement durable et son dispositif de gouvernance, fondé sur un comité interministériel pour le développement durable présidé par le Premier ministre et un Conseil national du développement durable, instance regroupant collectivités territoriales, entreprises et associations.
- Le 3 juin 2003, le premier comité interministériel pour le développement durable adopte la stratégie nationale de développement durable (voir <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf>), fruit d'une concertation entre les pouvoirs publics et la société civile. Elle permet de prolonger, dans un programme d'action plus détaillé, les mesures à court terme adoptées lors du séminaire gouvernemental de novembre 2002. Elle constitue un cadre d'intervention pour la prise en compte des effets globaux et à long terme du développement économique et des comportements individuels. Elle oriente l'action du gouvernement dans l'ensemble de ses politiques pour une période de cinq ans, en fixant des objectifs à chaque ministre.
- Au cours de sa session de printemps, le Parlement a adopté la Charte de l'environnement. Cette modification constitutionnelle doit maintenant être ratifiée. Lorsqu'elle aura été définitivement adoptée, cette Charte ajoutera, selon le souhait du Président de la République, le respect de l'environnement aux principes fondamentaux de la République énoncés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pour les droits civiques et politiques et dans le préambule de la Constitution de 1946 pour les droits économiques et sociaux.

Les principes mentionnés dans la Charte s'imposeront à travers les lois nouvelles. De plus, la Charte de l'environnement exprime, au plan international, la volonté des pouvoirs publics français de s'engager à être exemplaires en faveur de l'environnement et du développement durable.

Le présent rapport rend compte de la mise en oeuvre de la SNDD. Les changements en profondeur qu'appelle le passage à un mode durable de développement nécessitent la mobilisation de tous les acteurs, de l'Etat au citoyen. Les objectifs définis dans la SNDD prévoient une gamme d'outils sectoriels. Enfin l'évaluation et l'évolution de la stratégie font partie de l'exercice. La vue d'ensemble propose les points saillants et les enseignements retenus par le comité permanent de hauts fonctionnaires du développement durable.

### 1. MOBILISER LES ACTEURS

Avec la stratégie nationale de développement durable, le gouvernement a impulsé la mobilisation des différents acteurs : Etat, collectivités territoriales, entreprises, associations, citoyens.

**L'Etat** accompagne sa politique de moyens institutionnels adaptés : ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), comité interministériel pour le développement durable (CIDD), Conseil national du développement durable (CNDD), réseau des hauts fonctionnaires du développement durable (HFDD). La création rapide de ces diverses instances accompagnée d'un programme d'actions très nourri occulte néanmoins une vision hiérarchisée des priorités.

Ce dispositif se complète avec la nomination d'un délégué interministériel au développement durable (décret n° 2004-601 du 24 juin 2004) :

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.

**Les collectivités territoriales** sont nombreuses, depuis 1997, à s'engager dans des projets de développement durable. Elles l'ont manifesté notamment lors du Sommet de Johannesburg. Le nombre de chartes d'environnement et d' « Agendas 21 locaux » s'accroît. Ils sont plus souvent suivis directement par des élus. C'est vrai au niveau communal et intercommunal. Les départements et régions y viennent aussi. Les incitations développées par l'Etat et ses établissements publics ont participé à cette mobilisation. Dans les contrats de plan apparaissaient également quelques actions concernant le développement durable. A ce stade, beaucoup d'acteurs attendent de l'Etat qu'il formule une vision, homogène et partagée entre ses diverses administrations et établissements publics, des caractéristiques d'un projet territorial de développement durable. Cette attente trouve son expression dans l'objectif de la SNDD d'atteindre 500 projets de type « Agenda 21 local ».

**Les acteurs économiques** sont, avec les consommateurs, les acteurs majeurs de la sphère économique. En nombre croissant, ils veillent à consulter les diverses parties intéressées et ils affichent des stratégies cohérentes avec un développement à long terme. Ils commencent à conjuguer leurs intérêts économiques avec une image positive de leur action à travers les messages sur le développement durable adressé au grand public.

Ceci concerne d'abord les grandes entreprises du CAC 40. Et un effort est nécessaire pour aider les PME-PMI à prendre en compte, métier par métier les objectifs d'un développement durable. Les chambres consulaires et les organisations professionnelles sont les interlocuteurs naturels avec lesquels il convient de travailler notamment dans le domaine de la formation professionnelle et continue.

En regard, la mobilisation des consommateurs est tout aussi nécessaire. De ce point de vue, l'initiative « [www.consodurable.fr](http://www.consodurable.fr) » soutenue par le ministère délégué à la consommation et le ministère de l'écologie et du développement durable mérite d'être soulignée.

**Les associations** nombreuses et anciennes à être fortement mobilisées, autour des questions d'environnement connaissent aujourd'hui un double problème de réorientation et d'équilibre budgétaire. Certaines ont d'ores et déjà engagé une réflexion globale sur, par exemple, l'aménagement du territoire ou les transports. Elles auraient besoin d'un soutien pour la constitution d'une ingénierie de développement durable.

**Les citoyens** de façon générale, avec l'action des médias, sont mieux sensibilisés aux questions d'environnement et participent plus spontanément aux débats publics. Le MEDD observe cette

évolution des perceptions et des comportements. Si l'on note une progression de la compréhension des notions, y compris du développement durable (lutte contre la pauvreté, les inégalités, le changement climatique...), cette nouvelle « acculturation » reste en décalage avec certains comportements observés. C'est dire tout l'intérêt de poursuivre le travail entrepris par les diverses voies balisées dans la SNDD : explicitation du concept, information fiable et disponible, éducation et formation, participation des citoyens aux débats publics.

**La Semaine du développement durable** en était à sa seconde édition du 16 au 27 juin 2004. Cette année, elle a combiné un dispositif national et un dispositif régional. La multiplication de manifestations et de présentations en de nombreux lieux et par de nombreuses initiatives signent le succès de cette édition. La communication de nombreux ministres pendant la semaine assure sa reconnaissance en même temps que leur attention aux actions de leur administration dans ce domaine. La Semaine du développement durable doit s'affirmer comme le rendez-vous de la mise en valeur de la variété des initiatives. Elle devient un vecteur essentiel de la perception de la notion de développement durable.

**Une information fiable et disponible** pour le grand public est prévue par la stratégie nationale. Dès son adoption, le présent rapport accompagné de celui sur l'état du développement durable, sera publié et disponible sur Internet. Ces documents apporteront une crédibilité à la démarche tant auprès du public national que des observateurs européens et étrangers. Ils compléteront les nombreuses consultations et informations relatives à des politiques sectorielles plus ou moins liées à la SNDD.

**L'éducation et la formation** tiennent à juste titre une place essentielle dans la SNDD. Le développement durable n'est pas une politique publique parmi d'autres. C'est, avant tout, une démarche de long terme qui doit susciter l'adhésion de tous car elle ne trouvera sa pleine expression que dans une modification profonde des comportements de chacun. Cela ne sera possible que si nos concitoyens acquièrent la conviction que d'autres modes de développement que celui que nous connaissons depuis 150 ans sont possibles, que nous ne sommes pas condamnés à assister impuissants à la poursuite des modes de développement issus de la révolution industrielle. Parce qu'il est plus que temps de prendre conscience que, si ces modes de développement ont conduit à une croissance sans précédent, ils ne sont pas durables : d'une part les atteintes à l'environnement deviennent irréversibles ; d'autre part, transposés à l'humanité entière, ils conduiraient à un épuisement des ressources naturelles en l'espace de quelques années sans solution alternative.

A cet égard, la formation, à commencer par celle dispensée par l'Education nationale dès le plus jeune âge, peut et doit jouer un rôle fondamental ; les avancées dans ce sens en 2003-2004 sont un progrès indéniable.

Mais donner quelques indications sur la protection de l'environnement et accomplir quelques gestes simples ne seraient évidemment pas à la hauteur des enjeux. Expliciter ces derniers, apprécier les ordres de grandeurs, montrer surtout que toute solution nécessite des modes de développement en rupture avec ceux que nous connaissons actuellement, voilà l'objectif que doit porter l'éducation à l'environnement vers un développement durable.

Cette formation devra également toucher les adultes et il conviendrait notamment de l'intégrer dans les cycles de formation professionnelle continue. Elle devrait aussi toucher les représentants élus de la Nation, aussi bien européens ou nationaux que locaux, et les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales.

**La participation citoyenne aux débats publics** est un des objectifs contractés à Rio. Deux leviers apparaissent comme particulièrement efficaces pour y parvenir :

- L'information des citoyens comme le recommandent la convention d'Aarhus et la directive « plans-programmes » que la France vient de transcrire en droit français,
- Les débats publics, formalisés ou non, qui préparent des décisions nationales régionales ou locales.

L'expérience développée au fur et à mesure des débats menés sur l'eau et sur les énergies a permis des améliorations de la méthode de débat public et une meilleure participation des citoyens. Cependant, il faut rester conscient que cette pratique de débats publics est largement issue de méthodes de gouvernance des pays du Nord où la recherche de consensus fait partie de la culture politique. Sa transposition en France, pays de tradition politique très différente, requiert donc quelques

précautions si l'on veut éviter le double écueil de donner une place excessive aux lobbies - qui sont souvent les seuls à s'exprimer lors des grands débats publics en France - et de remettre en cause le rôle des représentants élus qui constituent le pilier de nos institutions démocratiques.

## 2. LES MOYENS DE L'ACTION

Le développement durable sollicite la majeure partie des politiques publiques et certaines doivent y prendre un rôle éminent.

***La recherche, qu'elle porte sur des enjeux globaux ou locaux, doit permettre d'approfondir les connaissances relatives au fonctionnement des systèmes complexes et singulièrement aux interactions entre les hommes et les milieux.***

Une évaluation réalisée par les services du ministère délégué à la recherche estime un budget 2002 impliqué dans la problématique du « développement durable » à hauteur de 1 611 millions d'euros soit 18 % du BCRD.

Le ministère délégué à la recherche a souhaité donner à la « recherche au service du développement durable » une vision d'ensemble, des stratégies sectorielles et des actions concrètes. Elle mobilise pour ce faire l'administration centrale et les organismes de recherche. Un comité inter-directionnel, interne à l'administration, piloté par le haut fonctionnaire du développement durable, contribue à proposer les actions. Il reçoit l'appui des correspondants pour le développement durable des organismes de recherche.

Le rapport du groupe de travail présidé par le professeur Guesnerie, « la recherche au service du développement durable », mis en place par la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, et par la secrétaire d'Etat au développement durable propose une conception au sein de laquelle toutes les composantes de la communauté scientifique peuvent inscrire l'évolution de leur stratégie :

- Le développement durable concerne l'ensemble des disciplines scientifiques y compris la recherche fondamentale ;
- Le développement durable et l'apport de la recherche se conçoivent et s'inscrivent dans le temps long ;
- Les demandes de la société portent à la fois sur des connaissances, des technologies, de l'expertise, de l'aide à la décision et de la communication ;
- Le développement durable demande de l'interdisciplinarité, de la transversalité et des outils d'intégration des disciplines, en particulier l'apport des sciences humaines et sociales.

Le savoir économique n'assumera pleinement sa mission stratégique de coordination et d'intégration que s'il est mis au service d'une interdisciplinarité orientée vers la construction d'interfaces et la résolution de problèmes. Les conditions d'une telle interdisciplinarité doivent encore être approfondies pour combiner cette logique d'objectifs et le respect des logiques propres des différentes disciplines.

L'organisation de la recherche appelle aussi d'autres efforts pour améliorer ses articulations institutionnelles comme pour élargir l'effort de coordination avec la recherche internationale, tout comme celui de veille et de prospective scientifique et technologique.

Enfin, la coopération entre le monde de la recherche et la société civile, les entreprises et les administrations doit être renforcée. Le développement et l'amélioration de la communication scientifique mais aussi éventuellement l'adaptation des formations supérieures aux questions posées par le développement durable peuvent contribuer à une meilleure prise en compte des enjeux planétaires. La circulation des chercheurs vers les institutions et les organisations, auxquelles leurs compétences sont indispensables, doit également être facilitée.

**Les incitations aux acteurs économiques font partie des outils à mobiliser davantage.**

***La responsabilité sociale des entreprises (RSE)***, démarche volontaire, fait référence à des principes et à des programmes que les entreprises adoptent pour répondre, au-delà de la

conformité au cadre légal, à des demandes émanant des investisseurs, des consommateurs, des employés ou du grand public.

En France, les entreprises les plus engagées sont réunies dans des associations qui travaillent sur ces questions. On peut en citer quatre : l'ORSE (Observatoire sur la Responsabilité sociétale des entreprises), l'AERES (Association des entreprises pour la réduction des gaz à effet de serre), l'EPE (Entreprises pour l'environnement) et l'OREE (Entreprises et collectivités, partenaires pour l'environnement).

Au titre de la RSE, certaines entreprises françaises se sont également lancées dans l'exercice dit de reporting et publient depuis quelques années des rapports environnementaux, ou incluent des données sociales à leur rapport annuel, répondant ainsi à un besoin d'information croissant. Le reporting sociétal est donc né d'une dynamique privée et la notion de RSE laisse une large part à l'initiative volontaire des entreprises.

Avec cette évolution, la véracité des discours et des rapports ainsi rédigés devient une question cruciale. Le contrôle de l'Etat s'exerce naturellement dans certains domaines grâce à ses services techniques en charge de la police de l'environnement (contrôle des rejets, études de dangers,...), mais l'ensemble du champ de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises ne donne pas encore lieu à évaluation.

Les pouvoirs publics français ont souhaité promouvoir cette démarche en donnant un cadre légal aux informations relatives à la RSE fournies par les entreprises à leurs actionnaires. Ainsi, l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques (dite loi NRE) demande aux entreprises cotées de droit français de fournir dans leurs rapports annuels « des informations... sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ». Son décret d'application énumère les critères sociaux et environnementaux, d'ordre qualitatif et quantitatif, qui doivent être renseignés. La loi NRE et son décret d'application ont étendu l'obligation de rendre compte au-delà des seuls actionnaires à de nouveaux champs (social, territoire, environnement), et à toutes les parties prenantes (ONG, syndicats, riverains, consommateurs...). Le rapport de gestion annuel est public. Cette innovation n'engendre pas pour les entreprises de nouvelles règles sociales ni environnementales, mais leur impose de s'exprimer sur ces questions. Un rapport du ministère chargé du travail et de la cohésion sociale et un autre commandé à l'ORSE – OREE – EPE, éclairent l'application de la loi sur les nouvelles régulations économiques.

**Les labels et les normes** pour aider les entreprises dans leur démarche de développement durable : à côté de cette loi incitative, il existe aujourd'hui plusieurs outils pour aider les sociétés à mettre en pratique le développement durable au sein de leur entreprise : normes françaises et européennes, outils d'auto évaluation, agences de rating...

La SNDD préconise que les entreprises soient encouragées par l'Etat ou les collectivités locales à être certifiées suivant la norme ISO 14000 ou le règlement EMAS. Le guide de recommandations SD 21000, élaboré par l'AFNOR et ses partenaires, aide les entreprises à initier, structurer et mettre en œuvre une démarche de développement durable. Il est porté par l'AFNOR dans le cadre des travaux internationaux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) sur la responsabilité sociale des entreprises.

**Le dispositif fiscal « durable » ou « vert »**, parallèlement aux mesures d'incitation directe auprès des entreprises et des consommateurs, doit lui aussi évoluer progressivement, afin qu'il constitue un levier efficace pour le développement durable. La Charte de l'environnement devrait faciliter cette évolution puisqu'elle autorise la reconnaissance de la spécificité de la fiscalité écologique par rapport à la fiscalité à visée redistributive ou de financement, sans que l'on puisse par exemple opposer une rupture du principe d'égalité devant l'impôt, reconnu également par la Constitution.

### **Les outils et l'organisation de l'Etat pour qu'il devienne « exemplaire ».**

**La commande publique** a un fort effet induit sur l'activité économique tout entière. Elle intéresse tous les pouvoirs publics bien au-delà du périmètre de l'Etat. Ces modes influencent également de nombreuses entreprises publiques ou chargées de services publics.

Le nouveau code des marchés publics, entré en vigueur le 10 janvier 2004, introduit la prise en compte de critères environnementaux aux stades clés de la procédure. Un groupe permanent

d'études et de marchés (GPEM) est constitué. Pour la fin de l'année 2004 et le début 2005, il élabore des guides et recommandations à l'intention des acheteurs publics complétés des références de bonnes pratiques. Il anticipe dès à présent les prochaines évolutions du code des marchés publics qui, sous l'influence des directives européennes à transposer, donnera une place accrue à des critères porteurs d'un développement durable.

**La loi organique sur les lois de finances** (loi n°2001-692 du 1er août 2001 - JO du 2 août 2001) va profondément modifier l'exercice budgétaire, tant pour les administrations que pour le Parlement dont elle renforce considérablement les pouvoirs, aussi bien de proposition que d'amendement ou de contrôle. Elle fait passer le budget de l'Etat d'une culture de moyens à une culture de résultats tout en donnant plus de souplesse à l'exécution budgétaire par une plus grande fongibilité des crédits.

La cohérence des politiques publiques entre elles, l'efficacité pour l'orientation vers un développement durable comme l'information due au Parlement plaident pour la création d'un « document de politique transversale – développement durable ». Le ministère de l'écologie et du développement durable en a fait la demande.

**La réforme des administrations** comporte de nombreux chantiers.

A la suite de la désignation de leur haut fonctionnaire du développement durable, plusieurs ministères ont mis en place des instances ou comités de coordination, parfois au niveau des directeurs, pour piloter la prise en compte de cette dimension dans les diverses politiques sectorielles dont ils ont la charge. Dès lors, et malgré le souhait du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, on regrette l'absence de considérations relatives au développement durable dans les stratégies ministérielles de réforme (SMR).

L'année en cours a permis d'accroître les formations de fonctionnaires concernant le développement durable. Elle a surtout permis de préparer une véritable montée en puissance de cette dimension qui prendra ses effets dès l'automne 2004.

Aux échelons déconcentrés, les nouveaux projets d'action stratégique de l'Etat dans les régions (PASER) et départements (PASED) mettent l'accent sur les politiques interministérielles. Beaucoup font référence au développement durable et à la SNDD, certaines orientations sont confiées à un tel parrainage. On observe toutefois l'expérience encore insuffisante des administrations qui, au surplus, ne disposent pas encore d'outils éprouvés et de références. Les hauts fonctionnaires du développement durable, aidés par des experts contribuant aux travaux du CNDD, s'organisent pour analyser les premières expériences, les faire partager, en tirer des recommandations.

Mais les outils ne sont évidemment pas tout, encore faut-il les utiliser au service d'un développement durable, et pour cela savoir renoncer à des satisfactions immédiates au profit d'enjeux de long terme.

### **3. EVALUATION – EVOLUTION**

« L'élaboration collégiale et largement concertée de la stratégie nationale est un atout fort pour la réussite de sa mise en œuvre. Néanmoins les écueils et les difficultés restent nombreux. C'est pourquoi, autour des hauts fonctionnaires du développement durable et du Conseil national du développement durable, un processus de pilotage et d'évaluation en continu sera mis en place. En particulier, la détection d'écarts par rapport aux objectifs donnera lieu à des mesures correctives : meilleure sensibilisation des acteurs, diffusion des meilleures pratiques et si nécessaire révision des objectifs et des actions. » L'introduction de la SNDD posait ce diagnostic. Le présent rapport le conforte.

#### **Mettre en œuvre d'abord**

La Stratégie nationale de développement durable, par nature, couvre un champ très étendu : celui d'une bonne partie des politiques publiques. En outre, et c'est l'objet même de la stratégie, elle prévoit des changements dans ces politiques. Les décisions prises en cours d'année ont déjà modifié certains objectifs ou certaines actions de la stratégie : arbitrages, précisions dans les objectifs, domaines de décision non prévus, etc. La Stratégie nationale est évolutive et son évaluation doit en tenir compte. Il convient d'en prendre acte.

Cette évolution consubstantielle d'une démarche de développement durable doit être explicite. Ainsi, la soixantaine de décisions prises lors du séminaire gouvernemental du 28 novembre 2002 a été

réintroduite dans le présent rapport, un chapitre spécial retraçant la manière dont elles ont été prises en compte et l'état de leur réalisation.

Il est proposé que :

- Dès leur contenu arrêté, les stratégies sectorielles annoncées soient incluses dans la stratégie sans pour autant s'y dissoudre ;
- Les propositions et recommandations que le Conseil national du développement durable formulera puissent justifier des modifications ;
- Les difficultés rencontrées puissent donner lieu à des ajustements ;
- Les résultats obtenus et les enseignements acquis préparent les ajustements et les inflexions ultérieurs de la stratégie.

La Stratégie nationale de développement durable doit donc s'apprécier en intégrant le caractère évolutif de sa mise en œuvre, l'exposé de ces évolutions prenant place, tout naturellement, dans les rapports annuels.

### **Avoir des repères pour tenir le cap**

Le pragmatisme dans la formulation ne doit pas faire oublier les objectifs opérationnels assignés par la SNDD et recommandés par la communauté internationale. Ceux-ci sont relatifs à l'anticipation, la prévention ou au moins l'atténuation de risques parfois à long terme, mais dont les enjeux sont souvent globaux et majeurs.

C'est pourquoi, les indicateurs de « l'état du développement durable » constituent l'outil de mesure indispensable du mode durable de notre développement. Ils en éclairent les multiples facettes :

- Les facteurs de croissance à long terme et les legs aux générations futures ;
- Les performances en terme de durabilité des modes de production et consommation ;
- La cohésion sociale ;
- La gestion des risques à long terme.

« L'état du développement durable » permet les comparaisons européennes et internationales. Il explicite les évolutions temporelles. Il fonde l'évaluation de l'efficacité des politiques de développement durable dans le long terme. Il fournit les données diversifiées pour l'information du citoyen et la sensibilisation du public. Il documente les décisions de tous les acteurs.

La valeur de ces indicateurs sera actualisée périodiquement. Les travaux réalisés sous l'égide du Commissariat général au Plan se poursuivront. Les versions ultérieures du rapport renforceront sa dimension internationale pour apprécier l'évolution des soutiens au développement attribués par la France, et la réponse apportée aux enjeux de coopération internationale en faveur du développement durable.

De même, sera présentée la dimension territoriale du développement durable, actuellement abordée par deux coups de projecteur : les taux de chômage régionaux et la pression touristique. Il s'agit notamment d'observer l'évolution des disparités géographiques et de la cohésion territoriale.

Enfin, il faudra pouvoir rendre compte de la gouvernance. Des indicateurs devront permettre de traduire l'évolution de la coordination collective en faveur du développement durable, notamment en ce qui concerne la démocratie participative.

### **Apprécier l'avancement pour chacun des acteurs afin de pouvoir rectifier sa course**

Une centaine d'objectifs et plusieurs centaines d'actions sont inscrites dans la SNDD. Ils s'inscrivent dans autant de politiques sectorielles. Ils relèvent du court et du moyen terme. D'autres indicateurs

sont donc nécessaires pour apprécier leur mise en oeuvre. Quelques-uns sont identifiés, d'autres doivent encore l'être.

Dans le même temps, d'autres procédures demandent des indicateurs de même nature afin de suivre et d'apprécier l'effectivité et l'efficacité des actions publiques : loi organique pour les lois de finance, programmes européens, etc. Le délégué interministériel au développement durable, en s'appuyant notamment sur le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable dont il assure la coordination et l'animation, formulera des propositions de méthode dans ce sens : un nombre restreint d'indicateurs adaptés à chaque politique sectorielle concernée par la SNDD, à chaque administration ou à chaque territoire administratif (région, département) ; un suivi de ces indicateurs à chacun de ces niveaux.

Agir localement pour un résultat global, les responsables directs sont les premiers concernés par les indicateurs de suivi. Mais, l'évaluation de la mise en œuvre des actions et des difficultés afférentes, appartient naturellement aux corps d'inspection. Ils doivent donc être mobilisés pour l'élaboration de ces indicateurs de suivi.

### **Evaluer la démarche pour assurer son amélioration**

L'évaluation de la stratégie nationale demande aussi celle des politiques ou stratégies sectorielles qu'elle recouvre. Il s'agit là d'un exercice technique qui ne s'improvise pas, il demande expérience et force suffisantes. Le Commissariat général au Plan a cette expérience et cette force...

Evaluer la stratégie nationale de développement durable dans sa globalité est un exercice de nature différente qui ne semble pas avoir été conduit jusqu'à présent pour des démarches d'une telle portée. Il demande un effort d'imagination et une ouverture. L'évolution même de la SNDD fournira une première observation intéressante, raison pour laquelle il importe de conserver la référence du texte initial, des objectifs assignés et des actions prévues. L'aboutissement des glissements successifs évoqués plus haut donnera une approche historique et explicative qui participera d'une évaluation globale.

Toutefois, la meilleure promesse d'enseignement réside dans une comparaison avec les démarches d'autres pays. C'est une des raisons d'être de la Commission du développement durable (CDD) mise en place par l'ONU. De même pour les échanges et les confrontations avec les expériences d'autres pays européens. Le Président de la République, au Sommet de Johannesburg, a proposé la stratégie française pour une première « revue par les pairs ». Cette dernière interviendra d'ici le premier semestre 2005 en bénéficiant de l'expérience et du regard de collègues belges, britanniques, ghanéens, mauriciens, et avec l'intérêt actif de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne. Le présent document sera considéré dans ce cadre.

### **Partager une culture du développement durable**

Chacun de ces niveaux d'évaluation et chacune de ces méthodes contribue à la démarche de changement vers un développement durable. Mais les outils, si bons soient-ils, ne peuvent faire oublier l'essentiel : une participation active de chacun, de tous les groupes, de tous les acteurs. C'est le principal message de Rio. Comment traduire cet objectif pour notre pays ? Quelle acculturation de notre vision universaliste à « Notre avenir à tous », « Action 21 » et à tant d'autres références formulées et diffusées dans les sphères internationales ? Voilà où se situe l'enjeu principal.

La future jurisprudence du Conseil constitutionnel fondée sur la « Charte de l'environnement » donnera l'évaluation et l'impulsion les plus fondamentales. C'est tout le sens de l'engagement du Président de la République, pour que la culture devienne le premier véhicule d'un développement durable, non pas quatrième « pilier », mais bien principe actif.