

Deux ou trois choses que je sais de lui (le développement durable)

J'ai assisté, le 29 novembre dernier, à un colloque organisé à Rueil-Malmaison sur le thème « *Territoire, évaluation et développement durable* ». Ce sont surtout des experts de l'évaluation qui se sont exprimés, à partir d'expériences locales (experts publics : Ministère de l'Équipement du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Complexité des Territoires (DIACT, ex-DATAR), Observatoire des Territoires, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF), Comité 21, commission spécialisée de l'Assemblée des Départements de France (ADF), mission Nord-Pas-de-Calais..) et de nombreux bureaux d'études privés venus pour vanter et vendre leurs méthodes. La cheville ouvrière scientifique est le « *Collège des Hautes Etudes en Environnement et Développement Durable-CHEEDD* », qui a été particulièrement pertinent.

Je ne veux pas faire ici un compte-rendu de cette manifestation, mais développer quelques idées qui corroborent ce que j'ai constaté sur le terrain, lors de mon tour de France des territoires en développement (vingt-trois monographies à ce jour).

1.

Dans une ville très UMP et avec une assistance très polarisée dans cette direction, beaucoup de remarques portaient sur « *les suites du Grenelle de l'environnement* » et citaient avec révérence, le nouveau petit livre rouge, c'est-à-dire le discours final du nouveau Grand Timonier. Plus sérieusement, cela pose deux problèmes.

D'une part, Grenelle est un événement national, rassemblant des acteurs nationaux. Comment décentraliser la réflexion au niveau local, pour **faire fonctionner des Grenelle territoriaux** ? Qui en prendra l'initiative ? A quelle échelle ? On a fait constamment état d'une aspiration des territoires à mener ce type de réflexions.

D'autre part, quelles peuvent être les **interventions de l'ADELS et des partenaires avec lesquels elle travaille, lors des suites officielles du Grenelle national** : les 34 comités opérationnels qui doivent rendre des projets de programmes d'action pour la fin janvier, la préparation et le lobbying à propos d'une première loi qui doit être votée avant les municipales, et d'une deuxième loi qui doit être votée après cette échéance ? Comment veiller à ce que les avancées modestes (mais réelles) du Grenelle ne dégénèrent pas, ne soit pas édulcorées, lors des moulinettes administratives et parlementaires ? Comment prendre les décideurs au jeu de leurs promesses qui ne doivent pas être que des effets d'annonce ?

2.

Tous les acteurs locaux, au premier rang desquels les élus, font état de la jeunesse et de la complexité du concept de développement durable et sont en attente de méthodologies simples pour mener des actions locales. Ils ne demandent généralement plus « *Pourquoi faut-il y aller ?* », mais « *Comment faut-il y aller ?* ». Or, les experts proposent des « *usines à gaz* » d'une folle complexité avec des dizaines (voire plusieurs centaines) d'indicateurs, qui sont de véritables repoussoirs pour les décideurs qui attendent essentiellement des recettes. A titre d'exemple disons qu'en 1996, l'ONU est le premier à proposer des indicateurs du développement au nombre de 134. La France, qui veut toujours faire mieux que les autres, en avance 307 en 2001, puis doit réduire ses ambitions : 155 indicateurs en 2005, 45 indicateurs en 2007 ! L'Europe a aussi sa batterie, sans parler de chacun des bureaux d'études spécialisés.

Pire, les spécialistes parlent essentiellement de la nécessité absolue de commencer par une évaluation *ex ante*, c'est-à-dire du diagnostic (partagé ?) préalable à l'action. On ne peut agir que lorsqu'on connaît la situation initiale... Comment prendre des mesures contre les émissions de gaz à effet de serre si l'on a pas préalablement fait établir un « *bilan carbone* »,

et comment prendre la mesure des résultats obtenus si l'on ne possède pas la mesure quantifiée de la situation initiale ? Les décideurs estiment que cette démarche est en complète contradiction avec l'urgence à agir. La procédure classique : diagnostics aboutissant ou non à un « *livre blanc* », stratégie des finalités, stratégie des objectifs, programmes d'actions, échéanciers, plans de financement, actions proprement dites, évaluations ex post, demande des mois, voire des années, alors que les problèmes posés par le développement durable exigent d'être traités immédiatement. « *Un long diagnostic est rationnellement nécessaire, mais il ne doit pas empêcher d'agir dès aujourd'hui, car on est aussi dans un domaine fortement marqué d'affectivité* », dit un élu.

Il en découle une forte demande d'informations et de mutualisations des bonnes pratiques, des expérimentations réussies, comme plus immédiatement utiles à l'opérationnel que les études longues et lourdes. Pas exemple, que sait-on, dans un large cercle, des 20 Plans Climats Territoriaux qui ont été élaborés à ce jour ? La forte tendance au pragmatisme s'oppose aux constructions rationnelles des experts.

3.

Il semble à tous (et à moi-même) nettement acquis que le développement durable ne peut pas être réduit à des politiques environnementales, comme cela était encore vrai il y a peu. Tout le monde donne la définition large et correcte du développement durable, englobant tous les compartiments des politiques publiques : habitat, urbanisme, transports, éducation, social, culture, etc...Il ne faut cependant pas s'endormir sur ce bon résultat. Il faut certainement continuer d'impulser un changement des mentalités et des comportements, et continuer une pédagogie explicative de ce qu'est réellement le développement durable, mais il me semble que nous avons gagné sur ce point. Les notions les moins comprises sont encore aujourd'hui celles de la densité et de la compacité de la ville soutenable. Nous devons nous attacher à faire mieux comprendre les rapports entre la structuration de l'espace urbain et la consommation énergétique.

Le problème actuel est de vaincre la verticalité cloisonnante des structures locales : le maire-adjoint ou le vice-président à l'environnement (ou mieux au développement durable) n'étant qu'un responsable parmi ses pairs et n'ayant pas barre sur les autres politiques sectorielles. Nous avons beaucoup à réfléchir et à communiquer à propos de **la place du développement durable dans les organigrammes municipaux et communautaires**, aussi bien en ce qui concerne les élus qu'en ce qui concerne les services. Le développement durable est transversal. **Il faut construire des transversalités dans nos systèmes de gouvernance locale**. Il faut aussi introduire une fonction d'évaluation dans les organigrammes locaux, comme elle commence à apparaître dans les organigrammes nationaux.

4.

La faiblesse de la transversalité est accentuée par **la complexité (l'illisibilité) de la distribution des compétences multiples liées au développement durable**. Beaucoup de spécialistes réclament depuis longtemps une grande loi qui aborderait ce sujet : qui fait exactement qui ? qui paie quoi ? L'acte II de la décentralisation a totalement raté cet objectif. Mais le caractère multifonctionnel du développement durable rend ce texte particulièrement difficile à rédiger sauf si l'on réduit, une fois de plus, le développement durable à l'environnement. On peut faire préparer par le ministère sectoriel une loi clarificatrice et unificatrice concernant les compétences publiques liées au bruit, à l'eau, aux déchets, aux pollutions, etc... Mais qui rédigera une loi interministérielle abordant également les aspects économiques, sociaux, d'aménagement et d'urbanisme qui sont aussi les composantes du développement durable ? On rencontre dans ce domaine des difficultés semblables à celles qui handicapent les textes relatifs à la politique de la ville, dont certains doivent mobiliser jusqu'à quinze ministères différents, chacun jaloux de sa spécificité. La « *structuration verticale paralysante* » concerne aussi l'appareil d'Etat.

5.

La grande majorité des intervenants fait état de l'effervescence associative, mais de la quasi-indifférence du citoyen lambda, non par rapport aux petits gestes quotidiens de protection de l'environnement (je ferme le robinet, j'éteins mes veilleuses...), mais par rapport aux politiques publiques locales de développement durable. Les élus veulent agir, mais ils se disent peu poussés par l'opinion publique, en dehors des associations majoritairement environnementalistes (qu'ils redoutent comme des « *sectaires de l'environnement* »). Je ne suis pas sûr que cette situation soit tout à fait exacte. En tout cas, la prise de conscience citoyenne progresse très rapidement. Il en est un peu du développement durable comme de la démocratie participative. Il y a celui qui est « *octroyé* » par le pouvoir et il y a celui qui est « *conquis* » par les citoyens. Mais la question majeure est de **poursuivre et d'accentuer la pédagogie auprès du grand public**, afin d'amplifier considérablement l'interpellation des décideurs, notamment en période électorale.

6.

Comme tous les autres domaines, le développement durable est victime de « *la politique des effets d'annonce* ». On est souvent dans le champ de ce que les spécialistes en communication appellent « *la bulle des apparences* ».

C'est dans ce cadre que les opinions sont divisées à propos des **Agendas 21**. Certains y voient de magnifiques documents exhaustifs et mûrement réfléchis qui constituent de bonnes feuilles de route pour l'action publique ultérieure. D'autres n'y voient que des déclarations d'intentions peu suivies d'effets. Des collectivités publiques (notamment quelques villes et des communautés) mènent de nombreuses actions de développement durable sans avoir d'Agenda 21. Notre tournée nous a permis de rencontrer des territoires ruraux exemplaires. D'autres qui possèdent ce genre de document ne font pas grand chose, car il s'agit plus de communication que de volonté d'agir.

Le même type de réflexion pourrait être mené à propos des plus récents Plans Climat. Celui de Paris est particulièrement remarquable, dans son fond et dans sa méthode participative, mais son caractère très récent ne permet pas encore de savoir si les discours seront suivis d'effets.

Les experts estiment que ces décalages entre les promesses et les réalités sont essentiellement dus à « *la faiblesse de la culture de l'évaluation dans les collectivités publiques* », alors que « *cette culture est devenue banale dans les entreprises* ». Je ne suis pas sûr que l'obligation d'évaluer supprime totalement la nocivité de la politique d'affichage. D'autant plus qu'il existe aussi beaucoup d'ambiguïtés à propos de l'évaluation qui n'est ni un audit, ni un contrôle, mais « *une aide pour progresser* » et qui n'est efficace que si elle est assortie d'une publicité à l'égard des citoyens. S'il n'existe pas une volonté politique de progresser, l'évaluation peut être effectuée, mais elle n'aura guère d'effet et restera confidentielle. Enfin, s'agit-il d'une évaluation réalisée par les spécialistes externes, ou d'une évaluation participative, démocratique, interactive, impliquant les acteurs locaux, y compris les citoyens ? **L'évaluation ne peut constituer un outil démocratique que si elle est assortie d'un débat public.**

La « *territorialisation des politiques d'évaluation* » constitue également un dossier gigantesque. Il a commencé avec la déconcentration de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Il faut faire d'autres propositions dans ce sens.

7.

Ce ne sont pas que les Agenda 21 qui sont à évaluer au regard du développement durable. Il faudrait regarder de plus près les rapports de la DIACT concernant la place croissante du développement durable dans les **Contrats de Plan Etat/Région (CPER)** et dans les **Programmes Opérationnels** européens (PO). Ce sont les deux sources fondamentales de

financement pour les territoires qui désirent mener des politiques de développement durable. Là aussi, il faut mesurer attentivement les écarts entre les intentions affichées dans les programmes d'action et les réalisations réelles, et pas uniquement selon la manière habituelle de la « consommation » ou non des lignes budgétaires. L'évaluation ne doit pas seulement porter sur la mise en œuvre, mais aussi sur les stratégies suivies par les pouvoirs publics et sur leur efficacité. L'évaluation doit se permettre de remettre en cause les objectifs. L'encadrement réglementaire, l'assistance technique, le contrôle, l'évaluation et les résultats obtenus semblent bien meilleurs pour les PO que pour les CPER, sauf dans certaines régions. Il y a là aussi tout un champ méthodologique à explorer et une politique de communication à partir des expérimentations réussies. Le rendre-compte des décideurs vis-à-vis des citoyens doit également porter sur les résultats obtenus grâce à ces politiques contractuelles.

Il faudrait avoir le temps et l'opportunité de synthétiser et de juger les politiques et stratégies de développement durable contenu dans les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) qui ont aussi une très grande influence sur les politiques territoriales. Quelques régions s'y sont attachées dont les résultats prometteurs sont peu diffusés : Pays de la Loire, Picardie, Nord-Pas-de-Calais...

8.

Pour préparer des politiques locales de développement durable, et, ensuite, pour mesurer les résultats obtenus, les experts proposent surtout des indicateurs « macro » standardisés (économiques, environnementaux comme la production de CO₂, sociaux comme les différents indicateurs « humains » dont nous reparlerons). Il faudrait y ajouter des indicateurs locaux, adaptés à chaque situation particulière, ce qui se fait rarement. Les bureaux d'études ont leur méthode, établie à perte pour le premier client, et généralement rentabilisée ensuite par son utilisation stéréotypée pour les clients suivants

9.

L'indicateur classique (parfois exclusif) du développement c'est le Produit Intérieur Brut (PIB). Il semble qu'aujourd'hui il existe une sorte de consensus pour contester cette prééminence et cette exclusivité. Rappelons que Patrick Viveret appelle le PIB « *le thermomètre qui rend malade* » et qu'il n'a pas grand chose à voir avec « *le pouvoir d'achat* » dont on parle ces jours-ci

L'évaluation des politiques de développement durable rencontre donc les mêmes difficultés que toutes les autres évaluations : elles sont presque exclusivement financières et quantitatives, elles éprouvent beaucoup de mal à introduire des notations extra-financières et à quantifier le qualitatif. Bref, elles sont dominées par des approches économiques auxquelles la dimension humaine échappe, ce qui est complètement antinomique au regard de la bonne définition du développement durable.

Nous connaissons mal (et nous aurions intérêt à nous familiariser avec eux) les autres indicateurs qui sont aujourd'hui de plus en plus utilisés : Indicateur de Développement Humain (IDH) Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH), Indicateur de Participation des Femmes (IPF), Indicateur du Bien Être, Indice de Qualité Sociale (IQS), Indicateur de Qualité Environnementale (IQE), baromètre des inégalités, et d'autres. L'OCDE qui a reconnu, en juin 2007, le besoin d'avoir des « *indicateurs humains* » en complément des indicateurs économiques, y ajoute le « *calcul de l'empreinte écologique* », l'Indice de Bonheur National Brut, des indicateurs de la Santé Sociale, des indicateurs de la cohésion sociale et de l'exclusion sociale...Et l'on voudrait que les opérateurs de terrain s'y reconnaissent !

On n'a pas parlé de substituer ces nouveaux indicateurs plus humanistes et qualitatifs au PIB, inhumainement économiste, mais d'assurer leur complémentarité. On doit reconnaître que les nouveaux indicateurs du développement sont difficiles à manier, car ils sont liés à des systèmes de valeurs qui sont différents d'un territoire à l'autre.

10.

Tout le monde a convenu que la mise en œuvre indispensable et urgentissime du développement durable se faisait sur le fond d'**une triple raréfaction** : raréfaction des ressources naturelles, raréfaction des budgets publics, raréfaction des ressources humaines. Sur ce dernier point s'additionnent la raréfaction française des chercheurs des sciences de l'environnement, la contraction des budgets consacrés à l'application de ces recherches, la diminution du nombre de fonctionnaires spécialisés dans ces domaines et qui assistent les décideurs. Dans le champ de la production, la France, en dépit des beaux discours, prend beaucoup de retard par rapport à d'autres pays : matériels du solaire, de l'éolien, de la géothermie, biocarburants, voitures économes ou aux énergies alternatives, matériaux des constructions HQE et des éco-quartiers. Tout cela peut constituer l'ouverture d'une nouvelle branche industrielle très prometteuse qui est en train de se développer plus vite ailleurs que chez nous.

Autrement dit, on veut accentuer considérablement les politiques publiques de développement durable, sans lui donner **les moyens scientifiques, financiers et humains** dont elles ont besoin. Les décideurs nationaux n'ont pas encore intégré la dimension positive (emplois, développement humain, nouvelles technologies plus économes..) que représente le développement durable. Ils ne parlent généralement que de son coût, incompatible avec la paupérisation de l'Etat et peu pris en compte par le privé à cause de la faible capacité d'innovation et de la frilosité de nos entreprises.

Georges GONTCHAROFF
1^{er} décembre 2007.