

1. La prise de conscience, pour une politique mondiale de développement durable

1.2 Acteurs du développement durable : stratégie, politiques, actions

1.2.2 Les États

1.2.2.6 La France

Gouverner le développement durable

Résumé

Dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, l'Observatoire de la décision publique (ODP) et l'association 4 D ont organisé une réflexion sur la question des institutions aptes à gouverner les domaines du développement durable en France. Cette démarche a pris notamment la forme d'un séminaire réunissant des personnes porteuses d'une large pluralité d'expériences et de compétences en ce domaine, parmi lesquelles des représentants du Pacte écologique de Nicolas Hulot ainsi que du réseau associatif "Alliance pour la planète" qui s'étaient déjà exprimés sur le sujet.

Mots clés : *stratégies pour le développement durable, politiques publiques, gouvernance, espaces et territoires, temporalité.*

Le texte ci-dessous constitue la synthèse de ces travaux, établie sous la forme de "8 préconisations" qui ont été remises aux deux candidats du second tour, afin de fournir pour le lendemain de celui-ci à l'exécutif qui se mettrait en place les références opérationnelles pour faire du développement durable le "fil rouge" de l'action de l'État, en privilégiant les mesures pouvant être prises dans le court délai de la remise en marche de l'appareil gouvernemental.

Nonobstant cet aspect conjoncturel du présent texte, les principes qui le soutiennent ne perdent rien de leur actualité, pas plus d'ailleurs que la plupart de ces préconisations dont certaines des dispositions effectivement prises s'écartent ou n'abordent pas encore :

- 1 – Le Premier ministre dirige la politique du développement durable du Gouvernement. Quelles que soient les formes de délégation ou d'intermédiation qu'implique cette direction, son autorité y est entièrement engagée.
- 2 – Les organes susceptibles de favoriser la diffusion du développement durable au sein des politiques publiques sont regroupés, complétés et rattachés à Matignon.
- 3 – Un ministère de l'Environnement clairement identifié et autonome.
- 4 – Une organisation gouvernementale resserrée autour de trois types d'intervention, qui gardent leur spécificité pour mettre le développement durable en application.
- 5 – Donner au Parlement un rôle propre dans la définition de la politique et de ses instruments du développement durable.
- 6 – Doter l'État d'une stratégie budgétaire de développement durable, en prenant appui sur les innovations introduites par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).
- 7 – Transformer le Conseil économique et social en un véritable Conseil consultatif et coopératif en développement durable.
- 8 – Mettre en place un dispositif national d'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable.

Nous le savons tous : la question du développement durable est désormais incontournable, et va nécessairement marquer profondément notre société au cours de ce siècle, puisqu'elle suppose d'adopter de nouveaux rapports à nous-mêmes, aux autres et à la nature.

“Le développement durable vise l'harmonie entre les humains, et l'harmonie entre les humains et la nature”.

Commission mondiale du développement durable¹ 1988

Pourtant, alors même que la prise de conscience semble acquise, nos politiques publiques restent très modérément imprégnées du développement durable ; les exceptions se rencontrant principalement – fait significatif – dans les projets des collectivités territoriales.

En fait, le premier changement en profondeur qu’implique une référence sincère au développement durable de la part des gouvernants, ... c’est la révision des logiques de gouvernance.

Ainsi, le développement durable interpelle les traditions de notre appareil d’État, car :

- il est thématiquement transversal, face au compartimentage sectoriel (et corporatif) ;
- il se situe sur plusieurs échelles temporelles (de l’immédiateté au long terme), alors que l’annualité budgétaire a constitué longtemps une règle intouchable ;
- il est spatialement multi-territorial (du niveau local jusqu’aux niveaux européen et planétaire), dans un pays

Les enjeux du développement durable et du millénaire

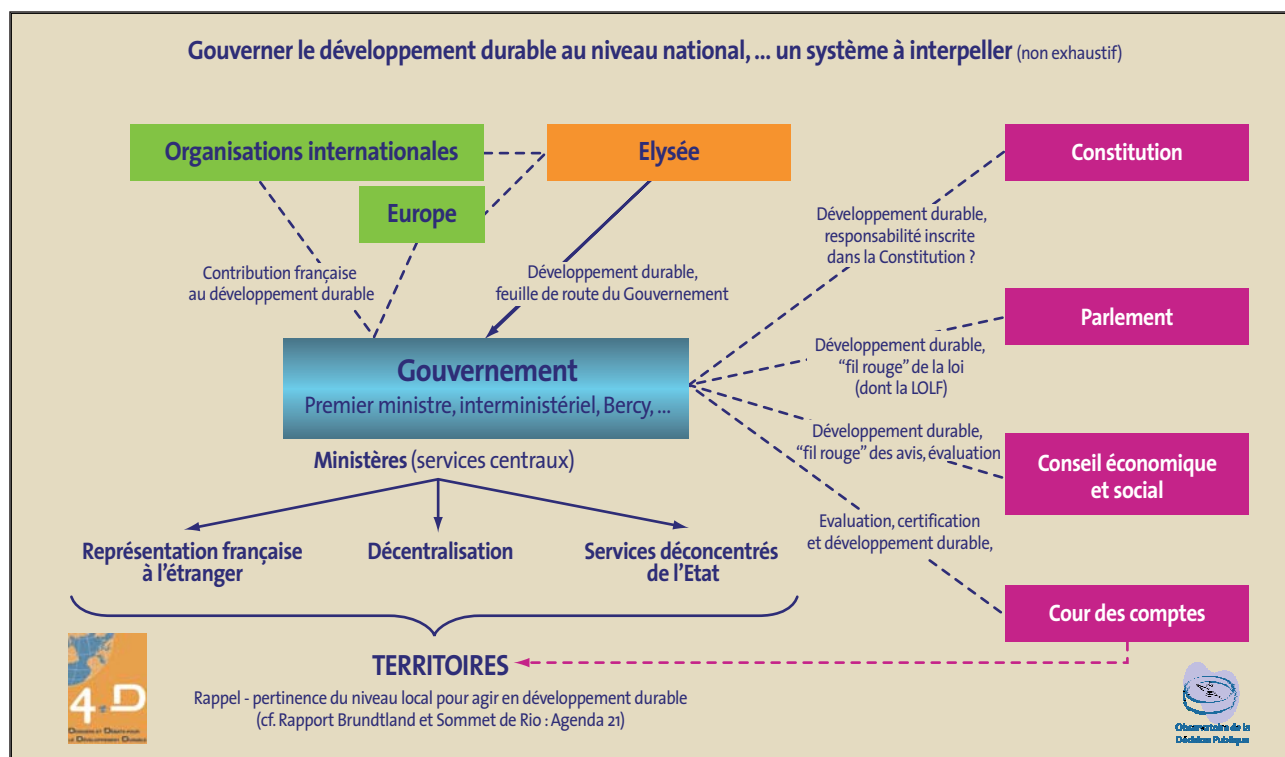
- Construire de nouvelles solidarités (humaines, territoriales, ...), et reconnaître la diversité culturelle comme un bien commun de l'humanité.
- Reconsidérer la richesse et lutter contre la pauvreté.
- Lutter contre l'effet de serre et s'adapter au changement climatique.
- Protéger la biodiversité (ressources naturelles, espaces animales et végétales, ...).
- Diversifier et qualifier les systèmes économiques, consommer responsable.
- Renouveler la démocratie représentative, en réinventant le débat public et la coproduction de l'aide à la décision.

où la décentralisation (récente) a plutôt privilégié des “blocs de compétences” par niveaux de territoires.

Opter pour le développement durable au plus haut de l’État, c’est donc interpeller les modalités de fonctionnement de toute une organisation, et non pas seulement inventer une nouvelle fonction. **C’est offrir l’opportunité exceptionnelle de donner, sans attendre même une évolution constitutionnelle, un nouveau souffle au système de production, de délibération, de mise en œuvre et d’évaluation des politiques publiques.**

Les huit préconisations présentées ci-après visent les dispositions organiques minimales qu’un nouvel exécutif devra mettre en place à cette fin dans le court délai de son installation.

Il relève aujourd’hui du rôle du futur chef de l’État de faire du développement durable le fil conducteur de son mandat (2007/2012), et l’orientation phare de la feuille de route qu’il (elle) confiera prochainement à un nouveau Gouvernement.



¹ Anciennement “commission mondiale sur l’environnement et le développement”

Huit préconisations pour gouverner le développement durable

Préconisation n°1

**Le Premier ministre dirige la politique du développement durable du Gouvernement.
Quelles que soient les formes de délégation ou d'intermédiation qu'implique cette direction,
son autorité y est entièrement engagée.**

1. L'Exécutif doit être doté, au plus haut des responsabilités c'est-à-dire au niveau du **chef du Gouvernement**, des moyens de :

- “coconstruire” les objectifs de développement durable à moyen et long terme ;
- incorporer les exigences du développement durable dans toutes les politiques publiques dont il porte la responsabilité ;
- arbitrer parmi les contradictions et conflits de nature diverse qu'elles peuvent susciter,
- favoriser les synergies.

Or, dans le contexte de la V^e République, qui constitue notre référence jusqu'aux évolutions constitutionnelles éventuelles, la légitimité du Premier ministre à “diriger l'action du Gouvernement”, et donc ici à “gouverner dans le sens du développement durable” doit être acquise à un double niveau :

- *via* le **Parlement**, devant lequel il est responsable ;
- et par le **Président de la République** qui le mandate (et dont la compétence est, de surcroît, directement engagée dans ce sens, dans la mesure où il porte une part importante des engagements internationaux et des décisions européennes).

C'est donc à juste raison qu'il est demandé aux candidats à la fonction présidentielle de s'engager personnellement dans la mise en œuvre d'une politique de développement durable (et ce, pas seulement du point de vue de l'organisation des pouvoirs publics) ; et qu'une exigence de même type devra être logiquement posée aux futurs candidats aux élections législatives.

2. Compte tenu du contour de ses fonctions permanentes, d'une part, et de l'ampleur des transformations à venir sous-tendues par la prise en compte du développement durable, il est sans doute pertinent que le Premier ministre puisse, comme la Constitution le permet, **déléguer à un autre membre du Gouvernement les fonctions énoncées au § 1.**

Pour préciser les modalités pratiques de cette délégation, et pour donner écho aux débats actuels, trois hypothèses sont présentées ci-dessous. Cependant, la première (A) nous semble à écarter. Sans rejeter formellement la seconde (B), il est certain qu'elle comporte des risques de confusion dommageables eu égard au but poursuivi. **L'option C apparaît plus pertinente mais suppose pour être viable, de solides attributions et les moyens de les exercer.**

Hypothèse A – Le développement durable au sein d'un “grand ministère” ?

Il est parfois évoqué que la responsabilité du développement durable pourrait être exercée par un ministre – éventuellement distingué des autres dans la hiérarchie, par exemple ministre d'État (l'environnement ? un ministère quantitativement important ? un regroupement de ministères ? le ministre des Finances ?). Plusieurs de ces combinaisons ont été d'ailleurs essayées par le passé sans succès. Elles sont donc toutes à déconseiller : la coordination et les arbitrages ne peuvent pas être légitimement assumés par l'une des parties prenantes ; les autres pouvant d'ailleurs se mettre en résistance par rapport à ce qu'elles considèreraient comme une restriction de leur propre pouvoir de négociation.

Hypothèse B – Un vice-Premier ministre au développement durable ?

Pour éviter les confusions, la personne du Gouvernement en charge du développement durable doit se situer dans une fonction transversale, non gestionnaire de politiques publiques thématiques.

Bien que la position soit moins catégorique que dans le cas précédent, de sérieuses réserves sont élevées vis-à-vis de l'appellation de “vice-Premier ministre”, non parce que ce serait une innovation en France (le développement durable en appelle d'autres quelque peu plus audacieuses), mais parce qu'elle peut introduire une double ambiguïté sur la position de ce personnage par rapport au Premier ministre. En effet, entend-on par là que le responsable développement durable “déchargerait” le Premier ministre de toute responsabilité à l'égard du développement durable ? Ou que le développement durable serait réduit à une activité mineure du Premier ministre, qui pourrait l'abandonner (et non pas le déléguer) à un “second couteau” ? Ou encore, si le Président de la République s'investissait fortement sur ce sujet, qu'il pourrait user d'un accès direct au vice-Premier ministre (un peu à l'instar de la pratique que les règles de la V^e République ont suscitée jusqu'ici entre le chef de l'État et le Quai d'Orsay autour des relations internationales) ?

Hypothèse C – Une délégation lisible et pragmatique, sans responsabilité spécifique de gestion d'un département ministériel ?

La simplicité et le pragmatisme conduisent à retenir le titre de ministre délégué (par le Premier ministre) pour le développement durable. Ce qui va jouer en faveur de l'efficacité et de la transformation du système de gouvernance et des politiques publiques, ce sont :

- le choix d'une personne légitimée par ses compétences et ses expériences (pluralité des thèmes de connaissances en termes de politiques publiques, capacité en termes de maïeutique, de médiation, d'animation, aptitude à mobiliser et mettre en valeur l'intelligence collective, ...);
- la lisibilité de la délégation et des attributions confiées, de l'interface permanente avec le Premier ministre;

- la définition amont de moyens à l'échelle des ambitions annoncées.

La qualité et la précision du contenu du décret d'attribution seront donc capitales pour démontrer une puissance d'intervention réelle et incontestable pour le ministre délégué pour le développement durable.

Préconisation n°2

Les organes susceptibles de favoriser la diffusion du développement durable au sein des politiques publiques sont regroupés, complétés et rattachés à Matignon.

3. Le Premier ministre, ou son ministre délégué, "dispose"² :

- Pour les politiques élaborées au niveau national, d'une **structure interministérielle permanente (secrétariat général/commissariat général/département...)** pour le **développement durable**. Celle-ci serait mise à la disposition du ministre délégué pour l'exercice de la plénitude des fonctions citées au § 1, et réunirait à cette fin compétence, expertise et crédibilité. Elle pourrait, notamment, regrouper les actuels dispositifs interministériels, ou ainsi nommés : DIDD¹, DIV², DIAC³, MIES⁴, etc., mais aussi le Conseil d'analyse stratégique. Comme le SGAE⁵ sur les questions européennes, elle constituerait le point de passage obligé en termes d'analyse de toute question transversale concernant le développement durable.
- Pour la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial, des **Préfets**. Ceux-ci, (dont il n'est peut-

être pas inutile de rappeler qu'ils sont les représentants du Gouvernement dans son ensemble) seraient rattachés au Premier ministre, et plus spécifiquement au ministre délégué, en ce qui concerne les questions relevant de sa compétence et spécifiées dans sa délégation. Quelles que soient ses orientations et ses configurations, la mise en œuvre de la politique de développement durable fera, en effet, de plus en plus appel à la coopération entre l'État et les collectivités territoriales.

Le ministre délégué préparerait les Comités et Conseils interministériels et les présiderait en l'absence du Premier ministre. Il serait en outre administrateur des agences publiques chargées des actions dans ce domaine (AFD⁶, ADEME⁷, ANACT⁸, BRGM⁹, AFSSA¹⁰ etc.).

Ce champ de compétence devrait, là encore, être fixé de manière très explicite, **dès la rédaction du décret d'attribution**.

Préconisation n°3

Un ministère de l'Environnement clairement identifié et autonome.

4. Parallèlement au rejet du scénario A ci-dessus (département ministériel dédié au développement durable en fusionnant plusieurs ministères actuels), il ne paraît pas plus acceptable de tenter une nouvelle fois ce que fut, il y a trente ans, l'intégration de l'environnement dans un département "lourd". Le dispositif organique à retenir doit permettre la gestion des contradictions, des conflits, avec des arbitrages et des recherches de consensus.
- La négociation, l'édition, le contrôle, la promotion, la police des normes environnementales doivent donc, dans ce cadre et comme toutes les autres thématiques structurantes, y conserver leur autonomie.** Ainsi la priorité donnée au déve-

loppement durable à un échelon de synthèse n'apparaît pas comme une diminution capitis du ministère chargé de l'environnement, ni celui-ci comme un facteur de malthusianisme économique et social.

Le même raisonnement s'applique évidemment aux normes sociales (le développement durable ne s'accommode pas d'un affaïssement des droits, il appelle au contraire leur extension), aux dimensions économiques (le développement durable ne se satisfait pas d'un statu quo sur le système économique en place, mais exige une reformulation des objectifs et des indicateurs de ressources et de richesse).

Préconisation n°4

Une organisation gouvernementale resserrée autour de trois types d'intervention, qui gardent leur spécificité pour mettre le développement durable en application.

5. L'animation (coordination, arbitrage etc.) de la politique du développement durable par "Matignon" concerne, de fait, trois types de départements ministériels, qui se distinguent selon la nature de leur fonction :
- Ceux qui sont compétents pour les **normes** applicables :
 - d'une part, en matière de sécurité écologique, indus-

trielle, sanitaire, alimentaire, ..., de consommation, d'une part ;

- d'autre part, dans les domaines des droits humains individuels et collectifs (éducation, diversité culturelle, emploi, partage des ressources, citoyenneté, ...).

² Cf. formulation des Décrets d'attribution : c'est-à-dire "à sous son autorité"

- Les départements ministériels chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques territorialisées (ex. **espaces** urbains et ruraux), de l'appui aux **réseaux** qui les structurent, du soutien au développement des **services essentiels** qui concourent à l'accès égal des citoyens à des conditions d'existence décentes. Ce sous-ensemble comprend au moins les transports (choix modaux) ; l'énergie (facteur 4) ; le logement et l'urbanisme (abaissement des coûts, densification urbaine, économies d'énergie), la coopération Nord-Sud. L'organisation en ministères de cet ensemble est une question de contraintes, de priorités et d'équilibre des parties.
 - La partie des missions "**régaliennes**" de l'État, qui concourent structurellement au développement durable (aspect budgétaire/fiscal, et Europe/international).
6. Une des premières utilités encore méconnues de la Loi organique relative aux lois de finances ³ (cf ci-dessous § 8) dans ce domaine est que **les programmes – et même parfois des "missions" entières qu'elle identifie – permettent de dresser le profil des ensembles administratifs composant le champ du développement durable**. L'organisation du dialogue entre ces unités, la gestion des controverses et la définition des politiques en résultant, pourraient constituer le "cœur de métier" du ministre délégué.

Préconisation n°5

Donner au Parlement un rôle propre dans la définition de la politique et de ses instruments du développement durable.

7. Un point saillant de la comparaison entre la France et ses principaux partenaires du Nord est l'absence du Parlement français dans la politique du développement durable (même si certaines opportunités sont apparues, notamment via l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques).
- **La stratégie nationale de développement durable devra être débattue et adoptée par le Parlement**. On pourrait considérer que la procédure parlementaire en question relève des actes majeurs de l'échange entre le législatif et l'exécutif sur les orientations de politique générale.
 - Dans l'avenir il conviendra que chaque commission parlementaire intègre le développement durable comme "fil rouge" de son activité législative. Toutefois pour donner immédiatement un signe fort, et dans le cadre de l'augmentation annoncée du nombre de commissions parlementaires (6 à 8), **il sera créé une commission du développement durable, siégeant en permanence et apte à se saisir de tout sujet**, pour assurer la veille de la politique de développement durable menée par le Gouvernement et promouvoir des initiatives issues des territoires et/ou de la société civile.

Préconisation n°6

Doter l'État d'une stratégie budgétaire de développement durable, en prenant appui sur les innovations introduites par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

8. Alors que la "réforme de l'État" se pose comme un thème récurrent de tous les programmes politiques, la plus importante réforme intervenue depuis la décentralisation des années 80 a ignoré le développement durable (et/ou a été ignorée par les porteurs du développement durable). Même si certains aspects de la LOLF prêtent encore à discussion, la réforme a proposé deux évolutions majeures : d'une part, donner un rôle préparatoire au Parlement ; d'autre part, simplifier le dispositif budgétaire en l'adaptant aux réalités de notre temps, et notamment à la transversalité des politiques et leur pluri annualité. Il s'agit aujourd'hui de faire en sorte que la LOLF, outil interministériel par excellence, contribue à l'évolution des logiques d'arbitrage budgétaire des missions, programmes et actions, via l'intégration de critères de développement durable. Sans cette dimension, tout dispositif institutionnel, aussi pertinent soit-il, n'aura aucun effet de fond sur la mise en œuvre structurelle des politiques publiques.

Préconisation n°7

Transformer le Conseil économique et social, en un véritable Conseil de développement durable.

9. En 2002, la France a annoncé, au Sommet de la Terre de Johannesburg, la volonté d'étendre les domaines de compétence du Conseil économique et social (CES) national à l'environnement. S'il est bien clair que la mise en application de cette mesure serait le minimum acceptable, il faut rappeler que cette évolution ne suffira pas pour faire du CES une instance consultative garante du développement durable. En effet, ce qui se joue ici, ce n'est pas l'exercice d'une compilation entre trois dimensions (environnement + social + économique), mais la nécessité de traduire dans la composition, le fonctionnement et les objectifs du CES la prise en compte d'un développement plus solidaire, mieux intégré, mieux partagé. Le Conseil consultatif de développement durable pourrait ainsi être ouvert à de nouvelles formes d'organisation de la société civile (réseau, coordination, ...), se doter de nouvelles grilles de lecture pour le suivi et l'initiative dans le domaine des politiques publiques, ...
- Dans la mesure où la question du développement durable relève d'une mobilisation individuelle et collective, et non

³ Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, mise en application progressive depuis 2005.

pas seulement d'injonctions, ce Conseil nouvelle manière pourrait non seulement avoir une fonction consultative, mais aussi la capacité à coopérer avec :

- **Le Gouvernement** (il pourrait être l'instance consultative de la structure interministérielle placée sous l'autorité du ministre délégué) ;
- **Le Parlement** (et la commission du développement dura-

ble visée ci-dessus au § 7) ;

- **Les territoires**, afin d'accompagner des expérimentations stratégiques en termes de politiques publiques et de développement durable. Une telle évolution du CES impliquerait évidemment, à terme, une réforme des modes de fonctionnement et des mandats des CESR et Conseils de développement⁴.

Préconisation n°8

Mettre en place un dispositif national d'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable.

10. L'évaluation pluraliste et démocratique des politiques publiques reste quasiment inexistante en France. Les textes législatifs récents faisant référence à cette question prônent toujours et encore des évaluations centrées sur les politiques elles-mêmes et non pas sur ce qu'elles produisent ; donnent aux fonctions d'audit une place difficilement compatible avec la notion d'évaluation démocratique (partagée) aujourd'hui capitale dans une démarche de développement durable.

Opter pour le développement durable permet de donner support et opportunité pour le renouvellement de l'évaluation des politiques publiques. Au-delà :

- d'un dispositif pluraliste et démocratique qu'il reste à inventer, notamment en lien avec le (futur) Conseil national du développement durable,
- de l'organisation d'un support indépendant pour la coordination et la conduite de l'évaluation,
- des opportunités offertes par la LOLF et précédem-

ment évoquées, c'est également la **Cour des comptes** qui sera interpellée pour intégrer ces nouvelles dimensions (dans son fonctionnement et ses grilles d'évaluation).

Plus largement, il paraît incontournable de mettre à plat l'ensemble des outils d'observation et d'analyse, de façon à identifier :

- ce qui relève, et doit continuer, à relever de veilles thématiques ou techniques spécifiques (par ex. la HALDE¹¹, Facteur 4, ...) tout en renforçant la lisibilité des sources et des résultats ;
- ce qui implique une refonte et/ou l'invention de nouveaux processus de suivi et d'évaluation (par ex. redéfinition du rôle de l'IFEN¹² vers un véritable **Institut français de l'environnement**, relance et regroupement - ? - des **observatoires sociaux**, mise en place de **nouveaux indicateurs de richesse et de ressources**⁵, ...).

CONCLUSION

Les auteurs de cette note sont conscients du fait qu'en limitant ces préconisations aux dispositions organiques, ils n'évoquent pas nombre d'autres progrès nécessaires concernant la démocratie, les modes de délibération, l'information et la diffusion des savoirs, la représentation de la société civile.

Ils considèrent cependant que leurs propositions constituent un préalable aux transformations, qu'appellent dans ces domaines, les exigences du développement durable, et la société tout entière.

⁴ Certains Conseils de développement s'étant d'ores et déjà complètement saisis dans un certain nombre de territoires (et parfois de longue date), de la question du développement durable.

⁵ Exemples : dans le domaine de la politique de la ville, tracer les prochains profils de territoires en valorisant la diversité culturelle, l'initiative, la pluralité linguistiques, ... et pas seulement les niveaux de chômage de déshérence, ...

¹ DIDD : Délégation interministérielle au développement durable

² DIV : Délégation interministérielle à la ville

³ DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

⁴ MIES : Mission interministérielle de l'effet de serre

⁵ SGAE : Secrétariat général aux affaires européennes

⁶ AFD : Agence française de développement

⁷ ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

⁸ ANACT : Agence nationale pour l'aménagement des conditions de travail

⁹ BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

¹⁰ AFSAA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments

¹¹ HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

¹² IFEN : Institut français de l'environnement

Pour en savoir plus

- Site de l'Observatoire du débat public (ODP) : www.oddp.org
- Sur la stratégie nationale de développement durable, voir le site www.ecologie.gouv.fr/-La-SNDD-.html