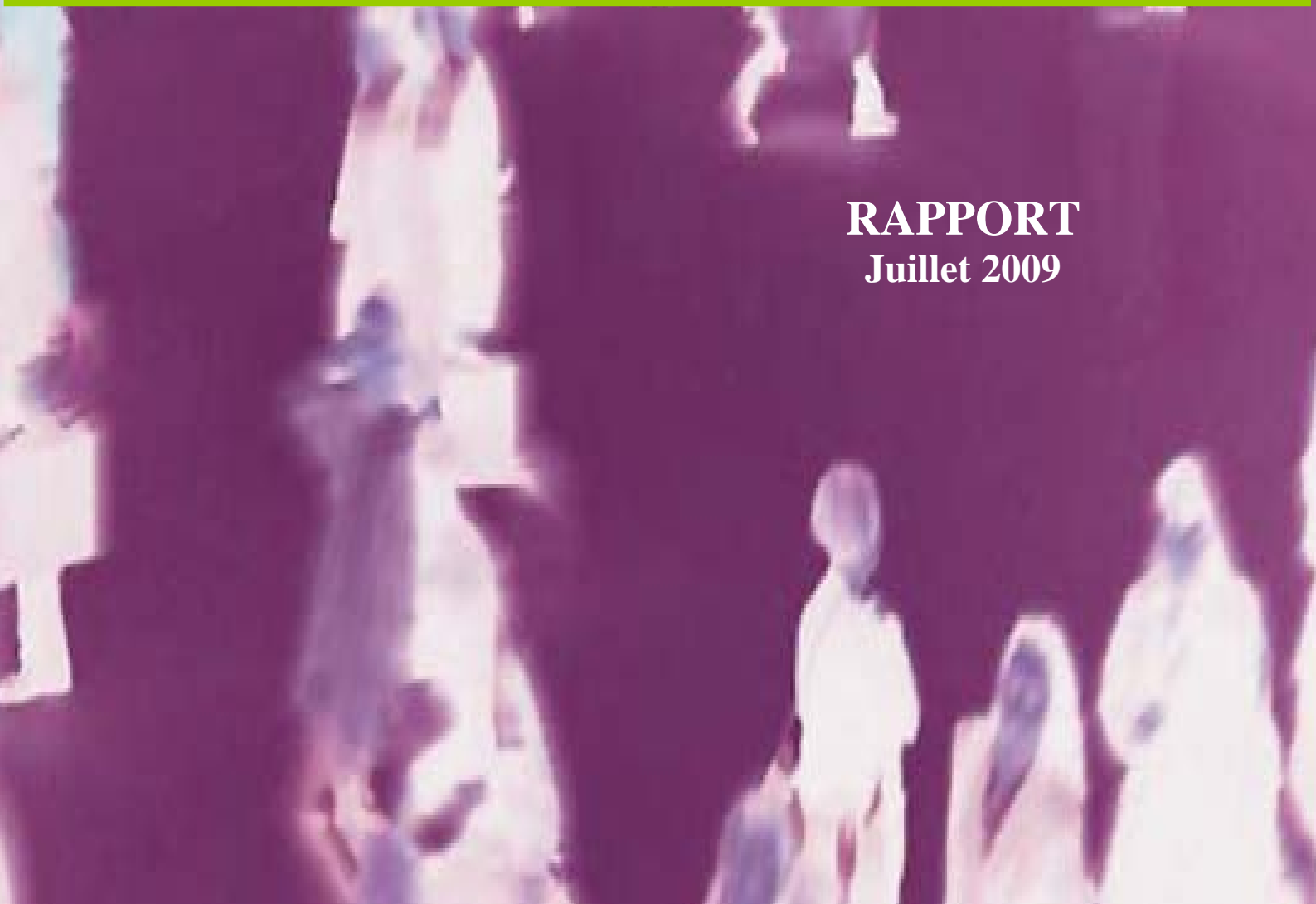


**Comité d'enquête sur le coût
et le rendement des services publics**

**Les engagements, les objectifs
et les indicateurs
du développement durable
dans l'action de l'État**

RAPPORT
Juillet 2009



LES ENGAGEMENTS, LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'ACTION DE L'ÉTAT

Rapport présenté par

Jean-René BRUNETIÈRE, Ingénieur général
des Ponts et Chaussées,

Patrick GIBERT, Professeur de gestion
Université de Paris 10 Nanterre

Alain AYONG-LE-KAMA, Professeur
d'économie
Université de Lille 1
Conseiller scientifique au ministère de
l'écologie, de l'énergie, du développement
durable et de la mer, en charge des
technologies vertes et des négociations sur le
climat

André-Jean GUÉRIN, Ingénieur général
du génie rural, des eaux et forêts
Directeur adjoint à la délégation
au développement durable

Roland MOREAU, Inspecteur général
des affaires sociales
Haut fonctionnaire au développement durable

Bernard BRILLET, Inspecteur général
de l'équipement
Coordinateur du Collège environnement et
aménagement durable
Conseil général du développement durable

Bernard PERRET, Ingénieur général
des Ponts et Chaussées
Conseil général du développement durable

Élisabeth BUKSPAN, Inspectrice générale
des finances
Inspection générale des finances

Jeanne SEYVET, Conseillère maître
3^{ème} Chambre
Cour des comptes

Marie-Françoise CHOISNARD, Inspectrice
générale de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche
Haut fonctionnaire au développement durable

Marie-Louise SIMONI, Inspectrice générale
de l'administration
Haut fonctionnaire au développement durable

Marie-Ghislaine DELACOURT, chargée de mission au Conseil général du développement durable, a assuré la documentation de la mission.

Le présent rapport d'étape exprime l'opinion des rapporteurs et n'engage pas la responsabilité du Comité qui adoptera, ultérieurement, des conclusions dans lesquelles il fera connaître sa position, et fera l'objet d'un document distinct.

LETTRE DE MISSION



KCC A0814232 CDC
21/11/2008

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le ministre d'État

Paris, le **20 NOV. 2008**

Le ministre d'État

A

Monsieur le Premier président
de la Cour des Comptes
Président du comité d'enquête
Sur le coût et le rendement des services publics

Référence :D 08018478

Objet : Demande d'enquête sur les indicateurs du développement durable

Monsieur le Premier président,

Je tenais à vous remercier des propositions contenues dans le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, que vous avez accepté de réaliser à ma demande sur « les engagements, les objectifs et les indicateurs du développement durable dans l'action de l'État ». Ce rapport constitue une contribution précieuse à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable.

Comme vous le savez, le gouvernement s'est engagé, notamment dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », à ce que l'État soit exemplaire en matière de développement durable. Dans ce cadre, il me paraît hautement souhaitable qu'avec votre accord le groupe d'enquêteurs poursuive son travail d'ici le début de l'année prochaine, pour approfondir trois thèmes principaux :

I. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE :

1° L'éco-responsabilité des administrations et la responsabilité sociale des administrations

L'équipe pourrait proposer, en coopération avec le Commissariat général au développement durable, un schéma de système d'information permettant de suivre de manière déconcentrée les efforts et les résultats produits par les administrations et les établissements de l'Etat en matière de développement durable (dans le cadre de programmes engageant les services administratifs, inspirés des « agenda 21 » locaux)

2° Le bilan d'émission de gaz à effet de serre des administrations (article 42 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement)

L'équipe pourrait proposer des modalités réalistes de réalisation du bilan d'émission de gaz à effet de serre des administrations prévu par le projet de loi en cours de discussion.

3° L'inscription de l'éco-responsabilité et du développement durable dans la loi de finances (en partenariat avec la Direction du Budget, le Commissariat général au développement durable, les hauts fonctionnaires au développement durable, et les responsables des programmes concernés)

L'équipe pourrait identifier les programmes les plus sensibles du point de vue du développement durable et étudier avec les responsables de quelques programmes la formulation d'objectifs et d'indicateurs reflétant cet impératif. Elle pourrait envisager la possibilité d'une démarche progressive englobant un nombre plus étendu de programme dans les années à venir.

II. LA STRUCTURATION DE L'APPAREIL DE PRODUCTION DE DONNEES :

1° Le système de production de données statistiques sur le développement durable

L'équipe pourrait proposer, en coopération avec le Commissariat général au développement durable et le Conseil national de l'information statistique, et en partenariat avec les organismes producteurs de données statistiques (INSEE, DREES, DARES, MES) le schéma d'un système de production de données statistiques propre à assurer la cohérence et la crédibilité de celles-ci, ainsi que leur compatibilité avec le système européen (Eurostat). Elle examinera :

- les conditions de la coopération des acteurs de la production des données et de leur consolidation ;
- les processus de définition des objectifs et des enjeux de la connaissance statistique, de concertation et de débat

qui puissent assurer au mieux la cohérence et la pertinence des productions statistiques.

2° La comptabilité nationale des gaz à effet de serre

L'équipe pourrait étudier en coopération avec l'INSEE, la DGEC et le CITEPA les principes d'une comptabilité nationale des gaz à effet de serre sans doubles comptes, et les voies et moyens de sa réalisation opérationnelle. Les bilans d'émission de chaque entité devront pouvoir être réalisés en cohérence avec ce cadre.

III. LE SYSTEME D'EVALUATION ET DE CONTROLE :

1° L'évaluation a priori et les études d'impact

L'équipe pourrait examiner les voies et moyens du recours systématique à des études d'impact intégrées à l'occasion de toute politique publique nouvelle ou de tout infléchissement notable d'une politique existante, notamment lorsque la voie législative est utilisée.

2° Le bilan annuel du développement durable


L'équipe pourrait préciser dans quelles conditions les réalisations et les résultats de l'État en matière de développement durable pourront faire l'objet d'un avis annuel par la Cour des comptes sur la qualité des indicateurs et le respect des objectifs fixés aux administrations par le Parlement et le Gouvernement.

L'ensemble de ces travaux devrait être étroitement coordonné avec les travaux en cours dans ce domaine, notamment l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable et les traductions législative de la modification constitutionnelle et du Grenelle de l'environnement.

Par ailleurs, et afin d'accélérer la prise en compte opérationnelle de ces propositions, je crois utile d'organiser au début de l'année 2009 un séminaire de travail avec l'ensemble des partenaires concernés, auquel mon ministère apportera le soutien technique nécessaire.

Je tiens à vous remercier très vivement pour les contributions de très grande qualité que vous avez bien voulu apporter à ce projet ambitieux et vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de ma haute considération.

Très respectueusement et cordialement



Jean-Louis BORLOO

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	3
TITRE PREMIER : LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS TÉMOINS DES CONTRADICTIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
PREMIÈRE PARTIE : DES ENGAGEMENTS NON TENUS, POURQUOI ? DÉPASSER LES CONTRADICTIONS D’OBJECTIFS RÉVÉLÉES PAR LE CONCEPT DE « DÉVELOPPEMENT DURABLE ».....	5
I. UN CONCEPT RÉVÉLATEUR DE LOGIQUES CONTRADICTOIRES	5
II. LES RAISONS DE CETTE CONTRADICTION	6
III. L’ÉTAT DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE.....	7
IV. LA STRATÉGIE NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	10
V. LES TRAVAUX DU « GRENELLE DE L’ENVIRONNEMENT »	10
VI. LA NOUVELLE STRATÉGIE DE L’UNION EUROPÉENNE	11
DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE GOUVERNANCE COHÉRENTE AVEC LA PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : L’IRRUPTION DE L’IRRÉVERSIBLE.....	13
I. LES DÉGRADATIONS ENVIRONNEMENTALES IRRÉVERSIBLES.....	13
A. LES MENACES POUR L’AVENIR.....	13
1) <i>L’effet de serre</i>	14
2) <i>La biodiversité</i>	14
3) <i>La consommation de ressources limitées</i>	16
B. DONNER UN COÛT AUX DÉGRADATIONS IRRÉVERSIBLES.....	17
1) <i>La biodiversité</i>	17
2) <i>Les gaz à effet de serre</i>	18
3) <i>Des évaluations qui dépendent du taux d’actualisation</i>	19
C. LE TRAITEMENT ÉCONOMIQUE DES EXTERNALITÉS ET DE L’IRRÉVERSIBILITÉ.....	20
1) <i>La fiscalité</i>	20
2) <i>Le rationnement</i>	21
3) <i>La réglementation et l’intervention</i>	22
4) <i>L’évaluation des externalités environnementales des politiques publiques</i>	22
II. LES DIMENSIONS SOCIALES, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	23
A. LA DIMENSION SOCIALE.....	23
B. L’ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES ESSENTIELS	24
C. LA DIMENSION ÉCONOMIQUE	24
D. LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	25
III. LA QUESTION CENTRALE DE LA LOLF	26
A. LA SNDD ET LA LOLF DANS LA LFI 2006	26
B. TIRER LES CONSÉQUENCES POUR LA LOLF DE LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION (CHARTE DE L’ENVIRONNEMENT)	26
C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES.....	27
1) <i>L’impact des politiques publiques sur le développement durable</i>	28
2) <i>« L’État exemplaire » ou l’éco-responsabilité des administrations</i>	29

IV. LES ENJEUX DE RAPPORTAGE ET DE MANAGEMENT : L'UTILISATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ÉLABORÉS DANS LE CADRE DE LA LOLF	31
A. ÉTENDRE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE AUX ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS	31
B. RENDRE COMPTE AU PARLEMENT : LE « RAPPORT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ».....	32
C. « L'AUDITABILITÉ » DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS	33
D. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE DIALOGUE DE GESTION	33
 TROISIÈME PARTIE : LE JEU DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DANS LA GESTION ADMINISTRATIVE ET LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES	35
I. PENSER EN TERMES DE SYSTÈME D'INFORMATION	35
A. LES INDICATEURS D'ÉTAT	35
1) <i>Les émissions de gaz à effet de serre (cf. ci-dessous)</i>	36
2) <i>La biodiversité</i>	36
3) <i>Le social</i>	37
B. LES INDICATEURS DE SUIVI, D'ÉVALUATION ET D'AIDE À LA DÉCISION : LES TABLEAUX DE BORD	40
C. LE CHAMP À COUVRIR.....	40
II. UN CHAÎNON MANQUANT : LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE	42
A. LES STRATÉGIES « DESCENDANTES » : SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS NATIONAUX	43
B. LES STRATÉGIES DE PROMOTION ET D'ÉVOLUTION DES COMPORTEMENTS	43
III. L'ÉTAT ET SES PARTENAIRES : GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	45
A. DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	45
1) <i>L'évaluation a priori des politiques publiques : les études d'impact intégrées de l'Union européenne</i>	46
2) <i>Les obligations d'évaluation environnementales des plans et programmes publics</i>	47
3) <i>L'évaluation ex-post des politiques publiques au regard du développement durable</i>	47
B. PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES CADRES DE RÉFÉRENCE INTERNATIONAUX DE L'ÉVALUATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	49
IV. VERS UN SYSTÈME PUBLIC D'OBSERVATION ET D'ÉVALUATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	51
A. LES ORGANISMES STATISTIQUES.....	51
B. LES LIEUX D'EXIGENCE ET DE DÉBAT	51
C. L'ORGANISATION DU « RAPPORTAGE » ET DU DIALOGUE DE GESTION	52
V. LA PROMOTION DE LA CULTURE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA GESTION DU SYMBOLIQUE.....	53
A. LE RÔLE DÉCISIF DE L'ÉDUCATION	53
B. DÉVELOPPER UNE CULTURE SCIENTIFIQUE AUTOUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	54
C. « L'ÉTAT INSTITUTEUR ».....	54
D. LA SYMBOLIQUE DES CHIFFRES	56

TITRE II : DÉVELOPPEMENT DE QUELQUES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ENQUÊTE.....	57
I. VERS UN SYSTÈME D'INFORMATION INTÉGRÉ SUR LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE (GES)	58
A. ÉTAT DES LIEUX	59
B. UN SYSTÈME EN DÉVELOPPEMENT RAPIDE, MAIS PEU COORDONNÉ.....	60
C. VERS UN SCHÉMA DIRECTEUR DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR LES GES.....	62
II. LES CONDITIONS D'ÉLABORATION ET D'UTILISATION DES INDICATEURS DE SYNTHÈSE DANS L'OPTIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	62
A. QUEL BESOIN D'INDICATEURS DE SYNTHÈSE ?	63
1) <i>La notion de développement durable appelle une politique active d'indicateurs de synthèse</i>	63
2) <i>Les limites de la mesure de la satisfaction</i>	64
B. SUR QUELLES BASES FONDER DES RECOMMANDATIONS DE BONNE PRATIQUE ?.....	64
1) <i>Les limites de la monétarisation et de l'agrégation de chiffres</i>	65
2) <i>Le choix et la pondération des différents critères, entre arbitraire et interprétation du monde</i>	65
a) Aucune pondération ne s'impose a priori	65
b) Entre robustesse et redondance ?	66
c) Une vision théorique sous-jacente	66
3) <i>La nécessité du débat démocratique</i>	66
4) <i>Comment garantir la qualité des données et des calculs ?</i>	67
C. VERS UN « MODE D'EMPLOI » DES INDICATEURS DE SYNTHÈSE	67
1) <i>Périmétrage</i>	67
2) <i>Sélectivité</i>	67
3) <i>Complémentarité</i>	67
4) <i>Sens</i>	67
5) <i>Transparence</i>	68
6) <i>Permanence</i>	68
7) <i>Légitimation technico-démocratique</i>	68
8) <i>Qualité technique</i>	69
9) <i>Validation</i>	69
III. LES ÉTUDES D'IMPACT DES PROJETS LÉGISLATIFS ET LES CONDITIONS DE LEUR UTILITÉ. 69	
A. LE DISPOSITIF EUROPÉEN	70
B. LA CONSTRUCTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS	71
IV. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA LOI DE FINANCES	73
A. LES PROJETS ET RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE.....	73
1) <i>La prise en compte du développement durable dans la définition des objectifs</i>	74
2) <i>Les indicateurs</i>	75
3) <i>Les dépenses fiscales</i>	77
B. LES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT)	78
1) <i>Le DPT « lutte contre le changement climatique »</i>	78
2) <i>Le DPT « Outre-mer »</i>	79
C. LES ANNEXES JAUNES	79
1) <i>L'effort financier en faveur de l'environnement</i>	79
2) <i>Le jaune énergie</i>	80
D. ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS	80
1) <i>Au plan méthodologique</i>	80
2) <i>Au plan du contenu</i>	81
a) <i>Les politiques publiques</i>	81
b) <i>L'éco-responsabilité</i>	82

V. QUEL RÔLE POUR LA COUR DES COMPTES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	84
A. ÉVALUATION EX ANTE.....	84
B. RAPPORTAGE.....	84
C. CONTROLE ET ÉVALUATION EX POST	86
1) <i>Nouveautés du côté de l'État</i>	86
2) <i>Nouveautés du côté des collectivités territoriales</i>	87
D. COMPTES DE L'ÉTAT ET DE LA SPHÈRE PUBLIQUE.....	87
E. AU NIVEAU MACROÉCONOMIQUE.....	89
1) <i>La comptabilité des émissions de gaz à effet de serre (GES)</i>	89
2) <i>L'intégration de l'économie de l'environnement dans la comptabilité nationale</i>	89
 CONCLUSION	 91
 PROPOSITIONS ET THÈMES D'APPROFONDISSEMENT	 95
 ANNEXES	
.....	101

- *Mais, qu'est-ce que signifie « éphémère » ? répéta le petit prince qui, de sa vie, n'avait renoncé à une question, une fois qu'il l'avait posée.*
 - *Ça signifie « qui est menacé de disparition prochaine ».*
 - *Ma fleur est menacée de disparition prochaine ?*
 - *Bien sûr. (...)*
 - *Que me conseillez-vous d'aller visiter ? demanda-t-il.*
 - *La planète Terre, lui répondit le géographe. Elle a une bonne réputation...*
- Et le petit prince s'en fut, songeant à sa fleur.¹*

¹ On remarquera à plusieurs reprises dans ce rapport le grain de sel de cet expert en gestion d'une planète finie. La mission remercie Antoine de Saint-Exupéry de nous avoir transmis son témoignage.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport est composé de deux titres, correspondant aux deux lettres de mission successives adressées à l'équipe d'enquête. En effet, l'équipe a produit un rapport d'étape en juin 2008, dont les conclusions ont été adoptées par le Comité d'enquête le 7 juillet 2008. Ce rapport d'étape proposait un certain nombre de pistes d'approfondissement des propositions générales qu'il avançait. C'est sur ces bases que la seconde lettre de mission a déterminé les thèmes d'approfondissement demandés à l'équipe d'enquête dans la seconde partie de sa mission.

Le titre premier reprend donc le rapport d'étape dans son intégralité, mis à jour a minima. Celui-ci a été écrit au moment où se déroulaient les discussions du « Grenelle de l'environnement » et avant le déclenchement de ce qu'on appelle « la crise ».

L'irruption de la crise financière, puis économique et sociale n'a fait qu'aiguiser bon nombre de constats faits dans le rapport d'étape et à ce titre, il n'a pas paru nécessaire à l'équipe d'enquête de modifier substantiellement son diagnostic (certains paragraphes peuvent plutôt a posteriori paraître prémonitoires).

En revanche, les suites du « Grenelle » ont, et c'est heureux, singulièrement modifié le paysage dans le domaine de l'environnement, au moins pour ce qui est des intentions, plans et programmes. Du coup, les sujets traités ici sont pour la plupart en évolution rapide et, durant la seconde phase des travaux, des progrès sérieux ont été enregistrés dans des directions souvent proches de celles préconisées dans le rapport d'étape. Les membres de l'équipe ont chacun, à un titre ou à un autre participé aux travaux conduisant à ces évolutions. Les propositions qu'on trouvera ci-dessous sont donc très datées, certaines sont déjà dépassées, et le lecteur en reconnaîtra quelques-unes qui seront déjà appliquées au moment où il les lira. Le souhait des membres de l'équipe est que la totalité de ses propositions paraisse le plus rapidement possible dépassé par la réalité...

Le titre II rend compte des sujets approfondis dans la seconde phase. Ainsi, le lecteur qui n'avait pas pris connaissance du rapport d'étape peut lire l'ensemble du présent rapport cursivement, tandis que ceux qui ont déjà lu le rapport d'étape peuvent passer directement à la partie II.

Conformément à la lettre de mission, un séminaire de réflexion a été organisé le 2 juin 2009 pour confronter des points de vues d'experts de différents horizons sur les thèses principales avancées par l'équipe d'enquête, afin de cerner et si possible d'élargir des zones de consensus autour de ces positions ou de positions amendées. Ce rapport prend en compte les conclusions de ce séminaire.

INTRODUCTION

Les travaux hivernaux qui ont abouti au présent rapport se sont déroulés à des températures entre 21°C et 29 °C, avec une moyenne à 23,5°C. Tels sont les premiers indicateurs de développement durable qu'il a été donné à la mission d'enquête de connaître.

Qu'indiquent-ils ?

- qu'aucun des onze locaux administratifs qui ont accueilli nos réunions et rendez-vous ne respectait, et de loin, l'article R 131-20 du code de la construction fixant à 19 ° la « limite supérieure de température de chauffage » dans les « locaux à usage (...) de bureaux ou recevant du public » (annexe n° 7) ;
- que la conscience des impératifs du développement durable n'a pénétré au mieux que les couches superficielles de l'action administrative.

Le constat unanime de la mission d'enquête est l'étonnante distance, dès qu'on traite de développement durable, entre les mots et les faits, entre les engagements et les actes, entre les lois et la réalité. La sphère du discours semble curieusement s'autonomiser par rapport au monde des réalités physiques.

Les exemples en sont multiples :

En juin 2007, le ministre d'État en charge du développement durable rappelle à tous ses collègues l'engagement pris en 2003 de réaliser le « bilan carbone » de tous les sites administratifs de leur ressort avant la fin de 2007. En mars 2008, c'est moins d'une centaine de ces bilans qui est effectuée, sur les 80 000 qui auraient dû être produits. On a fait dans le temps prévu le millième de ce que l'on avait décidé et il ne s'est rien passé de particulier...

Le gouvernement a engagé une « Révision générale des politiques publiques ». Parmi les objectifs de cette révision de grande ampleur, aucun ne fait référence aux concepts du développement durable.

On pourrait citer de nombreuses autres illustrations de cette dichotomie, qui ne touche d'ailleurs pas que la France, et on en verra apparaître un certain nombre dans le cours de ce rapport.

Dès lors, il est apparu à l'équipe d'enquête que la question qui lui était posée impliquait une réflexion sur les mécanismes de gouvernance dans lesquels s'inscrit le jeu des objectifs et des indicateurs. Parler objectifs et indicateurs, c'est parler gouvernance et management.

Cette réflexion porte d'une part sur l'action quotidienne des services de l'État, la vie et la production administrative, ce qui recouvre les notions d'éco-responsabilité, de responsabilité sociale et citoyenne de l'administration, et traduit l'ambition, aujourd'hui prétentieuse mais combien souhaitable demain, d'un « État exemplaire ». Elle s'étend d'autre part à la conduite des politiques publiques et à l'action de l'État dans toutes les politiques publiques où il joue un rôle.

Le « développement durable » sera naturellement entendu dans ces travaux comme recouvrant les préoccupations tenant :

- à l'environnement ;
- au développement social ;
- au développement économique² ;
- et à la gouvernance qui prend en compte ces trois exigences.

Il apparaît et, au plan national comme au plan international, comme un domaine où les engagements ne sont assez généralement pas tenus. C'est la première question qu'a dû se poser la mission d'enquête : pourquoi les engagements ne sont-ils habituellement pas tenus dans ce domaine ? La mission ensuite a recherché les conditions d'une gouvernance cohérente avec la problématique du développement durable et avec l'irruption de l'irréversible dans un monde où domine l'impératif de croissance économique. C'est à la lumière de ces réflexions qu'on pourra proposer un mode d'utilisation des objectifs et des indicateurs dans l'action de l'État.

La mission présente son analyse générale dans le titre premier et approfondit dans le titre II des propositions qui se veulent applicables, susceptibles de traduire de manière concrète un certain nombre d'orientations qu'elle formule.

- Ça veut dire que j'écris sur un petit papier le nombre de mes étoiles. Et puis j'enferme à clef ce papier-là dans un tiroir.

- Et c'est tout ?

- Ça suffit !

C'est amusant, pensa le petit prince. C'est assez poétique, Mais ce n'est pas très sérieux.

² Dans cette acception, le terme désigne ce qui est de l'ordre des objectifs et des impératifs de l'ordre du développement économique (parfois abusivement réduit à la « croissance » économique mesurée en termes marchands). La science économique et ses usages comme cadre de raisonnement dépasse la poursuite d'objectifs de croissance et peut guider le raisonnement sur un champ de « biens » beaucoup plus vaste que les biens marchands.

TITRE PREMIER

LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS TÉMOINS DES CONTRADICTIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PREMIÈRE PARTIE

DES ENGAGEMENTS NON TENUS, POURQUOI ? DÉPASSER LES CONTRADICTIONS D'OBJECTIFS RÉVÉLÉES PAR LE CONCEPT DE « DÉVELOPPEMENT DURABLE »

I. UN CONCEPT RÉVÉLATEUR DE LOGIQUES CONTRADICTOIRES

Le concept de « développement durable » exprime un champ de contradictions : il est exceptionnel que les trois exigences environnementales, économiques et sociales convergent dans une même initiative publique. Lorsque deux des critères sont satisfaits, il est rare que ce ne soit pas au détriment du troisième. À la limite, lorsque les trois convergent, ils n'y a même pas lieu à choix publics tant la voie est évidente. L'exemple du logement social – dont fait partie le logement étudiant – est une bonne illustration de cette contradiction : toutes choses égales par ailleurs, l'intégration légitime des critères de haute performance énergétique et la raréfaction des terrains du fait des protections environnementales renchérit le coût de la construction. Dès lors, le logement des ménages aux revenus modestes suppose un effort financier accru de l'État, peu compatible avec l'impératif économique de maîtrise des dépenses publiques.

Il n'est pas nécessaire de multiplier les exemples, tant cette présomption de contradictions rejoint l'intuition de bon sens qu'on peut avoir devant ces problèmes.

Comment donc est-on arrivé à ce concept de « développement durable », si paradoxal dans son contenu ? C'est le fruit de l'histoire récente. L'acte de naissance du « développement durable », ou « soutenable », est le rapport « Notre avenir à tous » de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, présidée par Mme Gro Harlem Brundtland (1987) :

« Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »

Cette définition est un compromis diplomatique au terme d'une vingtaine d'années d'une double opposition, schématiquement :

- entre les tenants de la croissance économique et les protecteurs de l'environnement et de la nature ;
- entre les pays anciennement industriels et ceux qui aspiraient à rejoindre ou même à dépasser les premiers.

Cette ambiguïté congénitale fut le prix à payer pour obtenir la signature d'une majorité de pays au bas de conventions successives, à Rio-de-Janeiro (1992), à Johannesburg (2002), à Kyoto (1998)...

Ces accords se sont traduits dans des stratégies européennes (Göteborg 2001, révisée en 2006) et françaises (1996, 2006) du développement durable.

Cependant, à chaque fois qu'une convention européenne ou internationale met en avant des impératifs environnementaux et sociaux (Göteborg), une autre convention rappelle parallèlement les impératifs du développement économique (Lisbonne). La France n'échappe pas à cette contradiction : simultanément, à la fin de l'année 2007, paraissaient les conclusions du « Grenelle de l'environnement » et le rapport de la commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali, qui mettait par exemple en cause le principe de précaution.

II. LES RAISONS DE CETTE CONTRADICTION

Ces contradictions ne sont pas dues à l'incompétence ou à l'inconscience des experts et des gouvernants, mais à la nature même du sujet : traiter de développement durable, c'est fondamentalement gérer en permanence et si possible de manière dynamique des contradictions fondamentales qui traversent la société.

Dans cette optique, la présentation du développement durable comme reposant sur trois piliers symétriques, souvent étayée sur un postulat de compatibilité « naturelle » des trois impératifs peut conduire à l'immobilisme, ou à la simple continuation des errements anciens, toute initiative d'ordre environnemental ou social se heurtant à des objections d'ordre économique ou socio-économique (l'emploi)³.

La domination de l'impératif de croissance économique dans la conscience politique est un phénomène historique complexe, indissociable de l'ensemble des valeurs de la modernité (cf. notamment les travaux de l'anthropologue Louis Dumont sur les liens entre l'individualisme et « l'idéologie économique »). Cette domination n'a cessé de s'accroître au cours des derniers siècles, à cause des effets tangibles de la croissance sur la qualité de la vie, mais également d'autres facteurs parmi lesquels on peut citer :

- les intérêts de groupes sociaux dominants ;
- l'« accrochage » du social à l'économique par le moyen de l'emploi (ce qui est bon pour la croissance est bon pour l'emploi, et donc pour le social) et, indirectement, de la fiscalité ;
- la facilité de chiffrage « aux coûts du marché » des objets, des projets et de leurs conséquences.

³ La crise aiguë évide ces contradictions.

Dans une telle perspective, ce qui ne peut ni se vendre ni s'acheter court le risque d'être compté pour zéro. Cette vision, adaptée au contexte d'une planète « infinie », est inappropriée à la gestion de l'épuisement des ressources naturelles et de l'irréversibilité. Le marché suppose l'interchangeabilité, la réversibilité, et ne sait pas rendre compte de l'unique ou de l'irréversible. Sur le marché généralisé, la disparition des baleines n'est comptée qu'au prix de la viande de la dernière baleine. Pire, la pénurie augmentant la valeur marchande, la raréfaction d'un bien augmente sa part dans la comptabilisation de la richesse : l'eau abondante ne vaut rien, l'eau raréfiée se vend cher.

Le sens le plus fécond qu'on peut donner au concept de « développement durable » pointe la nécessité d'une réinscription de l'économie, en risque d'être emportée par l'imperium financier et la logique monétaire, dans un système englobant l'environnement et les solidarités sociales, en redonnant ainsi un sens plein à l'« économique »⁴.

C'est cette perspective qui rend nécessaire, parallèlement aux comptes économiques et au même rang qu'eux, de décrire qualitativement et quantitativement, notamment à l'aide d'informations chiffrées, l'état des ressources rares et le développement des phénomènes irréversibles qui menacent l'avenir de l'humanité. Les indicateurs du développement durable doivent être, sur une planète finie, le cadre englobant de la comptabilité économique. C'est du moins ainsi que la mission d'enquête a entendu la question qui lui était posée.

Une autre difficulté, théorique, celle-là, est la difficulté à conceptualiser en théorie économique l'émergence de solutions aux problèmes de gestion des biens communs planétaires. L'« homo oeconomicus » de la théorie, rationnel et maximisant sa fonction d'utilité personnelle, trouve plus d'intérêt propre dans un comportement de prédateur (la somme de ces comportements individuels rationnels conduisant à la ruine de biens communs essentiels à l'échelle planétaire) que dans un comportement « coopératif » (dans le vocabulaire de la théorie des jeux). Aucune « main invisible » ne contribuera à résoudre les défis imminents que nous pose aujourd'hui la gestion de notre biotope planétaire. Pire, cette contradiction d'intérêt est le fait, non seulement des individus, mais des nations : il n'est pas de l'intérêt économique du Brésil ou de l'Indonésie, en l'état actuel du marché, de préserver la forêt primaire.

C'est pour cette raison qu'avec le développement durable, nous sommes devant un problème de gouvernance inédit à l'échelle mondiale. La mission d'enquête n'a donc pas cru pouvoir traiter des objectifs et des indicateurs du développement durable sans l'inscrire dans les questions de gouvernance, à l'échelle locale et nationale, mais dans le cadre d'une gouvernance européenne à intégrer dans la perspective d'une gouvernance mondiale de plus en plus nécessaire à constituer.

III. L'ÉTAT DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE

La France est liée par un grand nombre d'engagements internationaux et européens. Dans le seul domaine de l'environnement, les accords, conventions, traités, auxquels notre pays est partie se comptent en centaines. À cela s'ajoute la production législative européenne qui s'impose comme une norme de niveau supérieur au droit national et dont on considère qu'elle est à la source de 80 % de notre droit de l'environnement. Enfin, la « méthode ouverte de coordination », créée dans le cadre de la politique de l'emploi et du processus de Luxembourg, élargit le champ des domaines d'engagement européen de chaque État membre de l'Union. Elle est définie comme un instrument de la stratégie de Lisbonne et la stratégie de l'UE en faveur du développement durable s'en inspire.

⁴ Étymologiquement : la gestion de son habitat, entendu comme le foyer, mais aussi comme la « maison planétaire ».

Le regard, même rapide, sur cet ensemble, surprend à la fois par son ampleur en même temps que par son hétérogénéité. On y trouve des accords précis avec des cibles définies, des moyens et un suivi (ex. : Commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman), comme la reconnaissance de principes tels ceux proclamés par les chefs d'États et de gouvernements à Rio. Comment assurer le respect d'une telle variété d'engagements ?

L'un des domaines les plus connus et des plus emblématiques est celui de la lutte contre le changement climatique. La convention signée à Rio en 1992 a été suivie du protocole de Kyoto en 1998, par lequel les pays signataires développés s'obligent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, notamment le CO₂. La France, les pays européens, et l'Union européenne sont parties à cet accord. L'accord est simple dans son principe qui consiste à tout rapporter à une mesure unique d'émission d'équivalent gaz carbonique. Des objectifs précis sont assignés, pays par pays, sur l'évolution des émissions entre 1990 et la période 2008 – 2012. La mise en œuvre conduit, en revanche, à des dispositifs complexes et sophistiqués, de mesure, d'enregistrement, d'attribution de quota, de système d'échanges monétarisés, de compensation entre États et en associant les États tiers par les « MDP » mécanismes de développement propre, etc. Jusqu'à présent, la France tient les engagements qu'elle a contractés au sein de l'Union européenne dans le cadre du protocole de Kyoto.

Tel n'est pas le cas pour tous les sujets. Jusqu'à peu, notre pays se faisait remarquer par le faible taux de transposition de la législation européenne en matière environnementale (le risque de contentieux a été évalué à 1,2 milliard d'euro). Cette situation a heureusement connu une sensible amélioration dans les toutes récentes années, où les transpositions ont été accélérées. Cependant, l'effectivité de son application reste insuffisante. Les condamnations ou les contentieux récents nous le rappellent trop souvent : poissons sous taille, pêche au thon rouge, désignation des sites « Natura 2000 », épuration des eaux urbaines, pollution des nappes d'eau par les nitrates, etc.⁵ Dans un domaine plus vaste, on est perplexe quant à la capacité de notre pays de respecter l'engagement français, européen et international d'avoir mis un terme à l'érosion de la biodiversité d'ici 2010. Pourtant notre pays se situe parmi les tous premiers pour la diversité biologique, grâce notamment aux douze collectivités d'outre mer dont huit se trouvent dans un « point chaud de biodiversité », ce qui confère à la France des responsabilités particulières⁶, comme le souligne l'OCDE⁷. Et, sur ce sujet, il prend des positions diplomatiques en faveur d'une politique internationale très ambitieuse.

⁵ Rapport d'information sur le suivi des contentieux communautaires dans le domaine de l'environnement fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation par Mme Keller, sénateur juin 2007.

⁶ Conçu par Norman Myers en 1990, le concept de « point chaud » désigne les 34 régions du monde où la biodiversité terrestre est la plus riche et la plus menacée. Ces points chauds ne représentent que 1,4 % des terres émergées mais on y trouve 60 % de toutes les formes de vie terrestre dont un grand nombre d'espèces endémiques (44 % des plantes endémiques du monde). Les points chauds ont déjà perdu 70 % de leur couvert végétal. Les DOM-TOM représentent 10 % des récifs coralliens et lagons (400 km² dans les Caraïbes, plus de 1500 km² dans l'Océan indien, 54 000 km² dans le Pacifique); 20 % des atolls. Le seul département de Guyane compte 7M d'ha de forêt tropicale. La Nouvelle-Calédonie abrite sur une surface équivalente à celle de la Picardie, un nombre d'espèces animales et végétales comparable à celui de toute l'Europe continentale. Ile de Rapa dans l'archipel des Australes : Biodiversité exceptionnelle sur 40km², au moins 300 espèces animales et végétales endémiques. La biodiversité des DOM-TOM est particulièrement riche mais aussi particulièrement vulnérable du fait de l'importance des espèces endémiques menacées par les animaux et plantes invasifs introduits par l'homme, en particulier dans les îles ; de la fragilité des sols, de la vulnérabilité au changement climatique (blanchiment des coraux, élévation du niveau des océans qui menace notamment les 80 atolls de Polynésie française) ; d'une très forte pression démographique dans certains territoires (Mayotte en particulier).

⁷ Rapport sur les performances environnementales, 24 juin 2005.

On constate également qu'aucun dispositif de suivi ne semble permettre de surveiller la mise en œuvre des engagements contractés à Rio ou à Johannesburg. Et pourtant, notre pays a contribué activement à la préparation de ces grandes conférences internationales, et il s'y est fait entendre par des paroles fortes, ambitieuses et remarquées. Ces événements ont mis en lumière les principales actions pour progresser vers un développement durable. Ils donnent les repères et les références aux actions locales. Du reste, notre stratégie nationale de développement durable 2003 – 2008 découle explicitement des engagements pris à ces occasions. Il en est de même de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable à l'aboutissement de laquelle la nôtre contribue expressément depuis son actualisation validée par le comité interministériel du développement durable du 13 novembre 2006. On est d'autant plus surpris de constater que certains engagements précis, tels que ceux concernant les objectifs fixés aux administrations de l'État en matière d'écoresponsabilité, ne soient fondés sur aucun dispositif de mesure permettant de connaître la situation initiale puis d'observer son évolution. L'État est toujours incapable à ce jour de savoir si ses services consomment plus ou moins d'énergie qu'en 2003. La circulaire du Premier Ministre du 28 septembre 2005 n'a pas reçu d'application dans nombre d'administrations centrales et déconcentrées comme le groupe du Comité d'enquête a pu le constater à l'occasion de ses diverses réunions et rencontres. Personne ne saurait quantifier la réduction des consommations d'eau, ni dire où en est la généralisation des plans de déplacement qui y figurait.

Le plan national d'action pour des achats publics durables fournit une autre illustration du décalage entre le dire et le faire. Ce document répond à un engagement des États membres de l'UE dans le cadre de la « politique intégrée des produits ». Il a été élaboré de façon concertée entre les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les fournisseurs. Il a été publié et transmis à la Commission européenne. Il court sur la période 2007 – 2009. De réelles avancées ont été effectuées pour diffuser la formation des agents publics et pour mettre des instruments à leur disposition afin de les aider à inclure des objectifs et clauses environnementales et sociales dans les cahiers des charges des appels à concurrence. Malgré cela, aucun dispositif de mesure ne permet de rendre compte de l'effectivité de ces efforts et de l'atteinte des objectifs qui ont été transmis à Bruxelles. Aucune transcription concrète de cet engagement n'a été inscrite dans les objectifs et indicateurs des lois de finances dans les programmes « support » des administrations. De même, fin 2008, aucun dispositif n'avait été mis en place pour suivre l'application de la circulaire du Premier ministre du 5 avril 2005 portant sur les moyens à mettre en œuvre dans les marchés publics de bois et produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts⁸.

Le « Grenelle de l'environnement » a augmenté singulièrement la masse des engagements pris par les pouvoirs publics et à une moindre échelle par leurs partenaires. Il est évidemment trop tôt pour juger de leur réalisation.

⁸ Le plan d'action vise à accroître progressivement la part, dans les achats publics de bois tropicaux, des bois dont l'origine licite est garantie et qui sont issus d'exploitations forestières engagées dans un processus de gestion durable. Cette part devait atteindre, au moins 50 % des achats de bois en 2007, l'objectif visé pour 2010 étant que la totalité des achats publics de produits à base de bois réponde à cette exigence.

IV. LA STRATÉGIE NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La France avait écrit une première stratégie de développement durable en 1996. Elle n'a pas donné lieu à une mise en œuvre suivie. Le développement durable n'en est pas moins devenu une référence importante durant la législature suivante avec de nombreuses lois qui en ont précisé le contenu et les objectifs clés (agriculture, forêt, aménagement du territoire, urbanisme, régulations économiques, etc.). Pour élaborer les outils nécessaires à l'action et l'information des citoyens, un important dispositif a été mis en place au niveau national, à la suite du séminaire gouvernemental du 28 novembre 2002. En janvier 2003, le Conseil National du Développement Durable (CNDD) a été créé. Il réunit les représentants de la société civile. En juin 2003, la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) a été adoptée. Elle propose des objectifs nationaux de développement durable à moyen terme (cinq ans), pour l'ensemble des acteurs, et dix programmes d'action pour y parvenir, prévoyant près de 500 mesures. Elle est adoptée par le gouvernement le 3 juin 2003 pour une durée de cinq ans dans le cadre d'un dispositif global comprenant notamment :

- la Charte de l'environnement (annexe n° 5) adossée au préambule de la Constitution le 1^{er} mars 2005 ;
- une institutionnalisation du pilotage de la politique de développement durable : Conseil national du développement durable, Comité interministériel du développement durable, Délégation interministérielle au développement durable, Hauts fonctionnaires au développement durable ;
- les dix plans d'action mentionnés ci-dessus ;
- un double suivi : un rapport annuel sur la mise en œuvre des mesures prévues par la SNDD adressé au gouvernement et transmis au parlement ;
- l'élaboration et la mise à jour tous les deux ans d'indicateurs d'état du développement durable.

Une stratégie nationale de lutte contre l'érosion de la biodiversité, qui s'intègre dans la SNDD, a été adoptée en février 2004 qui fixe pour objectif de stopper la perte de biodiversité d'ici 2010, conformément à la stratégie définie en 2001 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Des plans d'action sectoriels ont été définis ainsi que des plans locaux d'action dans les collectivités d'outre-mer mais les indicateurs de suivi sont encore en cours de définition. De même le « Plan climat » et ses actualisations régulières constituent une stratégie sectorielle de la SNDD.

2008 a vu l'achèvement de la période couverte par la SNDD. Un bilan d'ensemble de sa mise en œuvre a été réalisé et une nouvelle stratégie nationale est en cours de mise au point en vue d'une publication très prochaine.

V. LES TRAVAUX DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

Le « Grenelle de l'environnement », selon l'appellation désormais consacrée de cette grande concertation nationale, a abouti à 268 engagements, que les comités opérationnels (COMOP) ont eu la charge de décliner en propositions de mesures concrètes dans le même temps où se déroulaient les travaux de la mission. Il en est résulté un ensemble législatif, dont le premier volet (la loi dite « Grenelle I ») a été définitivement adopté le 23 juillet 2009 et dont le deuxième volet (« Grenelle II ») fait actuellement l'objet d'un examen au Parlement. Ces dispositions ajoutent à la liste des engagements à mettre en œuvre et à quantifier en objectifs et en indicateurs de suivi.

La mission a suivi de près les travaux du COMOP n° 4 « l'État exemplaire » dont le thème concernait directement son sujet, et a échangé avec lui de façon à, assurer l'homogénéité des conclusions respectives au stade du présent rapport d'étape. En aval de ces travaux, la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 a tracé des lignes claires en matière d'éco-responsabilité de l'administration et a assorti sa réalisation d'un tableau de bord de suivi et d'un système de « bonus malus » qui donne des gages sérieux de réalisation.

VI. LA NOUVELLE STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE

La nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable adoptée au Conseil européen des 15-16 juin 2006 indique :

- « la Commission présentera tous les deux ans (à compter de septembre 2007) un rapport de situation sur la mise en œuvre de la Stratégie en faveur du Développement Durable (SDD) dans l'UE et les États membres qui portera également sur les futures priorités, orientations et actions. En ce qui concerne le suivi au niveau de l'UE, la Commission, lorsqu'elle fera le point de la situation quant aux enjeux décrits plus hauts, s'appuiera sur une vaste série d'indicateurs de développement durable, en tenant compte du rapport d'EUROSTAT⁹ sur les indicateurs de développement durable, moyennant une mise à jour tous les deux ans, ainsi que sur les données scientifiques les plus récentes et sur l'évolution des principales activités de l'UE (stratégies, plans d'action, législation) ;
- EUROSTAT, sous le pilotage d'un comité composé de représentant des états membres de l'UE a établi un cadre de référence pour les indicateurs et les a renseignés pour le premier rapport de suivi de mise en œuvre de la stratégie, rendu public par la Commission en octobre 2007 (cf. annexe n° 9). Le cadre de référence pour les Indicateurs de développement durable (IDD) est basé sur dix thèmes, correspondant aux sept défis-clés de la stratégie, ainsi que l'objectif de prospérité économique, et les principes directeurs liés à la bonne gouvernance. Les indicateurs sont organisés en trois niveaux reflétant la structure de la nouvelle stratégie (objectifs généraux, objectifs opérationnels, actions). Cette structuration répond aussi à différents types de besoins de la part des utilisateurs, avec les indicateurs de tête ayant le plus grand pouvoir de communication. Les trois niveaux sont complétés par des indicateurs contextuels, qui fournissent une information de fond utile mais qui n'évaluent pas directement les objectifs de la stratégie. »¹⁰

⁹ Office statistique des communautés européennes.

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1998.66119021.1998.66292168&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Cf.

annexe n° 7.

DEUXIÈME PARTIE

POUR UNE GOUVERNANCE COHÉRENTE AVEC LA PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : L'IRRUPTION DE L'IRRÉVERSIBLE

Les transformations et les dégradations de l'environnement naturel par les activités humaines ne sont pas choses nouvelles. Ce sont l'échelle de ces phénomènes et le caractère irréparable d'un certain nombre de dommages en cours à l'échelle locale planétaire qui constituent une nouveauté cruciale. Ils appellent une manière radicalement nouvelle de gérer l'économie publique.

I. LES DÉGRADATIONS ENVIRONNEMENTALES IRRÉVERSIBLES

A. LES MENACES POUR L'AVENIR

Pour promouvoir « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs », il est nécessaire de corriger les dégradations les plus graves subies par l'environnement du fait des activités humaines. Un certain nombre d'entre elles sont réversibles moyennant des coûts de traitement plus ou moins élevés. Le dommage se limite alors au temps durant lequel ces nuisances ont sévi¹¹, sans rémanence, et aux coûts de réparation. C'est le cas de la pollution de l'air, souvent de celle des eaux de surface, des nuisances sonores, des effets pathogènes d'un certain nombre de produits ou de procédés (cf. la dioxine). La dégradation des sols qui jouent un rôle essentiel dans l'alimentation humaine comme dans les équilibres naturels¹² et les pollutions rémanentes (métaux lourds, polluants organiques et persistants) partiellement dispersées à l'échelle mondiale par les courants marins et atmosphériques ont des temps de rémanence beaucoup plus longs.

Le traitement économique de ce type de dégâts est maintenant classique : il suffit d'imputer à l'activité à l'origine du trouble le coût de réparation pour à la fois financer la restauration du milieu et dissuader les pollutions, selon le principe du « pollueur-payeur ». La mise en œuvre de ce principe est à l'origine de progrès considérables dans le monde industriel.

En revanche, l'humanité, du fait de son extension et de la puissance de ses interventions, produit aujourd'hui des dégradations de son environnement irréversibles ou dont la réversibilité est improbable ou à très long terme. Trois risques principaux présentent ces caractéristiques :

- l'évolution climatique ;
- la dégradation de la biodiversité sous toutes ses formes ;
- la consommation de ressources limitées.

¹¹ Il faut inclure dans ce temps la durée des pathologies que ces nuisances ont pu générer et qui survivront à la disparition de la cause, comme dans le cas de l'asbestose ou de la silicose.

¹² En juin 2002 la Commission européenne a établi une liste des huit principales menaces qui pèsent sur les sols européens : l'érosion, la diminution des teneurs en matières organiques et de la capacité de stockage du carbone, la contamination des sols, l'imperméabilisation, le tassement, la diminution de la biodiversité des sols, la salinisation et les inondations et glissements de terrain. La commission a adopté le 22 septembre 2006 une stratégie thématique de protection des sols européens et proposé une directive-cadre sur les sols.

1) L'effet de serre

La mission d'enquête a considéré que les prévisions du GIEC constituaient les données de base à prendre en compte en la matière et qu'elles justifiaient l'application, pour la part déjà certaine du phénomène, du principe de prévention et, pour la part encore incertaine dans le débat scientifique, du principe de précaution, dorénavant inscrit dans notre Constitution. Il est non seulement légitime mais nécessaire de considérer le réchauffement climatique comme un risque avéré.

Sous cette hypothèse, ce risque doit être considéré comme plus grave que l'épuisement des ressources en combustibles fossiles :

- parce que l'épuisement des combustibles fossiles (pétrole puis charbon et produits analogues) est prévu avec une échéance de plusieurs dizaines voire centaines d'années alors que les effets du réchauffement se font sentir dès maintenant et ne feront que croître ;
- parce que l'ampleur des bouleversements planétaires futurs liés au réchauffement climatique est encore inconnue ;
- parce que le coût des mesures d'adaptation aux changements climatiques, telles qu'elles sont actuellement étudiées et discutées se chiffre en centaines de milliards d'euros (5500 Mds € selon le rapport Stern, évidemment avec une marge d'incertitude très grande) ;
- enfin parce que le jeu naturel du marché, qui conduit certes à des augmentations progressives des prix des combustibles fossiles qui se raréfient, n'intègre pas le coût de résorption des gaz à effets de serre émis : quelques douloureuses qu'elles soient, ces augmentations sont donc sous-évaluées, et ces sous-évaluations retardent ainsi les adaptations nécessaires de l'économie.

D'après les données scientifiques disponibles, une tonne de CO₂ émise aujourd'hui a un effet beaucoup plus important sur l'évolution climatique qu'une tonne émise dans 20 ans¹³. En l'absence de progrès technologique décisif dans le traitement des GES survenant dans les prochaines années, la rapidité de réaction a donc un intérêt économique en soi.

Enfin, comme le soulignent le GIEC et la Commission européenne, il faut noter que les effets du changement climatique pèsent et pèseront d'avantage sur les populations les plus vulnérables socialement tant au niveau local que mondial.

2) La biodiversité

L'augmentation accélérée du rythme de disparition des espèces et la réduction, la dégradation voire la disparition de milieux naturels, à l'échelle mondiale comme à l'échelle « loco-régionale » est avec l'évolution climatique l'autre irréversibilité particulièrement grave à l'échelle planétaire et qui n'épargne pas l'Europe et la France tant outre-mer qu'en métropole.

¹³ Parce que cette tonne exercera son effet de serre 20 ans de plus toutes choses égales par ailleurs.

Si l'homme a eu très tôt (notamment avec l'invention de l'agriculture au néolithique) un impact majeur sur la biodiversité¹⁴, on assiste à une vague d'extinction accélérée qui amène à parler d'une sixième extinction de masse de même ampleur que les cinq grandes extinctions¹⁵ qui sont intervenues au cours des 600 derniers millions d'années mais sur une durée de temps qui se chiffrait, non en quelques décennies comme la crise d'extinction en cours, mais du moins pour quatre d'entre elles en millions ou dizaines de millions d'années.

Pour une biodiversité actuelle estimée à 10 millions d'espèces (dont 1,7 million seulement a été décrite par les scientifiques), il serait « normal » que 200 en moyenne disparaissent en un siècle¹⁶. Or le nombre des seules espèces de vertébrés connues déclarées éteintes au 20^{ème} siècle s'élève à 260. Ainsi, le rythme d'extinction aurait été au cours des 19 et 20^{ème} siècles de dix à cent fois supérieur au rythme naturel, hors grandes crises d'extinction¹⁷. 20 % des coraux ont disparu en trente ans ; au cours des dix dernières années, le quart des mangroves d'Asie et près de la moitié des mangroves d'Amérique latine ont disparu ; la déforestation des forêts tropicales humides se poursuit au rythme de 13 millions d'ha par an.

Comme le note la Commission européenne dans une communication de mai 2006, « depuis les années 1950, l'Europe a perdu plus de la moitié de ses zones humides et la plupart de ses terres agricoles à haute valeur naturelle. De nombreux écosystèmes marins de l'Union européenne sont dégradés. En ce qui concerne les espèces européennes, 42 % des mammifères indigènes, 43 % des oiseaux, 45 % des papillons, 30 % des amphibiens, 45 % des reptiles et 52 % des poissons d'eau douce sont menacés d'extinction. La plupart des grands stocks halieutiques marins se situent sous les limites biologiques de sécurité. Quelques 800 espèces végétales d'Europe sont menacées d'extinction totale. En outre, la diversité des formes de vie inférieures, notamment les invertébrés et les microbes, subit des modifications méconnues mais potentiellement significatives. De plus, des espèces autrefois courantes voient leur population décliner. Cette disparition d'espèces et ce déclin des populations s'accompagnent d'une diminution importante de la diversité génétique. »

« À l'échelle de la planète, deux grands facteurs sont à l'origine de ces pressions : la croissance démographique et l'augmentation de la consommation par habitant. Ces facteurs devraient s'intensifier considérablement et renforcer ainsi les pressions qui s'exercent notamment sur les forêts tropicales, les autres écosystèmes tropicaux et les écosystèmes montagneux. Si ces facteurs pèsent moins fortement sur la diminution de la biodiversité dans l'Union européenne, diverses pressions devraient augmenter en Europe, par exemple les besoins en infrastructures de logement et de transport. »

« Les effets du changement climatique vont venir s'ajouter à ces pressions anthropiques. Selon les prévisions du dernier rapport du GIEC¹⁸, « environ 20 % à 30 % des espèces étudiées jusqu'à aujourd'hui seraient soumises à un risque accru d'extinction si le réchauffement mondial dépassait 1,5 à 2,5 °C (par rapport à la valeur en 1980 -1990). Si l'accroissement de la température moyenne mondiale dépasse 3,5°, les modélisations suggèrent des extinctions significatives (de 40 % à 70 % des espèces étudiées) sur l'ensemble du globe. » L'Europe ne sera pas épargnée par cette vague d'extinction.

¹⁴Exemple : hypothèse d'une extinction brutale par l'homme des grandes espèces endémiques des îles méditerranéennes il y a 5 à 10 000 ans durant l'holocène

¹⁵Ordovicien terminal, dévonien supérieur, fin du permien, transition Trias/jurassique, transition crétacé/tertiaire.

¹⁶La durée de vie moyenne d'une espèce est estimée à environ cinq millions d'années. Les espèces actuelles ne représenteraient que 1 à 2 % des espèces ayant existé.

¹⁷Sur la base d'observations effectuées depuis 1970, le WWF publie un indice dit planète vivante qui mesure l'évolution de la diversité biologique à l'aide de tendances de population de 1313 espèces de vertébrés de toutes familles et de toutes les parties du monde. Entre 1970 et 2003, cet indice général de biodiversité a diminué de 30 % (31 % pour les espèces terrestres, 27 % pour les espèces marines, 28 % pour les espèces d'eau douce).

¹⁸Bilan 2007 des changements climatiques.

En ce qui la concerne, le GIEC indique que « les régions montagneuses seront confrontées au retrait des glaciers, à une réduction de la couverture neigeuse et du tourisme hivernal et à de larges extinctions d'espèces (jusqu'à 60 % dans certaines régions en 2080 pour des scénarios d'émissions élevés). »

« Au-delà des enjeux éthiques, comme le souligne la Commission « d'un point de vue économique, la biodiversité bénéficie aux générations présentes et futures par l'intermédiaire des services écosystémiques. Ces services sont la production de nourriture, de carburant, de fibres et de médicaments, la régulation du cycle de l'eau, de la composition de l'air et du climat, le maintien de la fertilité des sols et le cycle des éléments nutritifs. »

« Il est malaisé d'attribuer une valeur monétaire précise à ces services partout dans le monde, mais on estime qu'ils représentent plusieurs centaines de milliards d'euros par an. Ils sous-tendent la croissance, l'emploi et le bien-être dans l'Union européenne. Dans les pays en développement, ils sont indispensables à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Pourtant, selon l'évaluation du millénaire, environ deux tiers des écosystèmes du globe sont en déclin à cause de leur surexploitation et de la diminution de la diversité des espèces, qui garantit leur stabilité. Ce déclin se traduit notamment par la chute des ressources halieutiques, la diminution généralisée de la fertilité des sols, l'effondrement des populations de pollinisateurs et la réduction de la capacité de nos cours d'eau à retenir les inondations. »

« Il y a une limite à la mesure dans laquelle le génie humain et la technologie peuvent se substituer à ces services naturels et, même lorsque c'est le cas, cette substitution coûte souvent plus cher que le maintien de la biodiversité. Une fois franchi un certain cap, il est souvent très difficile, voire impossible, de rétablir les écosystèmes. L'extinction est définitive. À terme, l'humanité ne peut pas survivre sans ces systèmes naturels. »

De même, le récent rapport de l'OCDE sur les perspectives de l'environnement à l'horizon 2030 souligne que *« la poursuite de l'appauvrissement de la biodiversité risque de limiter la capacité de la Terre à fournir les précieux services éco-systémiques sur lesquels reposent la croissance économique et le bien-être humain. »*¹⁹

Ces considérations doivent conduire à apprécier avec prudence le projet de la Caisse des dépôts et consignations visant à compenser les atteintes à la biodiversité. Tout ne peut être compensé en ce domaine.

3) La consommation de ressources limitées

Parmi les consommations de ressources physiques limitées, la question de l'« artificialisation des sols » mérite une attention particulière. L'urbanisation et les activités économiques utilisent chaque année une surface supplémentaire correspondant environ à 1/1000 du territoire national, et cette expansion annuelle est beaucoup plus importante qu'il y a 20 ans. Il y a sans doute lieu de contrôler ce phénomène. L'Allemagne, par exemple, s'est donnée pour objectif de passer d'une consommation d'espace qui atteint 120 ha/jour actuellement à 30 ha/j en 2020. Il apparaît à la mission que la fixation d'objectifs et d'indicateurs sur ce sujet implique quelques réflexions préalables :

¹⁹ OECD Environmental outlook to 2030.

- la définition de la surface « artificialisée » demande plus de précision : il y a lieu de distinguer la construction, l'imperméabilisation, la clôture, l'occupation ou la fréquentation humaine, la mise en culture : les conséquences de chaque mode d'artificialisation, et de leurs combinaisons, ne sont pas les mêmes sur le milieu (régime des eaux, pollution, atteinte aux biotopes, coupure des corridors écologiques, paysage, etc.) ;
- les lieux ne sont pas interchangeables, et la quantification des surfaces ne suffit pas à rendre compte de l'impact : certaines surfaces doivent être impérativement protégées, alors que l'aménagement artificiel d'autres lieux est globalement profitable à l'environnement ;
- la mesure des surfaces consommées ne rend pas compte de l'organisation de l'espace, facteur primordial des usages urbains, et notamment des besoins et des modes de transports ;
- enfin, les mesures restrictives ne doivent pas avoir pour effet d'aggraver la difficulté pour les ménages modestes de se loger.

En tout cas, le traitement de cette question importante demande des réflexions et des débats de fond sur les principes d'aménagement favorables au développement durable²⁰. Des objectifs et des indicateurs clairs pourront alors en être déduits.

B. DONNER UN COÛT AUX DÉGRADATIONS IRRÉVERSIBLES

Les méthodes de chiffrage économique de ces deux types de phénomènes, en termes de pertes pour l'humanité, sont évidemment très diverses, contestables, et sujettes à réévaluation au cours du temps. Un certain nombre d'entre elles, parmi les plus étayées scientifiquement, aboutissent à des ordres de grandeur comparables à celui de la production marchande mondiale.

1) La biodiversité

Le chiffrage en termes monétaires des pertes de biodiversité fait l'objet d'un certain nombre de travaux scientifiques en France (MEEDDAT et MNHN, notamment), en Europe (AEE) et dans le monde (OCDE notamment). Les essais de quantification économique des services rendus par les milieux naturels sont récents. L'économiste R Costanza a répertorié 17 grandes fonctionnalités produites par les écosystèmes de la planète : de la régulation du climat à la production de nourriture et de matières premières. Son chiffrage estime l'ensemble des biens et services fournis par les écosystèmes à 33 000 Mds de dollars en 1995 soit un montant comparable au PIB mondial.

À la suite des débats qui ont eu lieu dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Centre d'Analyse Stratégique s'est vu confier par le Premier Ministre (lettre du 16 janvier 2008) la mise en place d'un groupe d'experts chargé d'évaluer la valeur de la biodiversité. Ce groupe, présidé par Bernard Chevassus au Louis, a remis un rapport le 28 avril 2009 qui a pour objet :

²⁰Notons que nos règles d'urbanisme et d'aménagement actuelles organisent couramment la limitation des densités dans les zones d'habitation (coefficients maximums d'occupation des sols, nombre minimum de places de stationnement, règlements de lotissements intangibles, interdisant de densifier, etc.), et que les règles de la fiscalité locale incitent de nombreuses collectivités territoriales à aménager des zones d'activité excédentaires par rapport aux besoins.

- « de réaliser une présentation et une analyse critique des méthodes utilisables pour estimer des valeurs économiques de la biodiversité et des services éco systémiques » ;
- et d'appliquer ces méthodes aux écosystèmes présents sur le territoire national, afin de fournir des « valeurs de référence » pouvant être utilisées en particulier dans l'évaluation socioéconomique des investissements publics. »

Distinguant la « biodiversité ordinaire et la biodiversité remarquable », qui ne doivent pas faire l'objet d'approches semblables, il ouvre en fait un large champ de réflexion scientifique, de débat et d'évolutions institutionnelles afin qu'à terme aussi rapproché que possible, des valeurs tutélaires puissent être attribuées aux divers éléments de la biodiversité et légitimées auprès d'instances pertinentes pour être prises en compte dans le jeu économique.

Le rapport souligne que l'usage de valeurs tutélaires, s'il est souhaitable dans de nombreux cas ne dispense pas de tous les autres moyens (notamment d'interdictions) de protection et de restauration de la biodiversité.

2) Les gaz à effet de serre

Donner un prix à la tonne de CO₂ équivalente correspondant aux émissions de gaz à effet de serre fait maintenant l'objet d'un consensus au sein de l'Europe et d'une grande partie du monde. Dans la littérature académique et les nombreux débats sur ce sujet, il existe une myriade de valeurs de la tonne de carbone (ou de valeurs de la tonne de CO₂²¹) reposant sur des concepts théoriques, des méthodes de calcul et des hypothèses de cadrage différents. Les valeurs évoquées vont de 5 € à 700 €..

Compte tenu des conventions de calcul nécessaires, ces modes de déduction d'un prix du carbone aboutissent toutefois à des chiffres incertains et arbitraires. On peut préférer une méthode plus directe consistant à fixer a priori des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et à calculer le montant de la taxe permettant d'obtenir la modification souhaitée des comportements. Une telle approche débouche sur des estimations nettement plus élevées, sans doute irréalistes à court terme²².

Il est au total assez vraisemblable que la valeur attribuée au carbone ne sera jamais une vraie valeur économique résultant d'un calcul précis. Ce ne peut être qu'une valeur « tutélaire » reflétant une convention sociale officialisée par les pouvoirs publics. Le groupe de travail se range volontiers au point de vue exprimé dans une note du CAS : « *compte tenu des incertitudes qui pèsent sur sa détermination, la valeur de la tonne carbone qui sera retenue comportera toujours une part d'arbitraire : il est donc souhaitable que sa détermination fasse l'objet d'une réflexion aussi large que possible*²³ »

²¹Les engagements internationaux étant libellés en général en tonnes de CO₂ équivalentes, la mission préconise d'employer systématiquement cette mesure, et non la « tonne de carbone équivalent » Rappelons que le prix de la « tonne de carbone équivalent » vaut environ 3,7 fois le prix de la « tonne de CO₂ équivalent ».

²²Cf. Les travaux de M. Jean-Marc Jancovici (http://www.manicore.com/documentation/serre/taxe_C.html).

²³Conseil d'analyse stratégique, « Préparation du Grenelle de l'environnement. État des lieux des valeurs de référence de la tonne carbone », juillet 2007.

La circulaire ministérielle qui encadre les évaluations des infrastructures de transport propose de retenir une « valeur tutélaire » de la tonne de carbone à 100 €, soit 27 € la tonne de CO₂, qui correspond aux conclusions du rapport « Boiteux » de 2001²⁴.

Réalisé à l'initiative de la Commission européenne, le rapport « HEATCO » aboutit à des valeurs CO₂ allant de 22 €/tCO₂ en 2010 jusqu'à 85 €/t CO₂ en 2050. On peut penser qu'un consensus européen se fera prochainement autour de valeurs de cet ordre, qui peuvent paraître plutôt modeste dans la gamme des évaluations, mais qui sont assurément plus élevées que la valeur zéro qu'on lui donne actuellement le plus souvent.

Le rapport du Conseil d'analyse stratégique publié en juin 2008 recommande une valeur de 32 € par tonne de CO₂ augmentant progressivement pour atteindre 50 € en 2020 et 100 € en 2030. Après 2030, cette valeur de 100 euros croît au rythme du taux d'actualisation public. Avec ces hypothèses, la valeur du carbone croît de 100 euros la tonne de CO₂ en 2030 à 200 euros en 2050. Cette estimation se veut compatible avec la division par quatre des émissions en 2050, et un plafonnement à 480 ppm. De la concentration en équivalent CO₂ à cette date. Toutefois, le CAS reconnaît que « La valeur du carbone recommandée est le fruit d'un compromis réalisé au sein de la commission entre économistes, représentants des partenaires économiques et sociaux et des associations environnementales. »

Cette méthode de consensus utilisée par le CAS est sans doute la seule qui donne une chance de prise en compte réelle des conclusions, et on ne peut que souhaiter que ces recommandations entrent dans les faits car elles constituent un progrès considérable : à l'heure où ces lignes sont écrites, la tonne de CO₂ se négocie autour de 8 € sur le marché des quotas.

Il faut cependant les lire à la lumière de deux considérations :

- l'hypothèse « facteur 4 » et l'atteinte d'une concentration de 450 ppm, selon les conclusions du GIEC, correspond à une évolution climatique probablement catastrophique et aux conséquences largement imprévisibles ;
- le compromis réalisé au sein du groupe de travail du CAS aboutit probablement à une certaine modération de l'évolution retenue comme nécessaire. Les travaux d'« Entreprises pour l'environnement », par exemple, association de grandes entreprises peu suspecte d'ignorer les contraintes économiques, débouchent sur des valeurs sensiblement plus élevées.

La conférence de Copenhague, à l'automne 2009, sera à cet égard d'une extrême importance.

3) Des évaluations qui dépendent du taux d'actualisation

La plupart des méthodes d'évaluation reposent sur l'évaluation du coût actualisé des conséquences du réchauffement. Ce mode de calcul repose entièrement sur le choix d'un « taux d'actualisation ». Ce taux d'actualisation, qui exprime la préférence pour le présent des agents économiques, a une grande influence sur la rentabilité calculée de la plupart des projets d'investissement. Pour être utile comme outil d'allocation optimale des ressources, ce taux doit être le même dans tous les secteurs de l'économie. Les taux couramment utilisés en France et en Europe, de l'ordre de 4 à 5 %, pénalisent fortement les bénéfices à long terme par rapport aux coûts à court terme, et rendent « non rentables » la plupart des mesures en faveur des générations futures.

²⁴ « Transports : choix des investissements et coûts des nuisances » BOITEUX Marcel, BAUMSTARK Luc. Commissariat général du plan. La documentation française.

Une manière de surmonter cette contradiction consiste à considérer que le prix des biens environnementaux est appelé à augmenter relativement plus vite que les autres prix, du fait de leur raréfaction progressive continue. Dès lors, dans les calculs d'arbitrage entre le présent et le futur, le taux d'augmentation relatif des prix environnementaux vient en diminution de l'effet du taux d'actualisation. Cette approche a paru acceptable à la mission, même si les valeurs à donner aux différents paramètres méritent approfondissement : il y a lieu de mettre à l'étude cette question pour donner une référence homogène aux décisions publiques.

L'attribution d'une valeur monétaire aux dommages d'ordre environnemental permet de rééquilibrer les décisions économiques dans le sens du ménagement de l'environnement, et doit donc être recommandée. Il faut en revanche abandonner pour longtemps l'espoir de chiffrer en termes monétaires tous les paramètres du développement durable.

C. LE TRAITEMENT ÉCONOMIQUE DES EXTERNALITÉS ET DE L'IRRÉVERSIBILITÉ²⁵

Les prix qui s'établissent sur les marchés entre acteurs économiques marchands sont incapables, seuls, de prendre en compte les externalités conduisant aux dégradations irréversibles les plus graves, les puissances publiques se trouvent alors devant la responsabilité d'introduire de manière volontaire dans les paramètres économiques les correctifs nécessaires, dont on peut penser que l'ampleur est destinée à croître de manière très importante à moyen terme. Elles disposent de quatre leviers :

- la fiscalité ;
- le rationnement ;
- la réglementation ;
- l'intervention économique (aides conditionnelles).

1) La fiscalité

Le premier terrain où se joue la réintégration des externalités environnementales est la politique fiscale. Elle repose, au moins de manière implicite, sur l'évaluation d'un coût économique de ces externalités, dont on a évoqué ci-dessus, dans le cas des dégradations irréversibles, la construction méthodologique. Si les acteurs économiques ne font pas naturellement les choix conformes aux impératifs du développement durable, c'est que la structure des prix ne les y conduit pas : aujourd'hui par exemple de nombreux investissements destinés à économiser l'énergie (notamment dans les bâtiments ou dans les transports) ne sont pas rentables aux coûts du marché et aux taux d'intérêt en cours, alors qu'un consensus technique et politique les juge pertinents. Une arme privilégiée dont disposent les pouvoirs publics pour faire évoluer la structure des prix est la fiscalité.

L'optique du développement durable appelle une révolution des doctrines fiscales : l'impôt, dont le statut n'était jusque-là justifié que par la nécessité de financer les dépenses publiques, et dont toute assiette était contestable en termes économiques, se voit reconnaître une justification nouvelle lorsqu'il porte sur des ressources en voie de raréfaction ou sur des activités générant directement ou à terme des dommages irréversibles pour l'humanité.

²⁵Voir « Les instruments économiques du développement durable », rapport du groupe de travail présidé par Jean-Pierre LANDAU, juillet 2007.

La conciliation des aspects environnementaux, sociaux et économiques du développement durable trace une voie fiscale naturelle, dite du « double dividende », qui consiste à augmenter progressivement la fiscalité sur les facteurs d'irréversibilité dommageable (comme la production de gaz à effet de serre ou les atteintes à la biodiversité) pour diminuer les taxations pénalisantes pour l'économie (notamment celles qui portent sur la main-d'œuvre et dissuadent l'emploi) et financer les dépenses sociales actuelles et futures (notamment les retraites). Elle est conforme aux engagements internationaux de la France, qui comportent « l'aménagement progressif de la fiscalité » pour prendre en compte les externalités. Le rapport de 2005 du conseil des impôts sur le thème « fiscalité et environnement » constatait que selon les critères retenus pour les statistiques d'Eurostat, la part de la fiscalité liée à l'environnement était plus limitée en France que dans les principaux pays de l'Union européenne.

Au regard d'un tel raisonnement, toute action de dégrèvement fiscal portant sur des produits dont les prix augmentent du fait de l'augmentation du coût des ressources rares (notamment du pétrole) est un recul préjudiciable à la fois à l'environnement et à l'économie. La légitime prise en compte des difficultés des producteurs touchés par la mise en cause de l'équilibre financier de leur activité doit passer par d'autres voies.

2) Le rationnement

Le rationnement, dans son principe, vise à fixer une restriction et parfois une limite d'ensemble (« cap » en anglais) aux prélèvements sur une ressource naturelle ou à des rejets polluant un milieu. Il fixe en conséquence un objectif à atteindre indépendant des systèmes de fonctionnement socio-économiques. Typiquement de tels systèmes ont pu être appliqués à la limitation de ressources alimentaires (tickets de rationnement pendant et après la seconde guerre mondiale), et sont utilisés pour réduire le prélèvement (ne cueillir que ce que la main peut contenir en fleurs d'une espèce protégée) ou en limiter l'ampleur (quota de pêche fixés à l'évaluation de ce que permet la dynamique biologique de la population de poissons, etc.) ou enfin pour encadrer les rejets de polluants (SO₂, et maintenant gaz carbonique dans le cadre du système européen de quotas d'émission).

Dans le cas de la limitation à un objectif d'ensemble, se pose immédiatement la question de la répartition des quotas, sujet qui ramène dans la sphère socio-économique. Ressource rare, on sait le marché noir auquel le système peut conduire. À l'inverse d'un laisser faire, intégrées au fonctionnement de la rationalité économique, les limitations peuvent ouvrir la voie à un marché organisé d'échange de quota. L'organisation d'un tel marché crée les conditions d'une optimisation pour atteindre au moindre coût collectif l'objectif de réduction. En fonction de leur propre coût de réduction du prélèvement ou du rejet, les agents économiques décident, soit de prendre les mesures (gestion, investissement, arrêt d'exploitation, etc.) qui permettent de limiter leur prélèvement ou rejet, soit de vendre ou d'acheter des quotas sur le marché organisé, soit d'arbitrer un mix optimal des deux actions.

Le fondement, en théorie économique, de ce système, comme de celui qui utilise les taxes environnementales, s'appuie sur l'asymétrie d'information entre le régulateur (l'État connaît ses objectifs globaux, mais pas les coûts d'abattement de chacun des agents) et les agents économiques (qui eux ignorent le coût collectif des externalités de leurs activités).

Il est donc important de souligner qu'un tel système permet de révéler, par le marché, le coût collectif d'un objectif de la société et de l'atteindre avec la meilleure efficacité économique. La présentation faite parfois de ce système sous les traits d'une monétarisation de droits à polluer appelée par l'expansion d'un ultra-libéralisme financier est évidemment calomnieuse à double titre : 1 – les droits à polluer étaient auparavant non limités et gratuits, 2 – un tel système exige une régulation forte (mesure des prises de pêche ou des émissions de CO₂, registre d'échange des droits, sanctions dissuasives, ce que montre le dispositif ETS en Europe).

3) La réglementation et l'intervention

La puissance publique intervient pour édicter des normes ou aider financièrement la prise en compte du développement durable. Parallèlement, dans les autres domaines de l'action publique, chacune de ses interventions peut avoir des implications favorables ou défavorables en termes de développement durable. Le terrain où se joue la prise en compte des économies environnementales est alors celui de l'évaluation des politiques publiques.

4) L'évaluation des externalités environnementales des politiques publiques

Les plans et programmes publics, et bientôt les projets, sont soumis, au titre des directives européennes, à une évaluation environnementale²⁶ sous le contrôle d'une « autorité environnementale » (en France, ce sont les préfets qui exercent cette responsabilité pour les dossiers locaux, et une instance située au GGEDD pour les dossiers nationaux). Il y a lieu d'imaginer un développement de cette obligation, notamment à l'occasion de l'étude des programmes de la LF²⁷. Ces études permettent d'asseoir sur des bases scientifiques et démocratiques des objectifs et des indicateurs de développement durable en matière environnementale. De la même manière, l'évaluation a posteriori des politiques publiques en termes de conséquences environnementales est nécessaire pour déterminer ou infléchir les stratégies. L'évaluation de la « neutralité carbone » des contrats de projet en est un exemple : une évaluation a priori (incomplète, les infrastructures routières en étant exclues) a été faite sur la base d'une neutralité d'impact, et il conviendra d'en faire l'évaluation a posteriori, sur la base de données suffisamment précises.

Dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique des grandes infrastructures, on observe une grande dispersion dans les calculs de coûts externes publiés en Europe. Les pays du Nord de l'Europe retiennent des valeurs plus élevées que la France, prenant en compte un périmètre plus large d'effets nocifs, des valeurs plus élevées pour la pollution de l'air ou l'émission de CO₂, etc.

²⁶Qui ne comprend pas à l'heure actuelle d'évaluation des aspects sociaux et économiques.

²⁷Les programmes au sens de la LOLF ne sont pas soumis en tant que tels à la directive « plans-programmes » mais des actions incluses dans les programmes le sont.

Propositions : Internaliser les externalités

1 Chiffrer et internaliser les externalités (spécialement les irréversibilités): les GES, la diversité biologique, notamment en utilisant les instruments économiques;

2 Adopter une tarification nationale de la tonne de carbone, et un mode de réévaluation

3 Fiscalité

3-1 Engager une évaluation de la fiscalité au regard du développement durable

3-2 Généraliser l'application du principe pollueur payeur

II. LES DIMENSIONS SOCIALES, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. LA DIMENSION SOCIALE

La dimension sociale du développement durable fait l'objet de définitions diverses suivant les sources. La mission d'enquête propose d'adjoindre à l'acception européenne du concept, qui englobe l'emploi, d'une part la cohésion sociale, d'autre part les impératifs de santé publique qui lui paraissent faire partie des conditions essentielles d'un développement durable. Les questions de respect des droits de l'homme peuvent également être pour partie objectivées.

Au plan international, la dimension sociale du développement durable est parfois formulée en termes de « capital social ». Selon la définition la plus souvent citée (Putnam 1995), « Le capital social fait référence à des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel ». L'intérêt de cette notion est qu'elle met l'accent sur le fait que les liens sociaux (et en particulier les réseaux associatifs) constituent une ressource productive, à la fois au plan économique et, de manière plus large, en vue du bien-être social. Dans la perspective du développement durable, il est pertinent de s'interroger sur la manière dont les politiques publiques (éducation, politiques sociales, urbanisme, développement local) affectent la reproduction et le développement à long terme de cette ressource. À titre d'exemple, les indicateurs de développement durable du ministère britannique de la défense comprennent des indicateurs d'implication du ministère dans la vie locale (développement d'activités volontaires, intégration dans la communauté locale).

Bien entendu, l'impact des politiques publiques sur ces chapitres n'est pas toujours facile à analyser. La mission estime cependant que pour une grande partie de ces politiques, les procédures d'étude d'impact a priori et d'évaluation a posteriori trouveraient leur utilité sur ce chapitre comme sur les aspects environnementaux évoqués ci-dessus.

On peut enfin s'interroger sur les risques d'instabilité dus au développement incontrôlé des réseaux cybernétiques, que ce soit du fait des malveillances, des possibilités d'effondrement en cascade des systèmes, des atteintes possibles à la vie privée ou aux libertés publiques, etc. La mission ne peut que se borner à mentionner ce point de vigilance, trop neuf et trop évolutif pour faire l'objet d'objectifs précis et d'indicateurs.

B. L'ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES ESSENTIELS

L'accès de tous aux biens et services essentiels (logement, eau et assainissement, santé, éducation...) fait partie intégrante des objectifs du développement durable, à la charnière entre l'économique et le social. Cet accès implique :

- un effort productif suffisant orienté vers ces biens et services : les impératifs de la préservation de l'environnement sont parfois à mettre en regard avec cette nécessité ;
- un accès suffisamment partagé, incompatible, à niveau de développement donné, avec la grande pauvreté et l'existence d'inégalités excessives : les impératifs de la compétition économique sont à mettre en regard avec la nécessité d'une redistribution suffisante envers les moins armés dans cette compétition.

Les objectifs européens de développement durable incluent des objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il existe de bons arguments pour penser que l'accroissement actuellement constaté des inégalités, tant entre les pays qu'au sein des différents pays, ne peut être un phénomène « durable ».

C. LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

Au nombre des fragilités qui affectent les perspectives de développement durable, la question de la volatilité de l'économie monétaire apparaît comme croissante.

Les fonctions de la monnaie sont classiquement énoncées comme unité de compte, moyen d'échange et réserve de valeur. Dans une perspective de développement durable l'unité de compte doit être la plus stable et la plus universelle possible afin de faciliter l'échange et la création d'activités mais aussi de préparer l'avenir en mettant l'épargne au service de l'investissement. Mais l'instabilité monétaire liée aux changes flottants et la financiarisation de l'économie produisent des effets contre productifs du point de vue de la « soutenabilité » du développement. Lorsque les masses financières en jeu sont déconnectées de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie réelle au point que l'économie financière est quatre fois supérieure au PIB mondial et représente 98 % des échanges monétaires quotidiens²⁸, la fonction de réserve de valeur se transforme en logique purement spéculative marquée par le court terme. On assiste alors, comme l'a montré Joseph Stiglitz prix Nobel d'économie, chargé par le Président de la République d'animer une commission internationale sur la recherche de nouveaux indicateurs de richesse à des phénomènes systémiques, qui invalident la fonction d'échange de la monnaie et sont contradictoires avec des stratégies de développement durable tirant l'économie vers « le court termisme », empêchant les investissements environnementaux nécessaires et creusant les inégalités sociales mondiales. Les dérèglements de l'économie spéculative combinés avec ceux d'un productivisme sans vue d'ensemble ont ainsi conduit à une double crise écologique et financière dont les conséquences sociales pourraient être meurtrières si l'outil majeur qu'est la monnaie n'est pas l'objet d'une régulation internationale au service du développement durable²⁹. La conjonction de ces crises va provoquer une attente croissante à l'égard des autorités politiques et singulièrement des autorités politiques locales qui seront en première ligne par rapport aux attentes de citoyens marqués par les effets économiques et sociaux de ces bouleversements³⁰.

²⁸Cf. les chiffres donnés par Alan Greenspan, ancien président de la FED dans son livre « Le temps des turbulences ».

²⁹Régulation qui appelle réouverture d'un débat démocratique sur la monnaie, ses conditions d'émission, de régulation et de circulation.

³⁰Ce paragraphe a été écrit en décembre 2007.

D. LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le thème du développement durable appelle, plus encore que d'autres le débat public le plus large :

- parce qu'il mêle indissolublement données objectives, projections incertaines et jugements de valeur ;
- parce que tous les citoyens sont touchés par les conséquences à court et long terme des mesures prises ou à prendre ;
- parce que les mesures contraignantes qui en découlent requièrent un consensus social minimal qui ne peut progresser que dans le débat public à tous niveaux ;
- enfin et surtout parce qu'il engage une évolution des comportements, de notre culture et de notre vision du monde qui ne peut naître que dans la pédagogie et la confrontation des points de vue.

Le « Grenelle de l'environnement » s'est inscrit dans cet impératif. Chacun peut constater qu'il s'agit d'une étape, certes importante, sur le chemin d'une prise de conscience qui doit croître rapidement.

Reste pour cela à articuler de manière pérenne le débat public et les processus de décision démocratique, qui dans le cas du « Grenelle » ont été traités de manière séquentielle, le débat politique succédant chronologiquement au débat entre parties prenantes.

Des modes d'articulation institutionnelle pérennes restent à concevoir entre les deux volets de la gouvernance démocratique : le débat public et la délibération politique. Les institutions qui opèrent sur ce champ, tel le Conseil économique et social, le Conseil national du développement durable ou la Commission du débat public ne suffisent pas aujourd'hui à couvrir le besoin. Il n'appartient pas à la mission de produire des propositions institutionnelles sur ce point, mais il n'est pas sans impact sur la production et l'usage des indicateurs utiles.

Propositions : Prendre le développement durable dans toutes ses composantes

- 1 Introduire l'accès aux biens essentiels** (logement, soins, éducation...) dans les indicateurs du développement durable
- 2 Introduire les aspects de santé publique**, notamment de santé au travail dans les indicateurs du développement durable
- 3 Introduire des indicateurs de bilan social** dans les indicateurs sociaux du développement durable
- 4 Introduire des indicateurs d'inégalité** dans les indicateurs du développement durable
- 5 Étendre progressivement les obligations d'évaluation** des politiques, programmes, plans et projets à tous les aspects du développement durable

III. LA QUESTION CENTRALE DE LA LOLF

A. LA SNDD ET LA LOLF DANS LA LFI 2006

La prise en compte des objectifs des programmes d'action de la SNDD dans les programmes de la première LFI « en mode LOLF » (2006) a été examinée à partir d'un échantillon de cinq programmes significatifs de la SNDD³¹. Les rapports entre les objectifs mentionnés dans la LFI et les objectifs de la SNDD ont été classés en trois catégories selon une grille d'analyse visant à identifier :

- l'existence d'un lien.
- la possibilité d'un lien.
- l'absence de lien.

Sur l'échantillon examiné, plus de 50 % des objectifs de la SNDD n'auraient pas de transcription dans les programmes de la LFI et, lorsque les objectifs de la SNDD sont pris en compte, cela resterait très partiel. De façon plus fine, des liens explicites apparaissent :

- à 50 % pour les objectifs d'éducation à l'environnement (programme Le citoyen, acteur du développement durable) ;
- à 29 % pour les objectifs du programme Territoires ;
- à 80 % pour les objectifs du programme Agriculture ;
- à 42 % pour les objectifs du programme Transport ;
- à 100 % pour les objectifs d'éco-responsabilité (programme Vers un État exemplaire).

L'échantillon retenu de PAP (Projets Annuels de Performance) ignore plus de 50 % des objectifs de la SNDD qu'on attendrait d'y trouver, et ceux mentionnés le sont de façon très partielle (les objectifs relatifs à l'éco-responsabilité de l'État n'apparaissent que dans le programme 211). On peut supposer qu'une part sensiblement plus grande des objectifs et actions de la SNDD est couverte par les politiques publiques correspondantes, mais sans précisions sur les modalités, le niveau d'exigence et de performance. L'estimation de l'effort budgétaire, probablement significatif, qui contribue directement à la promotion d'un développement durable est impossible à ce stade compte tenu des fortes incertitudes évoquées au-dessus.

B. TIRER LES CONSÉQUENCES POUR LA LOLF DE LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION (CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT)

La Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 portant Charte de l'environnement (cf. annexe n° 5) a inscrit la promotion du développement durable dans la Constitution française. Cette inscription est postérieure à la promulgation, en août 2001, de la loi organique relative aux lois de finances.

L'article 6 de la Charte constitutionnelle dispose en effet : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

³¹ « Le citoyen, acteur du développement durable et Éducation à l'environnement pour un développement durable », « Territoires », « Transports », « Agriculture et pêche », « État exemplaire / Éco-responsabilité des administrations ».

Il convient aujourd'hui de mettre en accord notre « constitution budgétaire » et ses modes d'application avec la loi fondamentale française.

Pour ce faire, les conclusions du « Grenelle de l'environnement » proposaient d'ajouter un « titre » relatif au développement durable à la LOLF. À l'examen, il n'est pas nécessaire de modifier le texte de la loi organique, mais il y a lieu :

- d'examiner du point de vue du développement durable la structure et le contenu des documents budgétaires (notamment les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance) ;
- d'examiner sous ce même angle les procédures de contrôle et d'audit des programmes ;
- d'introduire cet impératif dans la responsabilité des directeurs de programme vis-à-vis du Parlement ;
- et de l'intégrer dans les procédures courantes de dialogue et de contrôle de gestion.

Le caractère triennal des prévisions budgétaires à partir de la LF 2008 est un point très positif, sur ce sujet qui s'accommode mal du raisonnement à trop court terme.

C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Dans la forme actuelle de la loi de finances, les objectifs et les indicateurs sont classés selon les parties prenantes intéressées :

- du point de vue du citoyen ;
- du point de vue de l'usager ;
- du point de vue du contribuable.

En fait, et notamment à la lumière de la Charte constitutionnelle, il manque une partie prenante dans l'énumération des destinataires des politiques publiques : « l'Humanité »³², dans sa dimension spatiale (l'ensemble des habitants de la planète) et temporelle (les générations actuelles et futures). Il y a lieu en effet aujourd'hui de ne pas borner les objectifs et les impacts des politiques publiques au citoyen à l'usager et au contribuable d'ici et d'aujourd'hui³³.

L'impératif général évoqué par la charte constitutionnelle prend une réalité juridique notamment dans les engagements internationaux de la France en matière d'environnement par exemple en matière d'émissions de gaz à effet de serre, de biodiversité, de ménagement des ressources, de limitation des pollutions et des risques, etc., mais aussi, dans l'acceptation complète du terme « développement durable », au progrès social et civique, aux solidarités inter-générationnelles et interterritoriales et aux équilibres économiques, par exemple en matière de déficit budgétaire ou de dette publique. Ces engagements fondent l'inscription d'objectifs dans les lois de finances.

³²L'Humanité, à la différence d'autres termes envisageables (« La planète » ? « Les générations futures » ? « Notre avenir constitue aujourd'hui une catégorie juridique du droit international (cf. le « crime contre l'humanité »). Cf. Michel Serres : « le développement, c'est un nouveau rapport contractuel de l'homme, et ses organisations, avec les biens publics mondiaux devenus sujets de droit ».

³³Certes on pourrait entendre les trois destinataires actuellement mentionnés comme ceux d'aujourd'hui et de demain, de France et du monde, mais ce serait occulter les nécessités d'arbitrage entre le présent et l'avenir et entre les différentes échelles du bien commun.

Distinguons d'emblée ce qui tient au fonctionnement courant de l'administration, où l'objectif général est souvent évoqué en termes d'éco-responsabilité ou « d'État exemplaire », et la conduite des politiques publiques dont il faut évaluer et surveiller l'impact sur l'environnement, les implications sociales et les conséquences économiques (ces dernières étant évidemment les mieux expertisées du fait même qu'on s'inscrit dans une procédure budgétaire).

1) L'impact des politiques publiques sur le développement durable

Ce sujet comporte deux volets : la mise en œuvre de politiques destinées à améliorer la situation au regard des impératifs du développement durable, et la vérification que les politiques courantes prennent en compte ces impératifs et ne leur portent pas préjudice (« l'éco-conditionnalité »).

La variété des politiques publiques conduites ou influencées par l'État ne permet pas de proposer des objectifs et des indicateurs de développement durable uniformes sur l'ensemble du champ.

Dans la loi de finances pour 2007, les programmes qui affichent explicitement des objectifs de développement durable sont ceux du ministère directement en charge de ces impératifs :

- ministère en charge du développement durable ;
- ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- ministère en charge de l'industrie ;
- ministère en charge de la coopération.

Les autres ministères n'affichent pratiquement aucun objectif spécifiquement dédié au développement durable y compris le ministère des DOM-TOM en dépit de l'importance des enjeux.

Quand bien même des objectifs de DD sont affichés, les indicateurs de suivi sont parfois insuffisants. À titre d'exemples³⁴ :

- dans le PAP agriculture et pêche 2008 Programme 154 « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable », l'objectif 1 : « concilier activités économiques et préservation des milieux (du point de vue du citoyen) » comportait quatre indicateurs en 2006 dont trois ont été supprimés ou modifiés en 2007. C'est ainsi par exemple que l'indicateur sur l'« état des ressources halieutiques exploitées par les navires français » qui fait partie des douze indicateurs de la SNDD et qui est aussi utilisé par l'Union européenne a été supprimé. Le PLR 2006 notait que l'état des ressources exploitées par la pêche française s'améliorait progressivement par rapport à la première moitié des années 90. Toutefois la fraction des stocks surexploités représentait encore plus de 50 % des ressources utilisées.
- dans le Programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » du MEEDDAT :
 - la protection et la restauration du vivant sauvage, qui constitue une des quatre priorités du programme, n'est suivie que par des indicateurs de maîtrise des coûts pour l'état des espaces protégés ;
 - l'indicateur d'évolution de la biodiversité de l'avifaune commune, qui fait partie des douze indicateurs prioritaires de la SNDD et qui est aussi retenu par la stratégie européenne de développement durable a été supprimé des indicateurs LOLF au motif que de nombreux éléments intervenant dans sa variation échappaient à l'action du responsable de programme ;

³⁴V. un exemple détaillé en annexe 12 : la Mission Interministérielle de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur MIRES.

- les objectifs 3 « améliorer l'efficacité biologique et l'efficience du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages » et 4 « inciter par le biais d'action partenariale à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacées » ne sont suivis que par des indicateurs d'efficience des crédits publics (point de vue du contribuable) ; ils ne font l'objet d'aucun indicateur de résultat ni d'efficacité ;
- pour l'objectif n°2 « gestion intégrée de la ressource en eau », la « proportion des masses d'eau en bon état » ne sera disponible que pour le PAP 2009 ;
- plusieurs indicateurs se rapportant au développement durable qui avaient été introduits (indicateur de suivi des oiseaux communs, état des ressources halieutiques exploitées par les navires français...) ont été supprimés.

On comprend bien que pour la LOLF, les indicateurs doivent être simples et réactifs à l'action du responsable de programme. Or dans le domaine du DD, nombre d'indicateurs ne réagissent qu'à moyen ou long terme, les intervenants sont souvent multiples et les interactions complexes.

Enfin, le pilotage par le MEEDDAT des opérateurs placés sous sa tutelle ne fait l'objet d'aucune mention dans le dispositif de mesure de la performance en dépit de l'importance des enjeux : la mission écologie et développement durable ne représentait en 2007 qu'environ 25 % des crédits budgétaires pour l'environnement (30 % en 2008 avec la nouvelle configuration du MEEDDAT) et un dixième de l'effort de l'État tel que retracé par le jaune annexé au PLF 2008. Les ressources propres (taxes affectées, dépenses fiscales) des opérateurs du secteur de l'écologie ont un poids croissant.

Un « Document de Politique Transversal » (DPT) sur l'évolution climatique rassemble les extraits des programmes en rapport avec cette question, sans y ajouter de substance propre.

Un exercice pratiqué sur 20 programmes arbitrairement sélectionnés montre qu'une part importante d'entre eux est susceptible d'accueillir des objectifs de développement durable. Il paraît réaliste de penser que la part de ces objectifs augmentera au fil des ans, au fur et à mesure que la conscience des impératifs du développement durable se généralisera. Le choix et la formulation de ces objectifs doivent être discutés entre le responsable du programme et le haut fonctionnaire au développement durable, puis discutés avec les parties prenantes extérieures à l'administration, dans l'esprit du « Grenelle », avant d'être inclus dans le projet de loi de finances soumis au Parlement.

2) « L'État exemplaire » ou l'éco-responsabilité³⁵ des administrations

Elle comporte elle aussi deux volets : la mise en œuvre d'actions améliorant la situation au regard du développement durable et l'éco-conditionnalité des actions courantes.

Il s'agit d'un sujet simple dans ses principes :

- les objectifs d'économie d'énergie, d'eau ou de papier, la récupération des déchets, etc. sont simples à formuler et d'autant mieux compris de tous qu'ils sont identiques à ceux de tous les ménages ;
- dans ce domaine, à peu près tout est chiffrable et les données de gestion, lorsqu'elles sont correctement ordonnées, fournissent la matière première de ce chiffrage ;

³⁵Au sens strict, l'éco-responsabilité ne concerne que la responsabilité environnementale. Pour la commodité du vocabulaire, nous l'entendons ici comme comprenant également les impératifs sociaux et économiques du développement durable.

- les responsabilités sont en général facilement attribuables et la relation entre les actions et les résultats est directe. Les résultats peuvent de plus être agrégés aux différents niveaux d'organisation.

Pour toutes ces raisons, l'éco-responsabilité des administrations se prête particulièrement bien au management par objectifs et s'inscrit parfaitement dans la logique de la LOLF.

Mais on est confronté à un certain nombre de difficultés d'application :

- le développement durable, objectif tout à fait majeur à l'échelle de l'ensemble de l'administration française (qui représente en elle-même une part significative de l'activité économique), redevient pour chaque administration d'un ordre second derrière les objectifs « de cœur de métier » de l'organisation. Ainsi, lorsqu'on souhaite pour l'application de la LOLF des objectifs et des indicateurs peu nombreux, les objectifs d'éco-responsabilité n'apparaissent plus nulle part dans les PAP³⁶. Pourtant, c'est bien chaque administration qui doit être tenue pour responsable de ses résultats dans ce domaine et sûrement pas un ministère pour le compte des autres ;
- les systèmes d'information sur ces questions sont encore très peu développés : on connaît le plus souvent les consommations des administrations avec une incertitude qui rend impossible la mesure des progrès et la fixation d'objectifs raisonnables ;
- le développement d'une attitude vertueuse en matière d'environnement est, au moins dans le domaine des économies d'énergie et de la limitation de l'émission des gaz à effet de serre, handicapé par des structures de prix qui n'intègrent pas les déséconomies externes (cf. supra : II – 1) au prix du marché et aux taux d'actualisation courants ; ainsi de nombreuses opérations d'isolation thermique ne sont pas rentables alors qu'elles sont indispensables pour tenir les engagements internationaux de la France. De même, l'usage du chemin de fer, plus économe en carbone que la route, peut être budgétairement plus coûteux...

La circulaire du Premier ministre n° 5351 SG du 3 décembre 2008, à la suite des travaux du « COMOP 4 » du Grenelle (cf. annexe n° 13), a fixé des objectifs clairs aux administrations en matière d'éco-responsabilité. Un tableau de bord permettra de suivre les progrès réalisés et d'en tirer des conséquences en termes de « bonus malus » sur les crédits des ministères. Ce tableau de bord associé à la circulaire retient de nombreux indicateurs, pertinents pour la gestion des administrations. Il serait normal qu'en contrepoint de ces batteries d'indicateurs de gestion, on trouve le reflet de cette ambition d'un « État exemplaire » dans les documents budgétaires de la « performance » au titre de la LOLF. On a donc voulu se limiter ici à quelques objectifs phares répondant aux critères des guides d'application de la LOLF. Les travaux du COMOP et les discussions que la mission a pu avoir avec le groupe des hauts fonctionnaires au développement durable des différents ministères permettent de cerner assez facilement les objectifs et les indicateurs qu'il conviendrait d'inscrire dans la LF au titre de l'éco-responsabilité des administrations.

³⁶On en trouve des traces dans les documents de la « justification au premier euro », en termes de justification de dépenses plus que d'objectifs de résultat.

La hiérarchisation des objectifs, sur laquelle la mission d'enquête a dû se prononcer au cours de ses réflexions, met au premier rang la question des gaz à effet de serre, qui, comme on l'a montré, doit être considérée comme une contrainte plus forte que l'économie d'énergie. La diminution programmée de ces émissions constitue le premier registre d'objectifs, sur lesquels les administrations peuvent enregistrer des progrès tangibles sur la période triennale couverte par la programmation budgétaire 2008.

IV. LES ENJEUX DE RAPPORTAGE ET DE MANAGEMENT : L'UTILISATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ÉLABORÉS DANS LE CADRE DE LA LOLF

A. ÉTENDRE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE AUX ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS

L'article 116 de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (dite « loi NRE ») impose depuis 2002 aux entreprises françaises cotées sur le marché français (700 entreprises) de préciser dans leur rapport d'activité annuel la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité. L'évaluation de cette obligation demandée par le gouvernement en avril 2004 montre l'intérêt de cette mesure, même si sa bonne application demande un temps d'adaptation.

Aucune obligation de ce type ne s'impose aux entreprises publiques, aux différents organismes gérant des services publics, aux collectivités territoriales, aux administrations de l'État...

Il paraît nécessaire aujourd'hui d'étendre l'obligation de rapportage sur les conséquences sociales et environnementales de leurs activités à l'ensemble des organismes publics et parapublics :

- établissements publics de toutes natures ;
- collectivités territoriales ;
- organismes privés non lucratifs participant au service public (organismes de protection sociale) ;
- entreprises publiques.

B. RENDRE COMPTE AU PARLEMENT : LE « RAPPORT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Au-delà des objectifs et des indicateurs qui vont être inscrits directement en loi de finances, il apparaît nécessaire qu'à l'occasion de la présentation au Parlement de chaque mission et programme comportant un enjeu notable au regard du développement durable, les responsables ministériels soient tenus de présenter un rapport particulier sur les projets et les performances en matière de développement durable. Ce rapport se réfèrera à la SNDD et exposera à la fois les contributions du programme au développement durable, les impacts positifs ou négatifs des politiques publiques concernées et les éventuelles mesures correctrices des impacts négatifs. Il sera illustré par des ensembles d'indicateurs naturellement beaucoup plus détaillés que ceux qui figureront dans les Projets Annuels de Performance (PAP).

Il appartient au Parlement de déterminer comment il s'organisera pour examiner et discuter ces rapports, et la mission d'enquête n'a pas abordé ce point.

En revanche, au niveau administratif, de la même manière que les programmes sont discutés avec la direction du budget, il est nécessaire que le directeur de programme soit appelé à soutenir son rapport de développement durable devant une instance compétente, dotée de l'autorité nécessaire. Le format d'une telle instance, sa composition et son secrétariat général méritent réflexion, mais il serait souhaitable qu'elle comprenne, outre des experts des matières considérées, des représentants des différentes parties prenantes au « Grenelle ».

L'ensemble des rapports sectoriels alimentera un rapport global annuel sur l'action de l'État en termes de développement durable qui sera présenté au Parlement et publié. Ce rapport portera à la fois sur la mise en œuvre de la SNDD et, de manière plus précise, sur sa traduction budgétaire à travers les différents rapports ministériels. La loi de finances pour 2007 contient un Document de Politique Transverse (DPT) relatif aux évolutions climatiques. Il se borne aujourd'hui à collationner les extraits de PAP qui ont trait aux émissions de GES. Joint au « Rapport sur le développement durable », il pourra voir sa forme évoluer :

- en produisant un état des lieux des émissions par rapport aux engagements pris, éclairé par les travaux statistiques évoqués au 2-1 ci-dessus;
- dans un stade ultérieur, en s'élargissant à d'autres aspects du développement durable.

C. « L'AUDITABILITÉ » DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

Les objectifs et les indicateurs du développement durable qui seront inscrits dans la loi de finances doivent pouvoir être audités par une autorité compétente et suffisamment indépendante. On peut évoquer trois formules possibles :

- l'audit par les corps de contrôle de chaque ministère ;
- le recours au CIAP³⁷, ou à une instance analogue au CIAP, conjuguant sur un programme les lumières de membres de plusieurs corps de contrôles différents dont au moins un spécialiste de l'environnement ;
- la Cour des comptes, à charge pour elle de s'adjoindre les compétences techniques nécessaires, qui serait ainsi amenée à certifier le bilan environnemental et social de l'État comme elle est appelée à certifier ses comptes.

La première formule ne semble pas assurer à la fois la distance et la compétence spécialisée suffisantes. En revanche, les deux autres formules paraissent également acceptables à la mission d'enquête, éventuellement de manière cumulative.

De même que les comptes de l'État font aujourd'hui l'objet d'une certification par la Cour des comptes en application de l'article 58-5 de la LOLF, l'intervention de celle-ci dans l'examen des indicateurs de gestion environnementale (notamment de la « comptabilité carbone ») pourrait à terme évoluer vers des formes de certification adaptées. La Cour a par ailleurs été amenée à s'interroger sur la comptabilisation du patrimoine naturel au bilan de l'État notamment à travers l'exemple des forêts des départements d'outre-mer. La valorisation actuelle à l'euro symbolique par l'ONF par assimilation aux monuments historiques, ne saurait à l'évidence valoir « erga omnes » si l'on souhaite prendre en compte la valeur de la biodiversité.³⁸ Ce sujet est développé de manière approfondie dans le rapport du Centre d'Analyse Stratégique précité « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes ; Contribution à la décision publique » d'avril 2009.

D. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE DIALOGUE DE GESTION

Fondée sur les objectifs de la LOLF et sur le rapport de développement durable, les dialogues de gestion devront envisager les paramètres du développement durable présents dans les programmes. Les objectifs et les indicateurs correspondants s'intégreront naturellement dans le contrôle de gestion. Les plans d'actions locaux devront être ordonnés à la réalisation de ces objectifs, qui pourront être suivis à tous niveaux.

³⁷Comité interministériel d'audit des programmes, composé de membres des corps d'inspection des ministères, chargé d'auditer les projets de programmes avant leur inscription dans le projet de loi de finances.

³⁸La comptabilisation du patrimoine naturel est particulièrement complexe. En France, la commission interministérielle des comptes du patrimoine naturel avait établi des comptes expérimentaux entre 1978 et 1985 pour la faune et la flore sauvage, la forêt et les eaux continentales (en termes physiques et monétaires lorsque cela était possible) mais ces études n'avaient pas été poursuivies en raison de la tâche de recensement et des problèmes de valorisation monétaire.

**Proposition : Inclure des objectifs et des indicateurs de développement durable
tout au long de la chaîne administrative**

1 Le rapport de développement durable

Assortir le rapport de développement durable prévu par le projet de loi « Grenelle 1 » d'un tableau de bord chiffré.

2 La LOLF : Intégrer des objectifs et des indicateurs de développement durable dans la loi de finances

- 2-1 Introduire une catégorie d'indicateurs dans la LOLF du point de vue de l'humanité;
- 2-2 Mettre l'indicateur « bilan carbone ou équivalent » dans tous les programmes de la LOLF ;
- 2-3 Introduire quelques indicateurs communs à tous les programmes support ou équivalents ;
- 2-4 Produire dans chaque programme de la LOLF qui le justifie un rapport de développement durable intégrant un petit nombre d'indicateurs phares (dont quelques indicateurs synthétiques), et une synthèse par ministère et globale et le soumettre à un débat annuel au Parlement.

3 Le dialogue de gestion

Introduire des objectifs et des indicateurs de développement durable à tous les niveaux de dialogue de gestion

4 Les relations avec les opérateurs

Introduire des objectifs et des indicateurs de développement durable dans les contrats et conventions passés par État avec ses opérateurs

5 La responsabilisation des managers

Introduire des objectifs et des indicateurs de développement durable dans les lettres de mission des managers publics

6 Les interventions publiques

- 6-1 Systématiser les conditions d'éco-conditionnalité des aides publiques (art. 6 du traité d'Amsterdam) cf. notamment dans les DOM-TOM ;
- 6-2 Étendre à tous les aspects du développement durable les conditions d'éco-conditionnalité.

TROISIÈME PARTIE

LE JEU DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DANS LA GESTION ADMINISTRATIVE ET LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES³⁹

Il convient de prime abord de distinguer schématiquement deux grandes finalités des indicateurs et autres données chiffrées :

- la description et l'analyse d'une situation à des fins d'information, de connaissance et de mise en alerte. Cette finalité est principalement assurée par des « indicateurs d'état ». Ces indicateurs s'adressent à la fois aux observateurs et analystes et à l'opinion publique. Ils nécessitent d'être tenus d'une manière continue pour apprécier la situation courante et le contexte dans lequel va s'inscrire l'action publique. Les indicateurs synthétiques (indicateurs composites obtenus comme moyenne d'indicateurs hétérogènes, indicateurs monétaires étendus, empreinte écologique...) jouent un rôle important et méritent une attention particulière : permettent à l'opinion de se repérer facilement dans des problématiques complexes et facilitent la prise de conscience. Leur efficacité dépend de leur capacité d'évocation et de leur diffusion, notamment dans les médias ;
- la mesure de l'atteinte des objectifs d'une action. Ces indicateurs s'adressent principalement aux décideurs : ils permettent d'éclairer la décision publique de quelque nature qu'elle soit, puis d'en suivre les effets au cours du temps et de les comparer aux résultats attendus afin d'être en mesure de réagir (indicateurs de suivi). Ils figurent dans les documents de « rapportage », et comme tels, une part d'entre eux contribue à alimenter le débat démocratique. Ils peuvent être constitués à partir d'enquêtes statistiques ou résulter du traitement des données de gestion.

Il va de soi que ces deux finalités ne sont pas exclusives.

I. PENSER EN TERMES DE SYSTÈME D'INFORMATION

Le système d'information, entendu comme l'ensemble des données sur le développement durable, avec leurs modes d'élaboration et d'accès, est aujourd'hui à la fois foisonnant et lacunaire. En particulier, la réalisation d'un certain nombre d'engagements internationaux de la France ne peut être réellement vérifiée faute de mesure suffisamment précise du paramètre en cause.

A. LES INDICATEURS D'ÉTAT

La diversité des sujets compris dans le terme de « développement durable », et leur caractère contradictoire, ne permet pas d'imaginer un indicateur composite général de développement durable⁴⁰. On a donc recours à des batteries d'indicateurs.

³⁹Cf. annexe 16.

⁴⁰Il existe des indicateurs composites largement évoqués, contestés mais évocateurs, reflétant une composante du développement durable, comme l'« empreinte écologique » qui représente la surface de sol et d'océans nécessaire pour répondre aux besoins de consommation d'une population compte tenu des techniques actuelles.

Les indicateurs d'état du développement durable font l'objet de nombreux travaux, notamment au plan international : ONU, OCDE, etc. En France, l'IFEN avait engagé les premiers travaux sur le sujet. Avec la SNDD 2003, le ministère chargé de l'écologie a repris l'élaboration de ces indicateurs sous le pilotage d'un comité associant les parties prenantes. L'Union européenne quant à elle avec la nouvelle stratégie en faveur du développement durable a confié à EUROSTAT, piloté par un groupe comprenant des représentants des États membres, l'élaboration d'une batterie structurée d'indicateurs de développement durable articulée aux cibles fixées au plan européen, mis à jour tous les deux ans, y compris par des informations de chaque État membre.

Il convient de poursuivre l'adaptation des indicateurs de l'état du développement durable au plan national et de confier à l'INSEE et aux services statistiques nationaux la responsabilité d'assurer le recueil des informations et le calcul des indicateurs.

1) Les émissions de gaz à effet de serre (cf. ci-dessous)

Sur le sujet central de la mesure des émissions de GES, il convient de se fixer un certain nombre d'objectifs méthodologiques ambitieux : élaboration d'un ensemble de méthodes plus ou moins précises et détaillées mais cohérentes entre elles, élaboration de conventions de calcul permettant l'agrégation des bilans carbone (avec élimination des doubles comptes), élaboration d'une comptabilité carbone articulée avec la comptabilité nationale, liste d'indicateurs adaptés à différents objectifs (évaluation de l'impact d'un projet ou d'un programme, comparaisons, etc.), large diffusion de ratios et de chiffres de référence permettant à l'ensemble des acteurs sociaux (y compris les simples citoyens) de connaître les impacts de leurs consommations produit par produit, etc. Tous ces outils devront être, si possible, harmonisés au plan international. Il est indispensable que ces travaux soient coordonnés, validés et diffusés par une instance disposant d'une compétence et d'une autorité incontestable.

2) La biodiversité

Sur la question de la biodiversité, sept enjeux ont été définis au niveau communautaire et repris au niveau national :

- état et évolution des composantes de la diversité biologique ;
- menaces et pressions sur la biodiversité ;
- intégrité des écosystèmes et biens et services fournis par les écosystèmes ;
- usage durable ;
- état de l'accès et du partage des bénéfices ;
- état des transferts et de l'utilisation des ressources ;
- opinion publique.

Sur chacun de ces points, les travaux en cours du ministère en charge de l'écologie, dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité, permettront de déterminer des ensembles d'indicateurs d'état pertinents. Le dispositif de collecte, de gestion et de mise à disposition des données restera alors à ordonner.

3) Le social

Les données sociales (emploi, travail, inclusion, démographie, santé, logement, inégalités...) font l'objet de suivis de longue date, dans le cadre d'objectifs et de préoccupations qui n'ont été reliés que récemment à la problématique du développement durable. Il y a sans doute lieu de revisiter la structure de cet ensemble au regard de l'évolution rapide des problèmes de société, qui mettent en cause les définitions classiques : les notions de « ménage » ou d'« emploi », par exemple, ont perdu de leur homogénéité.

Partant de la situation actuelle, la constitution d'un système d'information cohérent et suffisant implique des coûts qu'il convient d'évaluer et de budgéter au fil du temps. Le rassemblement de cette information et sa structuration suppose des démarches méthodiques et donc des délais qu'il faut évaluer en années. On doit admettre que sur certains sujets, dans les prochaines années, la priorité sera de rassembler l'information en bon ordre à la structurer et à la diffuser. L'éclairage qui en résultera contribuera à lui seul à faire émerger de nouveaux objectifs d'action. L'expérience du management montre d'ailleurs que lorsqu'on commence à observer en détail une donnée et à la publier, les comportements ont tendance à évoluer d'eux-mêmes : on sait par exemple qu'observer et publier les consommations de reprographie bureau par bureau est une méthode généralement efficace pour les faire diminuer.

En 2003, un travail interministériel, mené sous l'égide du Commissariat général du plan, avec la participation de représentants de la société civile (membres du Comité national du développement durable), avait permis d'établir une batterie d'indicateurs de développement durable. L'exercice, repris en 2005 – 2006, mettait l'accent sur les enjeux en s'appuyant sur les travaux internationaux (OCDE) et européens (EUROSTAT) :

Tableau 1 : synthèse des enjeux stratégiques nationaux retenus

Enjeu 1. Ressources pour la croissance future
<i>Indicateur phare : produit intérieur brut par habitant en PPA</i>
<i>Déclinaison territoriale : Produit intérieur brut régional par habitant</i>
Enjeu 2. Cohésion sociale, mode de vie et santé
<i>Indicateur phare : taux de chômage de longue durée</i>
<i>Déclinaison territoriale : Proportion et nombre de chômeurs de longue durée parmi les demandeurs d'emploi par région et par département</i>
Enjeu 3. Changement climatique
<i>Indicateur phare : émissions totales de GES</i>
<i>Déclinaison territoriale : non renseignable pour l'instant⁴¹</i>
Enjeu 4. Biodiversité et ressources naturelles
<i>Indicateur phare : indice d'abondance des populations d'oiseaux communs en fonction du type d'habitat</i>
<i>Déclinaison territoriale : Occupation des territoires par les zones naturelles et les prairies</i>
Enjeu 5. Modes de production et de consommation
<i>Indicateur phare : quantité de déchets municipaux, PIB et population</i>
<i>Déclinaison territoriale : répartition par mode de traitement des ordures ménagères reçues dans les installations</i>
Enjeu 6. Équité intergénérationnelle
<i>Indicateur phare : taux de dépendance démographique</i>
<i>Déclinaison territoriale : taux de dépendance démographique par région</i>
Enjeu 7. Bonne gouvernance
<i>Indicateur phare : taux de participation aux élections législatives</i>
<i>Déclinaison territoriale : taux de participation aux élections législatives par région et par département</i>
Enjeu 8. Utilisation des sols
<i>Indicateur phare : évolution des surfaces artificialisées et de la population</i>
<i>Déclinaison territoriale : Évolution du taux d'artificialisation de l'espace (1993 – 2003) et taux d'artificialisation de l'espace en 2003, par département</i>

Les indicateurs identifiés ont été renseignés par les données les plus récentes. Le rapport n'a pas été publié. En revanche, il a permis de fournir les informations sur les indicateurs qui ont accompagné la SNDD actualisée telle qu'adoptée par le CIDD du 13 novembre 2006.

⁴¹La mesure des émissions de GES au niveau territorial est assez aisée pour ce qui concerne les secteurs du bâtiment (résidentiel et tertiaire) et de l'industrie, mais est rendue difficile pour les transports, en raison notamment de l'importance des transports interterritoriaux.

Le groupe de travail est d'avis que le choix de ces huit enjeux et indicateurs phares marque des progrès dans le sens d'une plus grande pertinence et d'une meilleure lisibilité par rapport aux douze indicateurs actuellement publiés. En particulier, le statut de ces indicateurs est plus homogène : il devient plus clair qu'ils visent à attirer l'attention sur les aspects les plus importants et les plus préoccupants de la situation du pays.

**Tableau 2 : Douze indicateurs phares de développement durable pour la France
Situation fin 2006**

n°	Indicateur	Situation	Tendance	Comparaison par rapport à l'Europe
1	Taux de croissance du produit intérieur brut par habitant	correcte	Hausse	Moyenne
2	Émissions totales de gaz à effet de serre	correcte	Constante	Meilleure
3	Part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie primaire	correcte	Hausse	Moyenne
4	Consommation d'énergie totale des transports	mauvaise	Constante	Moyenne
5	Quantités de déchets municipaux collectifs	mauvaise	Constante	Meilleure
6	Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs dans les milieux bâtis	correcte	Constante	Nc
6 bis	Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs dans les milieux agricoles	mauvaise	Constante	Nc
7	Prises de poisson au-dessus des seuils de précaution	CRITIQUE	Dégradation	Nc
8	Espérance de vie en bonne santé	correcte	Constante	Moins bonne
9	Part des ménages sous le seuil de pauvreté (taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux)	correcte	Constante	Meilleure
10	Taux de dépendance vieillesse	correcte		Moyenne
11	Aide publique au développement	correcte	Hausse	Meilleure
12	Disponibilité de l'administration en ligne	TRÈS BONNE	Hausse	Meilleure

B. LES INDICATEURS DE SUIVI, D'ÉVALUATION ET D'AIDE À LA DÉCISION : LES TABLEAUX DE BORD

La première utilisation des indicateurs est d'éclairer les décisions, en contribuant à la détection et au chiffrage des conséquences attendues des arbitrages possibles, dans un raisonnement « coûts-avantages » lorsque les ratios sont connus avec assez de certitude, dans une logique « bénéfico-risque » lorsque l'arbitrage présente une incertitude, voire dans un arbitrage entre risques de natures différentes.

La seconde utilité des indicateurs est de suivre les conséquences de ces décisions. Que ce soit dans le cadre d'engagements nationaux ou dans celui d'opérations « administration 21 » (cf. infra), le suivi de la réalisation des objectifs et des conséquences des décisions prises nécessite la constitution de tableaux de bord répondant à quelques impératifs méthodologiques de base, qui sont d'abord ceux du contrôle de gestion, mais qui dans le cas du développement durable, peuvent présenter quelques particularités :

- dans la mesure où la décision en matière de développement durable exprimera le plus souvent un arbitrage entre des impératifs contradictoires, il est bon de mettre les deux (trois) versants de la contradiction sous contrôle : le suivi d'un progrès en matière d'environnement pourra mériter par exemple une vigilance sur les coûts ou les conséquences sociales ;
- l'indicateur ne vaut que dans la mesure où l'on a défini le point de comparaison pertinent, la cible, qui peut se référer aux résultats d'acteurs comparables en France ou à l'étranger, à ses propres résultats passés, ou un engagement vis à vis de l'extérieur ;
- l'indicateur doit être reconnu par la plupart des acteurs concernés comme significatif du résultat à atteindre, si l'on veut susciter la mobilisation ;
- enfin, on doit s'attendre à des difficultés, voire des impossibilités de dégager des indicateurs de synthèse qui soient véritablement représentatifs de certaines finalités poursuivies : la biodiversité, ou la qualité des relations de travail peut certainement être illustrée par un certain nombre de données, mais rarement faire l'objet d'un indicateur chiffré synthétique satisfaisant.

Il est souhaitable que chaque ministère élabore une architecture d'ensemble de ces tableaux de bord en matière de développement durable précisant pour chaque activité le noyau dur de ce qu'il convient de suivre, et les procédures de comptes rendus notamment à l'occasion des dialogues de gestion.

C. LE CHAMP À COUVRIR

Dans la vie des administrations, le système d'information relatif au développement durable doit au moins couvrir les champs :

- de l'éco-responsabilité ;
- des conditions de travail ;
- des impacts économiques des pratiques administratives ;
- des impacts de ses diverses sous-traitances.

Le comportement civique de l'administration et le respect des valeurs républicaines, qui doivent être inclus dans la notion de développement durable, font plus difficilement l'objet d'indicateurs précis et incontestables.

En matière d'éco-responsabilité des activités administratives courantes, on peut proposer de retenir à l'échelon local⁴² :

- les indicateurs pris en compte dans le « bilan carbone » ;
- un indicateur de niveau de qualité du traitement des déchets ;
- des indicateurs de consommation des principales fournitures ayant un impact écologique : le papier, l'eau, l'énergie (électricité) etc... ;
- la proportion d'immeubles administratifs construits ou rénovés répondant à la démarche HQE ou au label HPE⁴³ ou à une référence équivalente⁴⁴ ;
- les autres indicateurs sont à concevoir en fonction de la nature propre de l'activité de l'administration, en évitant un foisonnement qui disperserait l'attention. Par exemple, un service d'entretien routier devra mettre sous contrôle son impact sur la pollution et sur la biodiversité.

En matière de conditions de travail, le suivi des indicateurs des bilans sociaux, dont la forme est définie par des textes propres à chaque administration est à réimpulser.

La question de la « charge administrative », c'est-à-dire du coût économique des démarches et des procédures pour les partenaires de l'administration fait l'objet de travaux relativement récents, et d'objectifs gouvernementaux de réduction à moyen terme. Dans la mesure où les méthodes de calcul dans une administration donnée seront suffisamment au point, ce paramètre mérite d'être suivi au titre du développement durable, notamment pour apprécier le coût économique des mesures administratives prises par exemple dans l'intérêt de l'environnement.

Enfin, la question des « achats publics durables » a fait l'objet d'un plan national (2007-2009), accompagné de nombreux documents de méthode :

- directives pour les acheteurs publics en matière :
 - d'achats de bois et de produits dérivés (menuiseries, meubles, papier, etc.) ;
 - d'économies d'énergie liées aux véhicules, aux bâtiments, à l'aménagement et à l'équipement des locaux. ;
- guides en matière :
 - d'achat éco-responsable (tous achats) ;
 - d'achat de service d'efficacité énergétique ;
 - d'achat de papier à copier et de papier graphique ;
 - de marchés d'exploitation de chauffage et de climatisation ;
 - de bois (matériau de construction) ;
 - de qualité environnementale dans la construction et la réhabilitation de bâtiments publics ;
 - d'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées.

⁴²Ces thèmes reprennent les objectifs de la SNDD dans ce registre, à l'exception du recours aux « biocarburants » dont les données récentes conduisent à déconseiller l'usage du point de vue du développement durable.

⁴³Haute performance énergétique.

⁴⁴La SNDD fixait l'objectif, loin d'être atteint) de 50 % à partir de 2008.

Un « guide de l'achat public durable » a été publié sous l'égide de l'Observatoire de l'achat public : il porte sur tous les aspects de la protection de l'environnement, mais ne s'étend pas pour le moment à l'aspect « socio-responsable » de l'achat⁴⁵ :

- attention aux conditions sociales de production des produits (notamment au regard du travail des enfants) ;
- introduction d'une part de « commerce équitable » ;
- recours aux entreprises d'insertion ou aux établissements de travail protégé ;
- etc...

L'article 5 du Code des marchés publics dispose : « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées (...) en prenant en compte des objectifs de développement durable* », chaque acheteur gardant la responsabilité du niveau d'exigence qu'il introduit dans ses cahiers des charges. Néanmoins, dans les achats classiques (fournitures, fluides, équipement, bâtiments...) il y a lieu de définir des ensembles de clauses recommandées à un moment donné comme socle minimal permettant de considérer que l'achat a pris en compte l'exigence d'éco-responsabilité (et dans un second temps la « socio-responsabilité »).

Ce n'est qu'au prix de cette normalisation minimum que des objectifs de progrès pourront être définis, poursuivis et évalués simplement : on pourra suivre le pourcentage des marchés contenant le « noyau dur de clauses éco-responsables »

La tendance actuelle à la centralisation des achats (France-Achats), et à la rationalisation de la gestion immobilière (France-Domains) est de nature à faciliter la mise en place d'une telle politique si la volonté existe.

II. UN CHAÎNON MANQUANT : LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

Entre les impératifs et la mobilisation, entre les intentions et les réalisations, entre les engagements et les résultats, le décalage parfois frappant tient le plus souvent, semble-t-il au défaut de considération pour la mise en œuvre : faute d'avoir monnayé le dessein global vertueux en actions élémentaires, d'y avoir affecté les ressources en cohérence avec les nécessités, d'en avoir défini les étapes, d'en avoir réparti les responsabilités et d'avoir mis en place un système de pilotage et de suivi, l'incantation prend souvent le pas sur la gouvernance.

L'utilité des indicateurs de suivi et de résultats n'est avérée que lorsqu'ils s'inscrivent dans un projet suffisamment ordonnancé, où des points de passage nécessaires ou des « facteurs clés de succès » ont été identifiés. Faute de ce travail, il manque souvent le chaînon logique entre l'objectif et l'indicateur, de sorte que l'observation de l'indicateur ne rend pas compte de l'objectif : de nombreux indicateurs de la LOLF sont dans ce cas.

⁴⁵Un guide de l'achat public socio-responsable est en cours d'élaboration dans le cadre du GEM-DDEN.

La mission n'est pas en situation de proposer des ensembles d'objectifs et d'indicateurs utilisables puisque ceux-ci ne peuvent être que l'expression des stratégies qui auront été mises en place, et de la répartition des responsabilités qui aura été définie sur chaque sujet. Schématiquement, il apparaît que certains aspects s'accommodent bien de mises en œuvre centralisées ou descendantes, et que d'autres doivent compter sur la promotion de l'initiative locale, sur la prise de conscience et l'encouragement à l'évolution des comportements diffus. Il est important de remarquer que la partition entre les deux approches doit être réfléchie :

- le mélange des genres sur un même sujet produit rarement des résultats satisfaisants : il peut être contre-productif qu'une initiative centrale vienne interférer à contretemps avec une dynamique locale, et en revanche une démarche centralisée s'accommode mal de comportements locaux divergents qui risquent de la contrecarrer ou de la pervertir ;
- les systèmes d'information utiles dans les deux types de démarches ne doivent pas être conçus de la même manière, n'ont pas les mêmes contenus ni les mêmes logiques de fonctionnement.

A. LES STRATÉGIES « DESCENDANTES » : SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS NATIONAUX

Elles concernent prioritairement ce qui découle des engagements internationaux et nationaux de la France, et des stratégies européenne et nationale de développement durable. Il appartient à l'État d'organiser l'atteinte des objectifs, quitte à identifier des marges locales d'initiative sur la manière de les atteindre. Par exemple, en matière d'émissions de gaz à effet de serre, il pourrait être envisagé de fixer à chaque ministère sa contribution à l'objectif commun.

Elles peuvent être utilisées également avec pertinence dans les secteurs qui découlent assez directement de décisions centrales (comme les politiques immobilières et d'équipement) ou qui peuvent gagner à être centralisées : le mouvement en cours, autour de la création de la mission « France achats » et de la création d'une agence des achats de l'État ouvre des possibilités.

Ces objectifs nationaux déclinés localement ont vocation à être inscrits dans les projets annuels de performance de la LOLF.

Pour suivre la réalisation de ces objectifs nationaux, forcément peu nombreux, les indicateurs utilisés au niveau national doivent être robustes, et symboliquement évocateurs. Ils peuvent évidemment résulter de synthèse des indicateurs locaux, mais dans ce cas le mode de synthèse doit être auditable, de façon à pouvoir certifier le résultat final.

B. LES STRATÉGIES DE PROMOTION ET D'ÉVOLUTION DES COMPORTEMENTS

Une grande partie des progrès en matière de développement durable, notamment d'environnement, doivent être attendus d'une évolution des comportements individuels et de groupe, en faisant appel aux connaissances et à la conscience de chacun. La multiplication des agendas 21 dans les collectivités locales montre que le gisement d'initiative est important, et que ce type de démarche, bien conduite, est susceptible de susciter l'adhésion individuelle et collective de nombreux services administratifs.

Les démarches initiées par le ministère de l'intérieur montrent le parti qu'on peut tirer d'une incitation à l'initiative locale tant dans les administrations centrales que déconcentrées, ainsi que pour les opérateurs à compétence nationale, les établissements publics administratifs de l'État, les établissements publics scientifiques et culturels, etc. La mission propose d'encourager fortement dans ces administrations des opérations « administration 21 » inspirées des procédures d'« agenda 21 » des collectivités territoriales. Pour des raisons d'homogénéité, il serait bon d'utiliser le même cadre d'engagement, éventuellement avec les adaptations nécessaires, mis au point entre le ministère de l'écologie et les grandes associations des collectivités territoriales (« cadre de référence »).

Pour promouvoir le développement de ces initiatives, il y aurait lieu :

- d'engager un effort pédagogique important, fondé notamment sur la mise en avant des quelques points de repère sur l'importance relative des résultats qu'on peut attendre des diverses initiatives ;
- de favoriser la constitution d'un réseau de « conseillers au développement durable » dans les administrations, qui soient à la fois personnes ressources et, auprès des directions des services, animateurs des démarches ;
- et enfin, de mettre en place quelques incitations en fixant par exemple des règles budgétaires, impliquant que les économies réalisées sur les fournitures, les déplacements et l'énergie puissent être réinvesties dans des domaines liés au développement durable (isolation thermique, modernisation du matériel en vue d'économies d'énergie, etc...).

Le système d'information et de suivi nécessaire à la gestion de ce genre d'opération comporte inévitablement un grand nombre de rubriques (par exemple, une centaine dans le cas de la stratégie de développement durable du ministère de l'intérieur), d'autant plus qu'on ne se borne pas aux seuls aspects environnementaux, mais que les aspects sociaux doivent prendre toute leur place. À ce titre, les bilans sociaux tenus de manière plus ou moins régulière par toutes les administrations doivent faire partie intégrante de ce système d'information. Il est donc hors de portée d'assurer sur l'ensemble du champ une homogénéité et une précision comptable des indicateurs de suivi. En effet, on se heurte rapidement aux différences de définition des concepts suivant les endroits, et l'agrégation des résultats en est généralement affectée.

Pour mener leurs initiatives, les services ont besoin de points de comparaison sommaires. On ne peut que regretter que l'ADEME ait abandonné l'outil qu'elle avait commencé à développer : il s'agissait d'une base de données nationale, où chaque service participant pouvait déposer ses propres données, puis les comparer dans toute la mesure où elles étaient comparables avec des moyennes tirées d'établissements analogues.

Propositions : Inciter à « l'administration durable »

1 Réaliser un état des lieux des administrations au regard des émissions de GES, conformément au projet de loi « Grenelle 1 »

2 Lancer un programme « Administration 21 » sur le modèle des « Agenda 21 »

3 Instaurer des « trophées du développement durable » récompensant les administrations qui se sont distinguées par leurs initiatives et leurs réalisations dans ce domaine

4 Mettre en place des mécanismes budgétaires vertueux

- rendre aux administrations une part substantielle des économies réalisées au titre de l'éco-responsabilité ;
- tenir compte d'un prix tutélaire du carbone dans l'attribution des budgets d'investissement immobiliers et matériels, favorisant les économies d'énergie et le télétravail, et dans le calcul de rentabilité des investissements et des transports dans les services publics
- mettre à l'étude un mécanisme de prise en compte des émissions de CO₂ dans les affectations budgétaires

5 encourager le parangonnage

- reprendre le développement d'un outil de comparaison des performances
- diffuser des critères de comparaison

6 Appliquer les températures réglementaires dans les locaux publics

7 développer une charte éco-responsable des administrations sur le modèle de la « charte Marianne », avec des critères chiffrés d'éligibilité

8 Instituer la responsabilité sociale des administrations (RSA)

- sur le modèle de la RSE au niveau des programmes de la LF et des BOP
- étendre la RSE à tous les organismes publics

III. L'ÉTAT ET SES PARTENAIRES : GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Au-delà du fonctionnement administratif au sens strict et de l'exemplarité de ses propres pratiques, c'est en tant qu'*opérateur du changement social* que l'État se doit de prendre en compte le développement durable. Ce champ comprend, outre ce que l'administration sous-traite au travers des marchés, conventions et contrats déjà évoqués :

- les opérateurs du champ public : les établissements publics et les organismes privés chargés d'un service public ;
- les services publics concédés et les contrats de partenariats ;
- les projets et activités que l'État soutient et finance, y compris au travers des fonds européens (éco-conditionnalité des aides) ;
- le portage de ses objectifs politiques au niveau territorial (notamment à travers les « contrats de projets ») ;
- la production législative et réglementaire et la vérification de l'effectivité de son application ;
- l'information qu'il collecte et diffuse, notamment les mesures de la richesse sociale produites par le système statistique ainsi que les méthodes et les cadres d'analyse qu'il développe ce faisant ;
- les pratiques de concertation et de débat qu'il développe ;
- et plus généralement les activités auxquelles l'État prend part, ou qu'il commandite, pilote, régule ou influence.

Sur ce champ, l'État est parfois dans une stratégie d'état-major, parfois dans un rôle de participation ou d'appui. Dans les deux cas, c'est par des bonnes pratiques de gouvernance que passent les progrès en termes de développement durable. Un certain nombre d'engagements internationaux de la France ne peuvent être honorés qu'au travers de ces actions indirectes.

Quels systèmes d'objectifs et d'indicateurs peuvent rendre compte des impacts de son action au regard du développement durable ? Hors d'une étude d'impact préalable à chaque politique, programme ou projet dans lequel l'État est impliqué, il n'est pas possible de construire un ensemble cohérent d'objectifs et d'indicateurs de suivi. Aujourd'hui, les études d'impact en termes de développement durable sont encore rares. La mission d'enquête espère, mais aussi prévoit qu'elles son appelées à un développement rapide dans les prochaines années, essentiellement sous l'impulsion de l'Union européenne.

1) L'évaluation a priori des politiques publiques : les études d'impact intégrées de l'Union européenne

L'Union européenne, pour son compte, subordonne depuis 2002 la discussion de chacune de ses politiques nouvelles et de ses projets à une étude d'impact indépendante, soumise au débat et publiée selon une procédure maintenant bien rodée (cf. annexe n° 11). Un certain nombre de pays font de même, selon des modalités variées. Les responsables politiques européens conçoivent de moins en moins d'examiner un sujet sans cet éclairage. On peut penser que cette attitude est appelée à se diffuser dans les pays membres, selon des modalités propres à chacun.

La modification constitutionnelle et la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution imposent désormais que chaque projet de loi soit accompagné d'une étude d'impact. Celles-ci auront-elles le statut de simple formalité ou enrichiront-elles l'analyse des projets et le débat démocratique au Parlement ? Il est trop tôt pour le dire, mais les garanties d'impartialité et de compétence autour de leur élaboration constituent une question clé.

2) Les obligations d'évaluation environnementales des plans et programmes publics

À un niveau différent, au plan national, les « plans et programmes » publics qui le justifient, et bientôt les projets, sont soumis, au titre des directives européennes, à une évaluation environnementale⁴⁶ sous le contrôle d'une autorité environnementale (récemment mise en place en France). Il y a lieu de prévoir un développement de cette obligation⁴⁷. Ces études ont pour objet :

- d'explicitier les alternatives et de fournir les éléments nécessaires à la délibération des options stratégiques ;
- d'asseoir sur des bases scientifiques et démocratiques les objectifs retenus ;
- et de déterminer les indicateurs les plus propres à rendre compte de l'avancée des objectifs de développement durable.

La présence d'une « autorité environnementale », qui n'est pas une autorité administrative indépendante, mais dont l'autonomie de jugement sera inévitable sous le regard des instances européennes laisse penser que ces évaluations environnementales sortiront rapidement de la catégorie « formalité peu contraignante » où se trouvent souvent aujourd'hui les études d'impact, même quand elles sont obligatoires. Il faudra assez rapidement étendre les évaluations de plans et programmes, qui aujourd'hui ne portent que sur l'effet sur l'environnement, aux aspects sociaux et économiques du développement durable.

Il est important que ressortent de ces évaluations, et c'est une des préoccupations que devront avoir les autorités environnementales, les points essentiels à suivre en matière de développement durable et les indicateurs à mettre sous contrôle, bref, « l'éco-tableau de bord » de l'action examinée. Les formes de contrôle du respect des objectifs seront évidemment diverses selon les natures de politiques, de plans de programmes ou de projets.

3) L'évaluation ex-post des politiques publiques au regard du développement durable

De la même manière, l'évaluation pluraliste a posteriori des politiques publiques en termes de développement durable a un champ de développement considérable, notamment dans les domaines où la compréhension des phénomènes nécessite étude et confrontation des idées ainsi que pour réorienter les stratégies.

Une grande variété de pratiques et d'instances d'évaluation publique coexistent aujourd'hui, y compris dans les domaines de l'action publique qui concourent au développement durable. Parmi les organismes chargés de conduire des évaluations, on peut citer sans souci d'exhaustivité :

- la Haute Autorité de Santé (HAS) ;
- le Haut conseil de la santé publique ;
- l'Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES) ;
- le Haut Conseil de l'éducation ;
- le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale.

⁴⁶Qui ne comprend pas à l'heure actuelle d'évaluation des aspects sociaux et économiques

⁴⁷Les « programmes » au sens de la LOLF ne sont pas soumis en tant que tels à la directive « plans-programmes », mais des actions incluses dans les programmes le sont.

Il existe par ailleurs des unités administratives spécialisées ou des comités d'évaluation au sein de la plupart des ministères, sans oublier la récente création d'un secrétariat d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, à la demande du Président de la République, la Cour des comptes est engagée dans la création d'un « grand organisme public d'audit et d'évaluation ». Quelles que soient les évolutions du paysage administratif, l'évaluation continuera vraisemblablement à se développer selon des modalités variées en réponse à des enjeux eux-mêmes divers.

S'agissant du développement durable, la mission est d'avis que plusieurs formes d'évaluation rétrospective doivent coexister. Parallèlement aux travaux d'étude et de recherche menés dans l'administration ou à son initiative, notamment dans le domaine de l'évaluation économique de l'environnement, il y a place pour des démarches d'évaluation « pluralistes » associant l'ensemble des acteurs administratifs et non administratifs concernés par les politiques évaluées. Dans le prolongement logique du Grenelle de l'environnement et de la « gouvernance à 5 », l'une des finalités de ces démarches est d'aboutir à des diagnostics partagés sur les effets des actions publiques afin de mieux asseoir leur légitimité et de renforcer la mobilisation de la société autour des objectifs du développement durable. Pour fixer le cadre méthodologique de ces évaluations, il conviendra de s'inspirer des standards de rigueur, d'objectivité et de transparence figurant dans la Charte de la Société française de l'évaluation (cf. annexe n° 14). Un cadre institutionnel spécifique devra être mis en place au sein du MEEDDAT pour choisir et piloter ces démarches en prenant appui sur l'expérience du comité d'évaluation du ministère de l'équipement.

La publication des évaluations a priori et a posteriori et le débat public qui peut en résulter offre des occasions de populariser des données essentielles susceptibles de faire évoluer la culture et les comportements.

Dans cette perspective, on conçoit que l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de développement durable dans les documents budgétaires ne répond que très partiellement à la question de l'évaluation ex-post des politiques publiques au regard du développement durable.

Propositions : Évaluer du point de vue du développement durable

1- L'évaluation a priori

- développer des évaluations intégrées de l'impact des initiatives législatives sur la base des principaux enjeux de la SNDD ;
- inclure dans ces évaluations tous les aspects du développement durable ;
- définir la procédure d'examen de ces études avant leur présentation au Parlement.

2- L'évaluation a posteriori

- engager une révision générale des politiques publiques du point de vue du développement durable ;
- développer l'évaluation ex post des politiques publiques au regard du développement durable; cette évaluation devra être interministérielle, pluraliste et pluridisciplinaire.

3- La comptabilité nationale

- instituer une comptabilité nationale des émissions de GES en équivalent CO₂ ;
- mettre progressivement en place une comptabilité nationale des biens publics ;
- instituer après débat des listes canoniques d'objectifs et indicateurs accordées aux positions européennes.

4- Prospective et modélisation

- développer des capacités de modélisation des évolutions des paramètres du développement durable à partir des éléments de la comptabilité nationale ;
- promouvoir un lieu de débats prospectifs sur ces travaux.

B. PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES CADRES DE RÉFÉRENCE INTERNATIONAUX DE L'ÉVALUATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les référentiels et les grilles d'analyse utilisés pour évaluer l'action d'un organisme public ou privé en matière de développement durable foisonnent. Les sources de production de ces documents sont diverses, publiques ou privées. On peut distinguer :

- au niveau international :
 - le Global Compact qui a été lancé en 1999 sous l'impulsion de M. Kofi ANNAN. Cette démarche vise à proposer aux entreprises d'adhérer à dix grands principes dans les domaines des droits de la personne, du travail et de l'environnement ;
 - la Global Reporting Initiative (GRI) qui définit des indicateurs pour l'établissement de rapports d'activités non financiers, pour les entreprises comme pour les collectivités publiques ;
 - l'OCDE qui promeut des principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales ;
 - les normes ISO : de management de l'environnement (ISO 14001, EMAS), de management de la sécurité au travail (OHSAS 18001), d'éco-conception (ISO/TR 14062), ISO 21000...

- au niveau communautaire :
 - le conseil européen de Lisbonne qui a inscrit la RSE au premier rang des priorités politiques ;
 - le livre vert sur la RSE publié le 18 juillet 2001 et la communication de la Commission du 2 juillet 2002 ;
 - le Forum plurilatéral européen sur la responsabilité sociale des entreprises qui s'est tenu d'octobre 2002 à juin 2004. Il a remis un rapport à la Commission contenant une analyse des freins et des facteurs favorables affectant le développement de la RSE et des recommandations ;
 - le lancement, le 22 mars 2006, de l'Alliance européenne pour la responsabilité sociale des entreprises.
- au niveau national :
 - une des cinq lignes d'actions du chapitre économique de la stratégie nationale de développement durable consacrée au « *développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, condition de leur bonne gouvernance ...* » ;
 - le cadre de référence commun pour les « agenda 21 » élaboré par le ministère en charge de l'écologie dans une large concertation avec les partenaires territoriaux ;
 - le fascicule de documentation SD 21000 de l'AFNOR intitulé « Guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management de l'entreprise ».

Les agences de notation évaluent les entreprises selon des critères sociaux et environnementaux. Chaque agence a développé sa propre méthodologie. Certaines agences ont développé des méthodes de notation des collectivités territoriales et des États pour que les acheteurs des obligations qu'ils émettent pour financer leur développement puissent évaluer les risques par rapport au développement durable et non plus les seuls risques financiers. On voit apparaître ainsi des classements des pays notés par rapport aux critères non économiques du développement durable :

- environnement (institutions, atmosphère, eau, sol, biodiversité, énergie, déchets) ;
- social (éducation, santé -bien-être, travail et égalité) ;
- gouvernance (droits politiques, justice et défense, gouvernance, expression).

L'ORSE a publié en 2001 un guide de l'analyse sociétale et environnementale qu'elle a complété en 2003 et actualisé en 2006.

Ces grilles et référentiels et ces notations ne sont pas neutres en termes d'orientation des efforts. En effet, elles comportent naturellement une part d'arbitraire dans la hiérarchisation d'objectifs de natures hétérogènes. Il est important que l'État soit présent et actif dans les différents lieux où ces références se conçoivent et se discutent.

IV. VERS UN SYSTÈME PUBLIC D'OBSERVATION ET D'ÉVALUATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. LES ORGANISMES STATISTIQUES

L'appareil statistique capable de tenir en bon ordre des comptes publics du développement durable demande à être structuré autour d'acteurs dont le rôle est complémentaire :

- l'INSEE, d'une part, qui a une vocation générale ;
- et les organismes sectoriels du domaine de l'environnement (principalement le CGDD) et du domaine social (INED, DARES, DREES, etc...).

À partir des travaux déjà effectués par l'IFEN (modèle NAMEA), il y a lieu, en particulier, de mettre sur pied une comptabilité nationale des émissions de gaz à effets de serre selon les principes de la comptabilité nationale. Ce type d'outil pourrait s'avérer très utile pour relier le pilotage macroéconomique de l'économie française aux enjeux du développement durable.

B. LES LIEUX D'EXIGENCE ET DE DÉBAT

Le sujet du développement durable a besoin de lieux d'exigence capables d'exercer une pression constante sur les décideurs. Au plan administratif, la récente création du Commissariat général au développement durable offre une occasion : on peut espérer qu'une instance rassemblant les partenaires du « Grenelle », des experts et des responsables politiques, dont le Commissariat assurerait le secrétariat et l'animation, joue ce rôle dans des conditions qui méritent études et débats.

Les travaux du « Grenelle » incitent à promouvoir de nouvelles formes du débat public, dans l'esprit de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 (cf. annexe n° 15), qui a pour objet de :

- développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques, en prévoyant notamment une diffusion transparente et accessible des informations fondamentales ;
- favoriser la participation du public et de l'ensemble des parties prenantes à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, dès les phases amont, et sa prise en considération dans la décision finale ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

Dans ce cadre, les ensembles d'objectifs et d'indicateurs formalisés devront alimenter ces dispositifs d'information, de débat et de participation et contribuer à leur effectivité. Par ailleurs, des lieux de débat social sur le choix des indicateurs et l'orientation du système d'information sur le développement durable devront être institués, en tenant compte de l'expérience acquise par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) et la Commission nationale du débat public.

Il y a sans doute lieu également de mieux articuler, à la suite du Grenelle, le débat public et la délibération politique, ce qui pourrait conférer un rôle rénové au Conseil économique et social⁴⁸.

**Propositions : Renforcer l'institutionnalisation de la prise en compte
du développement durable**

- 1 Nommer des commissaires au développement durable** coordonnés par le commissaire général dans toutes les structures publiques importantes, et préciser leur rôle
- 2 Donner au Conseil économique et social une mission permanente** en matière de développement durable
- 3 Créer une autorité, auprès du CGDD**, capable d'expertiser les politiques publiques du point de vue du DD et lui soumettre pour validation les rapports de développement durable dans le cours de la procédure budgétaire
- 4 Confier au CIAP le soin de vérifier les indicateurs** du développement durable de l'État
- 5 Confier à la Cour des comptes le soin de certifier les comptes** du développement durable de l'État, en même temps qu'elle certifie le bilan de l'État

C. L'ORGANISATION DU « RAPPORTAGE » ET DU DIALOGUE DE GESTION

L'une des raisons pour lesquelles les administrations ne progressaient pas sur l'éco-responsabilité et sur la promotion du développement durable aussi rapidement qu'on pouvait le souhaiter est qu'elles n'étaient pas appelées à rendre compte de leurs résultats, ni à intégrer cet impératif dans la discussion et l'affectation de leurs moyens. La circulaire du 3 décembre 2008 a modifié cet état de fait et constitue une bonne application de la recommandation du rapport d'étape de la mission d'enquête.

Le suivi des objectifs des politiques publiques en termes de développement durable au niveau opérationnel ne peut pas répondre à un modèle uniforme, et est tributaire de la nature de la politique. Néanmoins, certaines constantes sont à rappeler :

- les impacts de ces politiques sont le plus souvent à long terme, de sorte que les indicateurs de contrôle de gestion (capables de générer des infléchissements de l'action) ne peuvent pas, sauf exception, porter sur les impacts, mais sur des facteurs clé de succès qui auront été identifiés dans une analyse stratégique ;
- c'est essentiellement de l'évaluation des politiques du point de vue du développement durable que peuvent découler des propositions de révision des « facteurs clés de succès » ;
- ce sont sur ces « facteurs clés de succès » que porteront les objectifs opérationnels fixés à chaque unité administrative ;
- et ce sont enfin sur ces objectifs opérationnels que porteront les indicateurs de suivi.

⁴⁸Rappelons que le conseil économique et social avait posé dans son avis du 12 mars 2003 le principe de responsabilité environnementale et appelé de ses vœux la création à côté de la comptabilité financière d'une comptabilité écologique.

V. LA PROMOTION DE LA CULTURE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA GESTION DU SYMBOLIQUE

A. LE RÔLE DÉCISIF DE L'ÉDUCATION

La mission n'a pas examiné chacune des politiques publiques, chacun des ministères. Elle s'est cependant attardée sur l'éducation nationale pour deux raisons :

- la qualité de l'éducation est en soi un facteur de développement durable ;
- l'activité éducative est un vecteur privilégié de l'évolution culturelle des jeunes, mais aussi, par diffusion, des adultes.

L'éducation nationale n'a pas attendu pour mettre en œuvre une politique d'éducation à l'environnement et l'a relancée avec la circulaire du 29 mars 2007 puis le rapport Jacques Brégeon (février 2008). Cependant, s'il y a bien un foisonnement d'initiatives, et si la plupart des programmes concernés (géographie, sciences expérimentales et technologiques...) intègrent les connaissances essentielles sur l'environnement, un cadrage demeure nécessaire pour éviter la dispersion, accompagné de références communes pour la formation des enseignants.

C'est ainsi que des « agenda 21 » scolaires font l'objet de nombreuses initiatives mais de contenu inégal. Aucune évaluation nationale n'en est faite.

On doit aussi souligner que les universités et les grandes écoles se mettent au développement durable. On compte environ 150 000 étudiants chaque année dans des cursus spécialisés ou masters sur ce sujet. Une charte des achats durables pour la recherche et l'enseignement supérieur a été adoptée et des universités ont entrepris une démarche « d'agenda 21 ».

Ce foisonnement d'initiatives a des retombées positives en matière de « sociabilisation » des jeunes. L'éducation nationale contribue d'ailleurs à la cohésion sociale et à la réduction des exclusions, le niveau scolaire étant un facteur particulièrement discriminant.

Les zones et réseaux d'éducation prioritaire (ZEP, REP), les collèges « ambition réussite », les programmes personnalisés de réussite éducative sont autant de dispositifs qui doivent contribuer à réduire la « fracture » scolaire et par suite à favoriser l'insertion des jeunes.

Le ministère a mis en place une politique d'achats durables et a décidé la généralisation des « bilans carbone » dans les locaux administratifs mais n'a pas réglé le problème de leur financement, et de nombreux rectorats y renonceraient donc.

L'enseignement agricole⁴⁹, pour sa part a commencé à intégrer des programmes « agriculture et développement durable » et participera à la Décennie des Nations Unies pour l'Éducation en vue du Développement Durable (DEDD, UNESCO 2005-2014), dont le but est « d'intégrer les principes, les valeurs et les pratiques du développement durable dans tous les aspects de l'éducation et de l'apprentissage ». Cet effort éducatif encouragera les changements de comportement.

⁴⁹L'enseignement agricole fait partie de la mission interministérielle enseignement scolaire.

Après cette phase de foisonnement des initiatives dispersées, une politique intégrée joignant les connaissances et les comportements devient indispensable si on ne veut pas « perdre » plusieurs générations nouvelles. Il appartient aux ministères en charge de la concevoir en accordant les moyens, les objectifs et le système de suivi. On peut cependant définir un niveau de performance canonique pour les établissements scolaires ou universitaires lorsque à la fois les éléments du développement durable y sont enseignés au niveau adéquat et les comportements y sont encadrés par une charte de type « agenda 21 » qui engage personnels enseignants et administratifs et élèves ou étudiants.

Faute d'avoir défini une telle politique intégrée, la mise en place d'un système d'objectifs et d'indicateurs reste prématurée.

B. DÉVELOPPER UNE CULTURE SCIENTIFIQUE AUTOUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable recouvre un ensemble de sujets où les connaissances et les conceptions sont particulièrement évolutives, où les faits établis croisent des incertitudes majeures, et où les dernières données de la science, certaines ou incertaines doivent être rapidement appropriées par l'opinion pour décider démocratiquement des évolutions à conduire. Chacun doit pouvoir accéder à ces données, les discuter, les confronter, et c'est dans la controverse, où les chiffres, les indicateurs de toutes natures sont convoqués en permanence, que progressent les consensus sociaux nécessaires à l'évolution des cultures, des comportements et de l'acceptation de contraintes reconnues comme nécessaires.

Les Centres de Culture Scientifique, Technique et Industrielle (CCSTI) ont pour mission de diffuser la culture scientifique auprès de tous les publics et notamment auprès des jeunes. Ils permettent la rencontre et le dialogue des partenaires scientifiques, industriels, associatifs, culturels avec le public. De statut associatif, ils sont aidés par les pouvoirs publics. Ils abordent naturellement les thèmes du développement durable au travers de débats, d'expositions et de manifestations diverses, mais leur rôle dans la diffusion des données essentielles sur le développement durable et sur la hiérarchie des risques mérite d'être étendu et renforcé.

C. « L'ÉTAT INSTITUTEUR »

Il n'appartient surtout pas à l'État de dicter aux citoyens ce qu'ils doivent penser. Mais lorsque des éléments vitaux de la vie en société sont en cause, il est de son rôle de se faire « instituteur », à raison des moyens (notamment de communication) dont il dispose. Ce qui est admis pour la sécurité routière ou la santé publique doit être généralisé à l'ensemble des facteurs du développement durable.

Il appartient au Gouvernant de produire une interprétation d'ensemble cohérente de l'état de la société dans son environnement et de son évolution, ce qui suppose d'abord d'éviter de donner des signaux contradictoires au fil des cas particuliers, et d'afficher une exemplarité au plus haut niveau et dans les sphères dirigeantes. C'est sur cette interprétation que peut se construire un sens de l'action collective, indispensable pour libérer et fédérer les énergies. Dans ce cadre, chaque administration a la charge de porter ce sens et de participer à l'évolution de la culture de ses partenaires.

La statistique n'est pas un outil neutre de ce point de vue⁵⁰ à deux titres :

- la diffusion plus ou moins efficace des données sur l'état de l'environnement ;
- mais aussi le choix des catégories statistiques dans lesquelles agréger les données. En imposant une représentation de la réalité, ces catégories rendent possibles, voire nécessaires, telles ou telles actions.

La réduction du développement à la croissance, et de la richesse au PNB donne une vision de plus en plus fautive de ce qu'on souhaite approcher, au fur et à mesure que le poids relatif des externalités augmente. L'État doit se donner d'autres instruments d'expression et de description de l'évolution économique.

La mission de réflexion sur le changement des instruments de mesure de la croissance française, confiée à MM. Joseph Stiglitz et Amartya Sen a pour but de « prendre mieux en compte l'impact sur le bien-être de la dégradation ou de l'amélioration de l'environnement, des conditions de travail, du niveau d'éducation, des conditions de santé, des inégalités, etc. ». Au plan international, on observe un grand nombre de démarches et de concepts plus ou moins concurrents (dont le plus connu est « indice de développement humain » du PNUD), sous-tendus par des préoccupations écoresponsables, des stratégies et des présupposés méthodologiques différents. La problématique du « bien-être social » (ou du « bonheur national brut ») n'est pas superposable à celle développement durable, mais a son origine dans le même type d'interrogation.

La mission rappelle qu'aucun indicateur de synthèse ne peut s'imposer de lui-même, dans la mesure où la pondération entre des données de nature radicalement différentes non échangeables sur un marché introduit par construction une part d'arbitraire. Dès lors, seule la délibération démocratique serait légitime pour décider les pondérations d'indices d'usage collectif, ce qui présente, on l'imagine, quelques difficultés.

En attendant que d'éventuels consensus se dégagent sur des indicateurs de synthèse, la mission recommande de populariser des indicateurs désagrégés en laissant aux décideurs le soin de hiérarchiser les éléments dans le cadre d'une rationalité politique cohérente.

La mission recommande également de développer des « indicateurs d'alerte » susceptibles d'appeler l'attention de la collectivité politique d'une distance potentiellement dangereuse entre les informations données par les indicateurs macro ou micro économiques classiques (production, productivité, rentabilité etc.) et celles résultant de données écologiques sociales ou culturelles. Afin d'éviter que ce soit l'accident ou la catastrophe qui signale après coup l'écart entre les différentes dimensions du développement durable, l'indicateur d'alerte déclenche d'abord une enquête complémentaire approfondie puis, si celle-ci confirme un risque potentiel, la réunion d'une cellule de prévention des crises avec les partenaires concernés. Il est en effet important de lier en permanence le choix des indicateurs et les processus de gouvernance démocratique.

⁵⁰ L'« arithmétique politique » dont Condorcet attendait qu'elle éclairât le peuple et le rendit apte à exercer sa souveraineté...

D. LA SYMBOLIQUE DES CHIFFRES

Certains indicateurs n'ont qu'un fondement scientifique limité, peu d'utilisation opérationnelle, mais doivent être utilisés pour « faire image ». Tel est par exemple le cas de l'« empreinte écologique ». ⁵¹

L'empreinte écologique représente la surface de sol et d'océans nécessaire pour répondre aux besoins de consommation d'une population compte tenu des techniques actuelles. Elle tient compte à la fois de la surface nécessaire pour produire les ressources consommées (productions agricoles, matières premières et énergie) et de la surface nécessaire pour assimiler les déchets et rejets de cette population. Pour les émissions de gaz à effets de serre, le calcul prend en compte la superficie de forêt nécessaire pour absorber le CO₂ émis. Il permet de se figurer la ponction de chacun sur la planète : savoir que nous « consommons » une surface de terre trois fois plus grande que notre « part » ne peut laisser indifférent.

Si l'on considère l'utilisation des indicateurs dans les médias, la nécessité de « faire image » est capitale, au détriment bien souvent de la rigueur scientifique.

L'évolution des cultures passe par l'imaginaire, et les chiffres n'y pénètrent qu'à raison de leur pouvoir d'évocation. Il y a donc lieu, autour des indicateurs, d'apporter les éléments de comparaison, les mises en perspective, les illustrations concrètes qui leur conféreront une résonance symbolique, pas seulement à l'usage des profanes, mais aussi à l'usage des spécialistes et des décideurs.

Faute de parler à l'imaginaire, les chiffres ne susciteront pas la passion indispensable pour affronter avec une chance de succès les défis du développement durable.

Propositions : Contribuer à la popularisation des impératifs du développement durable

- 1 Organiser la popularisation de chiffres clés du développement durable** qui font image, notamment sur les impacts environnementaux des produits et pratiques de consommation
- 2 Lancer un programme de recherche pluridisciplinaire** sur l'acculturation au développement durable des divers acteurs et les citoyens
- 3 Introduire la pédagogie du développement durable** dans l'éducation et la formation professionnelle initiale et continue, et en suivre les progrès

⁵¹L'empreinte écologique cherche à mesurer quelle part de la capacité de régénération de l'environnement est sollicitée par l'être humain. Elle compare l'offre et la demande de ressources naturelles. Elle convertit toutes les consommations de ressources naturelles en une unité commune. Elle a le grand avantage de la lisibilité mais elle présente toutefois des limites. Elle ignore certains paramètres comme l'épuisement des ressources non renouvelables ou certaines pollutions. L'empreinte est un produit commercial, propriété du Global Footprint Network. Il n'existe pas de manuel méthodologique. On lui reproche généralement, dans sa version actuelle, un manque de transparence sur la méthode, les hypothèses et le traitement des données.

TITRE II

DÉVELOPPEMENT DE QUELQUES PROPOSITIONS

DE LA MISSION D'ENQUÊTE

À la suite du rapport d'étape de juin 2008, une seconde lettre de mission a demandé à l'équipe d'enquête d'approfondir certaines propositions qu'elle avait formulées, en coopération avec les instances régulières en charge des divers sujets.

I - La prise en compte du développement durable dans l'action administrative

- 1° L'écoresponsabilité des administrations et son suivi
- 2° Le bilan d'émissions de gaz à effet de serre des administrations
- 3° l'inscription de l'écoresponsabilité et du développement durable dans la loi de finances

II - la structuration de l'appareil de production de données

- 1° Le système de production de données statistiques sur le développement durable
- 2° La comptabilité nationale des gaz à effet de serre

III - le système d'évaluation et de contrôle

- 1° L'évaluation a priori et les études d'impact
- 2° Le bilan annuel du développement durable

L'équipe d'enquête a conçu cette phase de sa mission comme l'accompagnement d'un mouvement devant aboutir à des consensus entre les partenaires, gage de leur mise en œuvre. Conformément à la lettre de mission, elle a organisé autour de certaines de ces propositions « un séminaire de travail avec l'ensemble des partenaires concernés », qui s'est déroulé le 2 juin 2009.

Certains sujets ont évolué positivement du fait de décisions publiques importantes intervenues dans la période. C'est le cas :

- de l'éco-responsabilité des administrations et de son suivi, à la suite de la circulaire du Premier ministre en date du 3 décembre 2008. L'équipe d'enquête s'est bornée à quelles que soient observations et quelques propositions sur l'évolution du tableau de bord de suivi de ses actions ;
- de l'évaluation a priori et des études d'impact, à la suite de la modification constitutionnelle et de la loi organique du 15 avril 2009. L'équipe s'est attachée à élucider les conditions de production et de débats de ces études d'impact pour assurer une bonne prise en compte de leurs conclusions.

D'autre part, les acteurs du système de production de données statistiques sur le développement durable se sont, au cours de la période, rapprochés sous l'égide du CNIS, tandis que l'INSEE inscrivait plus explicitement le thème à son agenda, laissant augurer d'une meilleure coordination de leurs actions. L'équipe s'est alors efforcée de préciser avec les partenaires intéressés les conditions de production et d'utilisation des indicateurs de synthèse intégrant des paramètres sociaux, environnementaux et économiques.

L'équipe a donc structuré ses travaux autour de cinq questions principales :

- le calcul des émissions de gaz à effet de serre aux différents niveaux d'agrégation, et son intégration dans un système de comptabilité nationale ;
- les conditions de production et d'utilisation des indicateurs de synthèse dans le domaine du développement durable ;
- les études d'impact des projets législatifs et les conditions de leur utilité ;
- l'inscription du développement durable dans le volet performance de la loi de finances, à la fois sous l'aspect de l'éco-responsabilité des administrations, et pour rendre compte de la prise en compte du développement durable dans les différents programmes ;
- les conditions de l'intervention de la Cour des comptes dans la validation du bilan de l'action de l'État en faveur du développement durable.

I. VERS UN SYSTÈME D'INFORMATION INTÉGRÉ SUR LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE (GES)

Les travaux du groupe sont fondés sur plusieurs convictions :

- la réduction des émissions de GES va constituer un enjeu majeur des prochaines décennies, à tous les niveaux d'action et de décision ;
- la qualité de l'information sur les émissions constitue l'une des clefs de la mobilisation de la société et d'une action publique efficace ;
- l'information sur les GES doit présenter une cohérence globale et pouvoir s'intégrer dans un cadre qui fait sens. À cet égard le modèle de la comptabilité nationale représente une référence possible ;
- la mise en place d'une fiscalité carbone et le développement de l'information sur les émissions de GES constituent deux sujets apparemment liés. Cependant, le plus probable est que la future taxe ne prendra en compte qu'une partie des émissions induites par les activités humaines. Dans ces conditions, il semble important de garantir l'autonomie du système d'information par rapport aux mécanismes fiscaux ;
- par sa tradition administrative et technique, la France est bien placée pour jouer un rôle pionnier au niveau international dans le développement d'un système d'information intégré sur les GES.

L'atelier tenu avec quelques-uns des principaux experts du domaine lors du séminaire du 2 juin 2009 a permis d'esquisser une stratégie pour avancer dans cette direction.

A. ÉTAT DES LIEUX

Les outils actuellement utilisés peuvent être classés en deux grandes catégories, correspondant à deux grandes fonctions.

- le système d'information lié aux obligations internationales de la France : inventaires nationaux, système d'échange de quotas, comptabilisation des émissions dans les projets domestiques. Ce système fait l'objet d'une description détaillée dans une note transmise par la DGEC (cf. annexe n° 17). Ces principaux éléments sont :
 - l'inventaire national des émissions de GES s'intègre dans le cadre plus large du SNIIEPA (Système National d'Inventaires des Émissions de Polluants Atmosphériques). Les inventaires produits dans le cadre du SNIIEPA présentent ces émissions sous les différents formats requis par les conventions internationales et les décisions européennes – parmi lesquelles la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). L'organisation du SNIIEPA est régie par l'arrêté du 29 décembre 2006, qui décrit en détail les différents inventaires, les sources d'information utilisées, les dispositifs de contrôle et de compte-rendu. Au niveau national, le Groupe de Concertation et d'Information sur les Inventaires (GCIEE) valide les méthodes et veille à la fourniture au CITEPA des données statistiques nécessaires au calcul des émissions. Les méthodologies de calcul des émissions diffèrent selon les activités et font l'objet de descriptions précises (lignes directrices du GIEC 1996, 2000, 2003). Elles combinent des approches descendantes et ascendantes avec calage sur les données nationales de production. Les inventaires sont en principe exhaustifs : émissions à partir du territoire et séquestration du carbone dans le sol. Les données relatives à l'agriculture et la forêt demandent à être affinées ;
 - le système d'échange de quotas d'émission résulte de la combinaison d'un dispositif communautaire (le système d'échange communautaire de quotas d'émission) et des mécanismes mis en place par le protocole de Kyoto. Les entreprises gérant des installations émettrices (émissions directes liées à la production d'énergie et de produits industriels) reçoivent de l'administration des quotas pour trois ans dans le cadre du Plan National d'Affectation des Quotas (PNAQ). Le fonctionnement du système est fondé sur des données fournies par les entreprises (tous les ans avant le 15 février, les exploitants adressent aux DRIRE une déclaration de leurs émissions de l'année précédente accompagnée du rapport de l'organisme vérificateur). L'Inspection des Installations Classées (IIC) vérifie le caractère complet de la déclaration ;
 - la comptabilisation des émissions dans les projets domestiques (dans le cadre du mécanisme de développement propre du protocole de Kyoto) : la DGEC vérifie les modes de comptabilisation proposés au regard des modalités d'établissement de l'inventaire annuel.
- les inventaires territoriaux : des inventaires départementaux sont produits par le CITEPA tous les cinq ans. Ils ne concernent pas uniquement les GES, mais l'ensemble des gaz polluants. Un projet d'Inventaire National Spatialisé (INS) est en cours de réalisation sous maîtrise d'ouvrage DGEC. Cet inventaire a vocation à fournir un état initial pour les schémas régionaux climat, air et énergie ;

- l'étiquetage CO₂. Les dispositions existantes concernent les véhicules (à compter du 10 mai 2006) et les bâtiments (DPE). Les développements en cours concernent les transports (Observatoire énergie environnement des transports créé en 2007) et l'étiquetage des produits de consommation (référentiel de bonnes pratiques en cours d'élaboration par l'AFNOR et l'ADEME). L'engagement n° 217 du Grenelle a fixé pour 2011 l'objectif d'étiquetage des produits mentionnant leur empreinte carbone (fabrication + transport), exprimée en grammes équivalent CO₂ ;
- les bilans carbone et autres outils d'évaluation de l'impact carbone des organisations, activités économiques et politiques publiques. Ils cherchent à mesurer les émissions induites par un organisme, un projet, etc., quel qu'en soit le lieu physique (en incluant, par exemple, l'impact des déplacements induits par une activité économique). Ils ne sont pas conçus pour permettre des comparaisons et des agrégations sans double compte, mais pour éclairer les acteurs sur leurs responsabilités. Dans le cadre des bilans carbone, il est toutefois possible de calculer le « carbone ajouté » d'une organisation ou d'une entreprise, de manière à permettre la sommation sans double compte.

On peut ranger dans cette catégorie :

- le bilan carbone de l'État ;
- le modèle NECATER (Énergies demain, DIACT) utilisé pour évaluer la neutralité carbone des contrats de projet État – régions
- le modèle SCEGES lancé par l'ex MIES (Mission interministérielle de l'effet de serre) avec Énergie Demain et le CITEPA. Cet outil d'évaluation de l'impact GES des politiques publiques a été conçu dans le respect de la méthodologie de l'inventaire national. Il a notamment permis de procéder à une évaluation de la politique publique dans le bâtiment impulsée par le Grenelle (avec de premières estimations dès septembre 2007).

Une pluralité d'acteurs est d'ores et déjà impliquée dans ces différents systèmes de comptabilisation : ADEME, CITEPA, DGEC, consultants, secrétariat de la CCNUCC...

B. UN SYSTÈME EN DÉVELOPPEMENT RAPIDE, MAIS PEU COORDONNÉ

Cette description sommaire appelle plusieurs observations :

1. Un système peu cohérent

Le système que l'on vient de décrire s'est développé sans plan d'ensemble. Les différents outils recensés utilisent des méthodes et des sources d'information hétérogènes et parfois des unités de mesure différentes (tonne équivalent carbone ou tonne équivalent CO₂), même si des articulations partielles existent. Ainsi, pour réaliser les inventaires, le CITEPA utilise les données fournies par les entreprises dans le cadre du système d'échange des quotas.

La question de la cohérence se pose à la fois au niveau des périmètres (ce que l'on mesure), et des facteurs d'émission (les paramètres permettant de passer des données économiques ou physiques observées aux émissions).

Les différents types d'outils recensés n'exigent pas le même type de mise en cohérence. Les inventaires doivent permettre des comparaisons et des sommations sans double compte, alors que les outils d'évaluation doivent d'abord permettre aux acteurs (individus, organisations...) d'apprécier les conséquences de leurs comportements et décisions.

Il n'en demeure pas moins qu'une meilleure cohérence entre les mesures micro et macro présenterait trois avantages majeurs : elle permettrait d'améliorer la précision et la fiabilité des données et d'optimiser les moyens d'observation : elle faciliterait les comparaisons, permettant ainsi aux différents acteurs de situer leurs efforts dans une perspective d'ensemble.

2. Des besoins d'information qui appellent de nouveaux développements

Malgré son caractère foisonnant, le système que l'on vient de décrire est loin de répondre à l'ensemble des besoins d'information sur les émissions de GES. Au cours des prochaines années, il faudra notamment :

- mettre à disposition des consommateurs un ensemble cohérent d'informations sur les produits (étiquetage carbone) et les conséquences des pratiques (déplacements...), modes de vie (choix d'habitation...) et décisions d'investissement ;
- mettre en chantier une comptabilité nationale GES calquée sur les concepts et agrégats de la comptabilité nationale. L'un des besoins les plus évidents concerne l'évaluation du contenu GES des importations ;
- se donner comme exigence plus générale de compléter toute information de nature économique et financière par sa traduction en terme d'émissions de GES ;
- évaluer ex-ante et ex-post l'impact GES de tout projet ou décision publique. Dans l'immédiat, cela concerne plus particulièrement l'évaluation environnementale des plans et programmes, les bilans LOTI et les agendas 21. La question de l'impact GES de l'ensemble des dépenses publiques mérite également d'être posée ;
- impliquer plus fortement les villes et les collectivités territoriales dans les négociations sur le climat et, dans ce but, développer et les inventaires territoriaux et assurer leur comparabilité ;
- développer les connaissances scientifiques afin de préciser et fiabiliser les facteurs d'émission ainsi que les données relatives au stockage du carbone dans le sol.

Ces besoins d'information sont largement indépendants de la création éventuelle d'une contribution énergie climat. Il est en effet prévisible que l'assiette de cette contribution ne couvrira pas l'ensemble des impacts GES des transactions économiques.

3. Un besoin de gouvernance

- le système d'information lié aux engagements internationaux de la France est d'ores et déjà soumis à un ensemble de règles méthodologiques assorties de procédures de contrôles sous l'égide des instances internationales compétentes ;
- au niveau national, la coordination de la réalisation des inventaires est assurée par le Groupe de Concertation et d'Information sur les Inventaires (GCIEE) dont la composition actuelle (les principales directions du MEEDDAT) ne reflète pas la diversité des acteurs concernés ;

- en ce qui concerne les bilans carbone et autres outils d'évaluation, l'ADEME a jusqu'ici joué un rôle dominant dans le développement et l'harmonisation des méthodes, la promotion des outils et la diffusion des résultats. Il est permis de s'interroger sur la compatibilité de ces différentes fonctions ;
- les efforts de normalisation en cours (élaboration d'une norme ISO pour les bilans carbone) ne concernent pas la cohérence globale du système.

C. VERS UN SCHÉMA DIRECTEUR DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR LES GES

Au regard des besoins de mise en cohérence et de développement de nouveaux outils qui viennent d'être identifiés, il nous semble nécessaire de lancer une démarche de schéma directeur du système d'information GES, sous l'égide d'un dispositif de gouvernance doté d'attributions et de moyens adaptés.

Ce dispositif pourrait prendre la forme d'une commission réunissant les principaux organismes et acteurs concernés (administrations, entreprises, associations de consommateurs, ONG environnementales, producteurs de données, experts...). Le GCIEE constitue l'embryon d'un tel dispositif, mais plusieurs acteurs importants n'y sont pas représentés (CNIS, CGDD...). Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur son rattachement administratif, mais l'hypothèse d'un secrétariat assuré conjointement par le CGDD et la DGEC nous semble réaliste.

Les principales missions de cette commission seraient les suivantes :

- élaboration d'un schéma directeur du système d'information sur les GES et, dans ce cadre ;
- animation de travaux visant à améliorer et harmoniser les méthodes (périmètres, facteurs d'émission, techniques de calage, méthodes de territorialisation) ;
- développement de nouveaux outils d'observation et de mesure, organisation de la coopération entre les producteurs d'information ;
- supervision des procédures de normalisation / contrôle / certification ;
- veille internationale, liaison avec les instances internationales compétentes ;
- contribution au développement des méthodes d'évaluation des impacts GES des politiques publiques et au développement d'approches coût/ efficacité (priorisation des actions à mener pour réduire les émissions),
- contribution à l'information du public sur les émissions de GES.

Pour d'évidentes raisons de crédibilité, cette commission devra être garante de l'indépendance des méthodes par rapport aux enjeux politiques du débat.

II. LES CONDITIONS D'ÉLABORATION ET D'UTILISATION DES INDICATEURS DE SYNTHÈSE DANS L'OPTIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les indicateurs synthétiques valent essentiellement par les débats qu'ils nourrissent. Mais ils façonnent aussi la manière de voir des politiques et des opinions publiques. C'est pour cela qu'il serait d'intérêt public de partager une idée commune de leur finalité et de leur cadre déontologique. Est-ce envisageable ?

Le développement durable implique la prise en compte simultanée de paramètres économiques, environnementaux et sociaux. La « mesure », si elle est possible, doit donc reposer sur des indicateurs de nature différente, irréductibles à une métrique commune.

Deux options principales, au reste non contradictoires, s'ouvrent alors :

- l'approche « tableau de bord », se bornant à composer un « bouquet » d'indicateurs de nature différente, en se refusant de les agréger ;
- ou l'élaboration d'indicateurs composites ou de synthèse⁵² obtenus comme moyenne pondérée de chiffres hétérogènes.

On peut observer d'emblée que toute appréciation en termes de développement durable recèle une pondération implicite des différents facteurs, et que d'une certaine manière, toute décision révèle un parti pris sous-jacent sur l'agrégation des critères hétérogènes.

L'usage d'indicateurs de synthèse soulève au moins quatre questions :

- pourquoi y a-t-il besoin d'indicateurs de synthèse ?
- pourquoi la monétarisation des différents biens à prendre en compte ne fournit-elle pas la solution ?
- comment pondérer les différents critères ?
- comment garantir la qualité des données et des calculs ?

A. QUEL BESOIN D'INDICATEURS DE SYNTHÈSE ?

1) La notion de développement durable appelle une politique active d'indicateurs de synthèse

On peut en citer plusieurs raisons :

- la prise de conscience de l'importance de facteurs non marchands et non monétisables pour la survie même de l'humanité a fait prendre conscience des dangers de l'évaluation de la richesse des nations et du « bien commun » à l'aide des seuls paramètres marchands. D'autres indicateurs en matière de développement durable sont nécessaires pour remédier à ces insuffisances, et notamment pour intégrer les aspects environnementaux et sociaux dans les décisions. La crise en montrant la fragilité de l'évaluation des valeurs économiques par le marché a achevé d'étendre le consensus sur ce point. Les travaux de la commission Stiglitz reflètent cette prise de conscience ;
- le paysage est déjà occupé par des indicateurs de synthèse qui ne disent pas leur nom, au premier rang desquels le PIB et ses constituants. La familiarité avec cette manière de compter pourrait nous faire oublier que la construction d'un indicateur comme le PIB à prix constants n'est ni simple ni naturelle, qu'elle fait appel à des conventions très discutables accompagnées de biais considérables et recèle des incertitudes redoutables dont on parlait peu jusque récemment. Faute d'indicateurs alternatifs ou complémentaires, le PIB et ses dérivés occuperaient toute la place, grâce à la structure actuelle de l'ensemble des systèmes statistiques nationaux ;

⁵²On distingue parfois conventionnellement les indicateurs synthétiques « composites » (moyennes pondérées), et les indicateurs synthétiques « agrégés », ces derniers reposant sur la conversion en une unité commune, soit monétaire (PIB verts...), soit quasi-physique (EE).

- les enjeux politiques liés à ces indicateurs ne sont pas négligeables : quand on voit comment le classement de Shanghai a influencé le débat sur les universités et accéléré la politique de regroupement des institutions, on conçoit le pouvoir normatif des coefficients, d'autant plus redoutable qu'il est masqué : les pondérations de Shanghai ont bien été discutées dans les médias, mais beaucoup moins que le résultat du classement ;
- quel que soit le niveau où l'on se situe : local, organisme ou entreprise, national, la collecte de batteries d'indicateurs, nécessaire au demeurant, peut laisser perplexe pour l'action, la sensibilisation, le débat. Chaque fois qu'une décision ou une évaluation doit intégrer des facteurs d'ordre différents entre lesquels aucune relation d'équivalence ne s'impose a priori, il faut prendre parti, explicitement ou implicitement, sur l'importance relative qu'on donne aux différents facteurs, et donc, lorsqu'on a à faire à des chiffres, sur la pondération entre les différents paramètres.

Ainsi, la question des indicateurs de synthèse, qui se pose dans de nombreux domaines, paraît incontournable lorsqu'on parle de développement durable.

2) Les limites de la mesure de la satisfaction

Dans la mesure où chacun fait pour lui-même ses propres arbitrages, fondés sur une manière personnelle et implicite de pondérer les différents éléments du bien-être, on a pensé parfois échapper aux indicateurs composites et aux difficultés méthodologiques afférentes en recueillant directement par enquête la satisfaction de citoyens⁵³. Cette piste creusée depuis les années 1970 ne donne guère de résultats exploitables : d'une part, le bien-être d'aujourd'hui ne prend pas en compte la capacité de bien-être dans l'avenir, et d'autre part les mesures ainsi réalisées montrent une stabilité continue depuis 1970⁵⁴, se révélant ainsi inopérants pour l'action.

B. SUR QUELLES BASES FONDER DES RECOMMANDATIONS DE BONNE PRATIQUE ?

On peut repérer au moins quatre points d'examen susceptibles d'inspirer les bonnes pratiques en matière d'indicateurs de synthèse, quel que soit leur niveau (le ménage ou l'entreprise, le territoire, la Nation, le monde...) :

- circonscrire leur domaine de validité aux facteurs qui peuvent faire l'objet d'une certaine fongibilité ;
- expliciter la vision théorique sous-jacente aux choix des paramètres et de leur pondération ;
- organiser le processus de débat technico-démocratique aboutissant à la validation des choix ;
- assurer la qualité du recueil des données et garantir leur fiabilité.

⁵³(Ou économie du bonheur)

⁵⁴Les gens ont une estimation de leur satisfaction au regard du champ du possible qu'ils entrevoient...

1) Les limites de la monétarisation et de l'agrégation de chiffres

Certains indicateurs de synthèse sont exprimés en euros, d'autres en une autre unité matérielle (l'ha pour l'empreinte écologique) d'autres en indice sans unité. L'expression monétaire convient bien dans tout le domaine du marché et peut s'étendre à tout ce qui peut se compenser sur un marché. Son usage peut s'étendre assez largement au delà de son domaine habituel en intégrant par des actes volontaires de la puissance publique (ex : fixation de prix tutélaires asseyant des taxations ou des quotas échangeables) un certain nombre d'externalités dans les prix.

Elle ne convient pas néanmoins pour les biens uniques ou les phénomènes graves et irréversibles. La distinction faite dans le récent rapport du CAS sur le prix de la biodiversité⁵⁵ insiste à juste titre sur la distinction entre biodiversité ordinaire (objet potentiel de compensation) et biodiversité remarquable, qui doit faire l'objet de sanctuarisation.

On doit ainsi considérer qu'à côté des chiffrages agrégés des divers aspects de la richesse se dresse le catalogue des richesses remarquables, non chiffrables, non compensables donc non négociables et à préserver comme tel. Le périmètre du « remarquable » ne résulte pas d'un raisonnement économique, mais d'un constat physique et d'un jugement politique sur ce qui doit à tout prix être préservé.

2) Le choix et la pondération des différents critères, entre arbitraire et interprétation du monde

Les réalités que l'on cherche à mesurer (« développement durable », « bien-être », « santé sociale », etc.) sont multidimensionnelles. Les éléments susceptibles d'être pris en compte dans cette mesure sont extrêmement nombreux (toute la variété des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux...). Il faut se donner des critères et des méthodes pour sélectionner les plus importants et/ou les plus représentatifs.

a) Aucune pondération ne s'impose a priori

Une fois cette sélection faite, il reste à donner un poids à chaque indicateur élémentaire. La pondération d'indicateurs hétérogènes dans un indicateur synthétique est un genre difficile : en effet, le classement par rapport à l'indicateur synthétique peut dépendre beaucoup de cette pondération, et il n'y a aucune pondération « naturelle », même si certains partis pris apparaissent optiquement comme plus naturels que d'autres : quand pour calculer l'IDH, on pondère « à égalité » ses trois composantes (l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation et le logarithme du PIB/h), on a une illusion d'équilibre, mais ce parti n'est ni plus ni moins artificiel qu'une autre pondération (telle 0,2, 0,3 et 0,5). En fait, la pondération « égale » n'a-t-elle pas surtout pour vertu de « faire image » ?

⁵⁵Rapport sur « l'économie de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes » du Centre d'Analyse Stratégique (CAS), présenté par Bernard Chevassus-au-Louis, président du Groupe de travail du CAS.
http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=980

b) Entre robustesse et redondance ?

Lorsque le PNUD vante la robustesse de l'IDH vis à vis des coefficients utilisés, cela traduit simplement que le PIB, l'espérance de vie et le niveau d'instruction sont assez bien corrélés. Ni plus, ni moins. Lorsque les composantes de la synthèse sont corrélées, le choix de la pondération perd de l'influence. En revanche, la question de la pondération a d'autant plus d'influence que les paramètres retenus varient en sens contraire (en donnant un coefficient élevé à la pureté de l'air, on remonte efficacement la Creuse ou le Zimbabwe dans le classement des lieux paradisiaques). D'où le paradoxe : si on introduit des paramètres très corrélés entre eux, ça ne sert pas à grand chose de concevoir un indicateur composite⁵⁶, et si en revanche on introduit des paramètres variant en sens contradictoire, le résultat dépend plus de la pondération que de la valeur des variables ! Sommes-nous contraints à errer entre arbitraire et redondance ?

c) Une vision théorique sous-jacente

Dans les faits, en ce qui concerne les indicateurs qui atteignent à une certaine notoriété, les choix ne sont pas totalement arbitraires. Les méthodes, nombreuses, de construction d'indicateurs de développement durable composites reposent chacune, en amont, sur une vision théorique structurante qu'on gagne à rendre explicite :

- vision philosophique des « capacités » ou capacités positives d'accomplir certains « fonctionnements » pour l'IDH du PNUD ;
- conviction que les investissements peuvent remédier aux ponctions sur l'environnement (substituabilité) pour « l'épargne nette ajustée » ;
- conscience de la finitude de la planète pour l'empreinte écologique.

3) La nécessité du débat démocratique

Il y a peu d'indicateurs qui n'induisent un sens de l'action et même les conventions apparemment techniques sont porteuses de choix politiques. Les questions du choix des indicateurs élémentaires et de leur pondération sont bien de nature politique : on doit en débattre démocratiquement.

C'est cependant à peu près impossible, car pour comprendre les aspects techniques de la construction des indicateurs, il faut une habileté dans le maniement des chiffres, très au-delà de celle du profane en la matière. Il faut donc concevoir des artifices, des processus « technico-démocratiques » ad-hoc. Ces processus politiques sont de même nature que ceux de la prise de décision complexe, et réduisent la part de l'arbitraire⁵⁷ au profit de la convention, fruit de délibérations plurielles informées et contradictoires. La légitimité du résultat dépend alors notamment de l'ampleur de sa base sociale de délibération.

C'est la première étape des débats publics.

⁵⁶La corrélation forte de variables prises deux à deux, sur un grand nombre de pays ou territoires, n'exclut pas des classements assez différents pour être stimulants, par exemple entre pays de niveau comparable selon les critères économiques usuels.

⁵⁷On entend ici par « arbitraire » le fruit du hasard ou la préférence subjective ou encore l'imposition par une autorité.

4) Comment garantir la qualité des données et des calculs ?

Plus les paramètres introduits sont hétérogènes, plus leurs sources le sont, et plus la critique de leur validité est difficile. Comment vérifier, dans des tableaux de chiffres qui peuvent devenir extrêmement lourds, la fiabilité des données qu'on y a entrées, les degrés d'approximation ou de biais des inputs et du résultat final ?

L'équipe d'enquête a le sentiment qu'un consensus assez large pourrait se constituer autour d'un certain nombre de règles de bonne pratique, qu'on pourrait rassembler dans une « charte » dont on peut proposer les grandes lignes.

C. VERS UN « MODE D'EMPLOI » DES INDICATEURS DE SYNTHÈSE

1) Périmétrage

Il faut exclure du champ des indicateurs de synthèse les éléments de la « richesse remarquable » (par essence non compensable), qu'il convient de traiter sur un autre plan (indicateurs d'alerte ?). La définition de ce périmètre doit être l'objet de débat scientifique et de décision démocratique.

2) Sélectivité

En matière de développement durable, les indicateurs de synthèse n'ont pas pour utilité d'agrèger des nombres importants de données hétérogènes dans un souci illusoire d'exhaustivité, mais doivent se concentrer sur le champ des contradictions entre les trois « piliers », économique, social et environnemental.

3) Complémentarité

Les indicateurs de synthèse ne remplacent pas les tableaux de bord, les « batteries » ou les « bouquets » d'indicateurs élémentaires, les statistiques détaillées, etc... et ne doivent pas conduire à occulter les différentes problématiques qui sont ainsi agrégées⁵⁸. Ils doivent s'inscrire en tête d'une hiérarchisation des indicateurs avec peu d'indicateurs phares et si nécessaire un assez grand nombre d'indicateurs de pilotage à chaque niveau.

4) Sens

L'indicateur de synthèse doit être fondé sur un parti théorique explicité qui exprime son sens. De là doit découler l'accord sur les conventions qui sous-tendent la méthode d'élaboration, et l'explicitation de son champ de validité.

⁵⁸Par exemple, le problème massif de l'émission des gaz à effet de serre par les moteurs thermiques ne doit pas conduire à occulter la question des émissions de particules, à l'origine de problèmes de santé publique sérieux.

5) Transparence

La transparence des données, des hypothèses, des formules, des approximations et des coefficients utilisés doit être assurée par les moyens appropriés. Cela implique notamment :

- l'exclusion des outils « propriétaires »⁵⁹ ;
- la publication de l'ensemble des méthodes, hypothèses de calculs et références des sources utilisées⁶⁰ ;
- la mise en ligne sur Internet d'une notice (métadonnée) reprenant la note de calcul, les sources, l'avis des organismes appelés à contrôler la validité des données (cf. infra), l'indication des limites et précautions d'emploi ;
- l'ouverture d'un espace de discussion méthodologique.

6) Permanence

Une convention comptable ne vaut pas tant par sa scientificité que par la diffusion de son usage. Or les indicateurs de synthèse ont besoin d'un certain nombre d'années pour susciter un consensus d'experts sur leur teneur, être réellement mis en place avec leur système de collecte de données, puis être appropriés par les communautés expertes et enfin par l'opinion publique⁶¹.

Pour résoudre la contradiction entre la nécessité d'une stabilité de la méthode dans le temps (évitant les modifications des règles du jeu en fonction de la conjoncture), et celle de la réviser et de la faire évoluer, l'instance de gestion de l'indicateur doit assurer la traçabilité dans le temps des modifications de méthode.

7) Légitimation technico-démocratique

La légitimation d'un indicateur de synthèse doit résulter d'un processus technico-démocratique explicite, propre à réduire l'antagonisme entre le niveau d'expertise potentiellement élevé requis par ces questions et l'impératif du débat ouvert. Ce processus peut revêtir des formes diverses. On peut citer :

- les conférences citoyennes sous leurs diverses formes, impliquant des nombres importants de parties prenantes et de citoyens dans un débat instruit par des experts ;
- la création d'une instance dotée d'une double légitimité technique et démocratique (avec la participation d'un groupe suffisamment représentatif de « parties prenantes » au développement durable). Dans ce cas, la publication de la liste des membres de cette instance, assumant clairement la responsabilité de la construction et son « exposé des motifs », constitue une garantie de traçabilité ;
- et peut-être dans l'avenir des modes d'élaboration coopératifs sur le Net.

⁵⁹Ce n'est pas le cas actuellement : par exemple, « l'empreinte écologique », qui a un intérêt pédagogique incontesté, est une propriété privée et fait l'objet d'une protection intellectuelle qui empêche de remonter aux sources de manière transparente

⁶⁰Chacun, selon sa position et ses capacités, devrait pouvoir faire jouer les pondérations et les hypothèses pour apprécier les limites d'interprétation de l'objet (p. ex., dans l'empreinte écologique, la manière de prendre en compte le nucléaire n'est pas indifférente et chacun devrait pouvoir faire jouer ce paramètre...)

⁶¹De nombreuses années se sont écoulées avant que le PIB, qui a permis de suivre la production après guerre, soit utilisé pour des études économiques sur l'emploi par exemple.

8) Qualité technique

Comme tout objet statistique, l'indicateur de synthèse doit répondre à un certain nombre d'impératifs techniques : robustesse, fiabilité, accessibilité par le système national de la statistique publique, délai de production permettant d'avoir des données fraîches pour les rendez-vous de débat et d'action, capacité de mutualisation et d'extension sur des zones ou à des acteurs plus larges (Europe, monde), etc...

9) Validation

Les données élémentaires introduites dans la synthèse doivent être validées par des professionnels de la vérification (organisme de statistiques officiel, commissaire aux comptes, corps de contrôle, agences de certification si leur activité est elle-même suffisamment transparente et indépendante...).

L'équipe d'enquête propose au débat cette esquisse de « Charte des indicateurs de synthèse ». Il lui semble que, chacun dans leur sphère de responsabilité, le CESE et le CNIS, qui se sont investis dans l'analyse de ces sujets, pourraient inscrire cette question à leur agenda pour étendre le consensus autour des précautions d'usage de ces indicateurs, appelés à jouer un rôle non négligeable dans la vie démocratique et l'éclairage des décisions publiques.

Enfin, on ne peut que plaider pour un développement de la recherche publique interdisciplinaire sur ces sujets, rassemblant l'économie, les sciences de l'homme et de la société et les sciences « dures », en liaison avec le débat des parties prenantes, et l'affectation de moyens suffisants dans la sphère publique pour faire vivre le dispositif.

III. LES ÉTUDES D'IMPACT DES PROJETS LÉGISLATIFS ET LES CONDITIONS DE LEUR UTILITÉ

La prise en compte de la protection de l'environnement, puis, avec les engagements internationaux de la France, la mise en œuvre des mesures pour tendre vers un développement durable, se sont progressivement accrues dans notre pays comme dans la plupart. Mais tout cela n'avait véritablement pas été intégré dans le dispositif législatif national.

Des tentatives n'avaient pourtant pas manqué de rationaliser la production législative au niveau européen comme national. Une pratique déjà ancienne existait dans les démocraties anglo-saxonnes. L'Union européenne avait introduit les études d'évaluation intégrées de l'impact des projets politiques les plus importants depuis 2002 au double motif de prendre en considération leurs effets dans les dimensions économiques, sociales et environnementales et de simplifier la mise en œuvre des législations environnementales. Partant du constat de l'inflation législative au niveau national et s'inscrivant dans le mouvement en faveur d'une meilleure réglementation prôné par de nombreux rapports⁶² depuis le début des années quatre vingt dix, plusieurs circulaires du Premier Ministre ont successivement tenté d'introduire des mécanismes d'étude préalable de l'impact des projets de normes, mais sans véritable succès.

⁶²Conseil d'État, Rapport public annuel 1991 « De la sécurité juridique », Rapport Picq sur « les responsabilités et l'organisation de l'État » (1994), Rapport Mandelkern sur « la qualité de la réglementation » (2001), ...

Ce n'est que tout récemment, après l'adoption de la *Charte de l'environnement* le 1^{er} mars 2005, qui fait obligation aux politiques publiques de promouvoir un développement durable et son inscription dans la Constitution, que le Grenelle de l'environnement a préconisé l'introduction des études d'évaluation de l'impact pour les projets de loi.

La nouvelle rédaction de l'article 39 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique 2009-403 du 15 avril 2009 imposent, à partir du 1^{er} septembre 2009, une étude d'impact pour tout projet législatif, sous peine de refus d'examen par le Parlement.

La loi organique exige (article 8) « une évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées (en indiquant la méthode de calcul retenue) ». Elle constitue une vraie innovation, voire même une révolution, politique et juridictionnelle⁶³.

Le principe étant acquis, la question de la mise en œuvre est cruciale, celle-ci pouvant évoluer soit vers une formalité administrative peu substantielle, soit vers une manière renouvelée d'examiner et de débattre les projets législatifs⁶⁴. On trouvera en annexe n° 17, à titre d'exemple, une description sur les études d'impacts des projets de lois Grenelle 1 et 2 réalisées par le MEEDDAT.

Nous présenterons brièvement ici le dispositif européen, déjà ancien et dont s'est inspirée la conception de la loi organique du 15 avril 2009, puis nous formulerons quelques propositions d'améliorations du dispositif qui permettraient de lui donner la meilleure efficacité et d'améliorer sa mise en œuvre.

A. LE DISPOSITIF EUROPÉEN

Le dispositif européen couvre un domaine assez large. L'obligation d'études d'impacts préalables s'applique à toute proposition législative et programmatique figurant dans le programme de travail de la Commission européenne.

À la suite des études d'impacts ponctuelles et formelles des années 90 et d'une phase pilote (comprenant des actions de formation) en 2003, le dispositif est entré en plein exercice en 2004 et a été suivi d'une révision de ses lignes directrices en 2005. Le dispositif a été opportunément complété par la création d'une instance de gouvernance plus adaptée en 2006 : le comité des études d'impact (CEI), dont les missions sont d'assurer le respect des principes de qualité des études d'impacts : approche équilibrée, subsidiarité et proportionnalité, etc., de fournir un soutien conceptuel et méthodologique aux services et de contribuer au développement et à l'amélioration du dispositif. Celui-ci a fait l'objet d'une évaluation externe en 2007, avec des résultats sans surprise, compte tenu de toutes les mesures d'amélioration de la cohérence et de l'efficacité du dispositif prises auparavant.

⁶³Les seuls projets de loi qui en sont exclus sont : les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi que les projets de loi prorogeant des états de crise.

⁶⁴Un travail récent réalisé par Nathalie DIERYCKXVISSCHERS a formulé des pistes intéressantes dans ce sens : rapport de stage ENA, octobre 2008, « Propositions opérationnelles pour que des évaluations intégrées de l'impact des projets de loi puissent être réalisées dans le cadre de leur préparation ».

Le bilan du dispositif européen est enviable et peut servir d'exemple pour la mise en application du dispositif national. Plus de 400 études d'impacts ont en effet été réalisées par la Commission de 2003 à 2008, avec une montée en charge progressive (102 études en 2007 et 135 en 2008). Parmi les 135 études de 2008, le CEI a émis, pour cette seule année, 182 opinions, dont 43 demandes de nouvelle soumission. Ce dernier chiffre montre à l'évidence qu'il ne s'agit pas d'une simple formalité.

Ce dispositif a favorisé au fil du temps un changement de culture, il a fait montre de son efficacité et peut à ce titre servir de référence au nouveau dispositif national, même s'il ne peut être transposé en l'état, en raison notamment d'une organisation institutionnelle différente.

B. LA CONSTRUCTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS

Les enseignements tirés de cette longue pratique européenne, ainsi que des premières applications au niveau national, sont utiles pour mettre en lumière les limites du dispositif national actuel, encore embryonnaire bien que très ambitieux.

Comment parvenir à ce que l'étude d'impact ne se limite pas à ce à quoi elle a souvent été réduite en France, c'est-à-dire à un exercice formel de justification a posteriori d'une solution prédéterminée ? Elle doit s'attacher à proposer de réelles alternatives et constituer une véritable interrogation sur l'opportunité de la mise en œuvre de certaines politiques publiques. La démarche doit être avant tout opérationnelle et présenter une forte dimension pédagogique⁶⁵.

Dans la pratique, l'évaluation préalable ne se heurte pas tant à des difficultés d'ordre pratique qu'à l'absence de sensibilisation des acteurs concernés. L'évaluation intégrée de l'impact des projets de loi doit relever plus d'un état d'esprit que d'une logistique lourde.

Quelques aspects du dispositif actuel peuvent être améliorés. Ils concernent les aspects méthodologiques, organisationnels, et la cohérence du système, l'articulation avec l'échelon européen et l'organisation de la participation des parties prenantes :

- la question méthodologique : on entend par « politiques publiques » un ensemble très divers, et cette diversité des situations implique des stratégies diverses d'évaluation, et des méthodologies d'approche différentes selon les cas :
 - la méthodologie d'évaluation utilisée de manière dominante, l'analyse coût-bénéfice, se heurte au caractère non-marchand de bénéfiques ou de coûts à valoriser ;
 - on constate actuellement une disparité pas toujours justifiée dans l'analyse des projets. Il faudrait que les méthodes utilisées soient transposables d'un projet à l'autre, que les grandes hypothèses macroéconomiques (évolutions du taux de croissance économique, des prix des énergies, des taux de change euro/dollar, etc.) soient les mêmes pour l'ensemble des projets. Il est indispensable d'avancer dans l'harmonisation des méthodes et des paramètres principaux ;

⁶⁵Par exemple, la circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement rappelle les fondamentaux de l'évaluation environnementale stratégique et donne un bon résumé des qualités requises de l'étude d'impact.

- pour l'instant en France, le processus de débat et discussions des études d'impact est prévu au *seul* Parlement. Les procédures nationales, comme européennes d'ailleurs, demeurent jusqu'à présent très « administratives ». Deux éléments conduisent à poser la question du processus d'élaboration et de discussion de l'étude d'impact avant le dépôt au Parlement, et notamment de la consultation des parties prenantes sur les sujets qui le justifient :
 - l'expérience montre que la qualité de l'étude d'impact est très liée à la perspective d'un débat. Lorsqu'elle est appelée à être livrée au débat, l'étude d'impact est naturellement plus fouillée que si elle n'est destinée qu'à satisfaire une obligation formelle, et les travaux du Parlement en seront enrichis. Or on peut craindre que le passage devant le Parlement soit une phase tardive pour corriger les lacunes éventuelles de l'analyse : il sera sans doute exceptionnel que le Parlement diffère l'examen d'un projet de loi attendu au motif de l'imperfection de l'étude d'impact ;
 - le « Grenelle de l'environnement » a montré le parti qu'on pouvait tirer d'une ouverture du débat aux « parties prenantes ». Dans une optique de « gouvernance à cinq » une plus grande participation des acteurs concernés de la société civile au débat préalable à la mise au point des projets de loi, selon des modalités appropriées à chaque sujet, soit sous la forme de consultation approfondies d'organismes consultatifs institutionnels, soit dans des opérations ad hoc (qu'on les nomme « assises », « états généraux » ou « Grenelle »). On peut en espérer la réduction des blocages auxquels se sont heurtées dans les dernières années un certain nombre de réformes dont une majorité reconnaissait pourtant les aspects positifs.
- la dimension organisationnelle du dispositif national mérite réflexion. Les rôles des principaux acteurs ne sont pas encore entièrement définis, en termes de responsabilité, de contrôle et de sanction ? Elle pourrait opportunément sans doute s'inspirer de ce qui a été fait au niveau européen avec la création du CEI, qui a fait montre de toute son efficacité : le profit qu'on peut tirer d'une instance d'examen compétente, plurielle et exigeante avant le passage au Parlement apparaît clairement ;
- la question du contenu. Actuellement, l'article 8 prévoit une évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des seuls coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées (en indiquant la méthode de calcul retenue). Ne doit-on pas élargir cette analyse coût-bénéfice financier à une évaluation globale a priori des impacts socio-économiques, prenant en compte la valorisation de tous les effets externes sociaux et environnementaux, positifs comme négatifs, des dispositions envisagées (en indiquant, comme prévu, les méthodes de calcul et, surtout, de valorisation/monétarisation des effets externes). Faut-il se limiter à une simple analyse coût-bénéfices financiers telle que préconisée, ne peut-on l'étendre à une analyse coût-efficacité, ou coût-bénéfice au sens large, prenant mieux en compte les aspects qualitatifs et les contraintes liés à la nature du projet envisagé ?
- enfin, comme l'exige d'ailleurs l'article 8 de la loi organique, il est indispensable de prévoir une articulation entre les études d'impacts européennes et celles menées au niveau national, y compris dans les méthodes et les critères d'évaluation, dans un premier temps pour ce qui concerne la transposition des directives.

Restera la question culturelle : la culture administrative française est encore peu encline aux techniques d'évaluation, en particulier dans le domaine sensible de la production normative.

Demeureront également un certain nombre de questions auxquelles seule la pratique apportera progressivement une réponse :

- qui doit réaliser l'étude d'impact des projets législatifs ? Et faut-il créer des structures d'appui spécialisées ?
- comment répondre à l'urgence sans exempter les projets de loi d'une étude d'impact ? Y a-t-il des filtres possibles et lesquels qui permettent d'écarter un projet de loi d'une étude d'impact ?
- comment proportionner les efforts à conduire pour réaliser les études d'impact aux enjeux ?
- quelle mémoire construire et quels indicateurs mettre en place pour permettre les évaluations a priori, mais aussi ex post ?

IV. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA LOI DE FINANCES

A. LES PROJETS ET RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCE

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 s'applique à toutes les administrations de l'État depuis le 1^{er} janvier 2006. La nouvelle architecture budgétaire présente les crédits par grandes missions.

L'article 48 de la LOLF prévoit qu'à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, le gouvernement présente une liste des objectifs et indicateurs de performance pour le projet de loi de finances suivant. L'article 51 prévoit l'élaboration des Projets Annuels de Performance (PAP) qui présentent notamment les objectifs poursuivis, les résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs. Pour chaque programme, les ministères doivent présenter au Parlement des documents de synthèse en matière de performances :

- les projets annuels de performances (PAP) ex ante, à l'occasion de la loi de finances initiale ;
- les rapports annuels de performances (RAP) ex post, à l'occasion de la loi de règlement.

Les rapports annuels de performance (RAP) sont structurés comme les projets annuels de performances, afin de faire apparaître pour chaque sujet les écarts entre prévision et exécution non seulement en termes budgétaires mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts complets réels. Avec la LOLF, la notion de « performance » devrait désormais être centrale dans le pilotage des politiques publiques.

La délégation interministérielle au développement durable avait piloté une étude pour évaluer la prise en compte de la stratégie nationale de développement durable dans la loi de finances 2006⁶⁶. Trois ans plus tard la prise en compte du DD reste très inégale mais des évolutions sont en cours.

⁶⁶Quatre voies de progrès étaient proposées :

- vérifier au niveau de chaque programme que les objectifs et les indicateurs ne vont pas à l'encontre du DD ;
- décrire au niveau de chaque programme LOLF les grands enjeux du DD et comment ils sont pris en compte ;
- mieux prendre en compte le DD dans les audits du comité interministériel d'audit des programmes. Intégrer les aspects DD dans le référentiel utilisé pour auditer les programmes ;
- intégrer certains objectifs et indicateurs pertinent du point de vue du DD dans le dialogue de gestion ou dans le suivi du développement du programme à défaut d'avoir des indicateurs DD dans les indicateurs principaux présentés au Parlement.

1) La prise en compte du développement durable dans la définition des objectifs

La dimension du développement durable est expressément mentionnée dans l'intitulé de quelques programmes (par exemple, le programme 154 « économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ») voire d'une mission (« écologie, énergie, développement et aménagement durables »).

On en trouve mention dans les objectifs de divers programmes de politiques sectorielles :

- dans le domaine de l'environnement, naturellement ;
- des transports et de l'énergie ;
- de la forêt (« améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier », « développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt ») ;
- des affaires étrangères et européennes (« négociation sur l'énergie et le changement climatique », « amélioration de l'efficacité de la convention sur la diversité biologique », « cohésion sociale », « gouvernance internationale de l'environnement » « gestion des biens publics mondiaux »...) ;
- de la recherche : le programme n° 190 « recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat »⁶⁷, important pour la politique de développement durable compte tenu de la part de l'habitat et des transports dans les émissions de gaz à effet de serre, a vu son contenu profondément réorienté dans le cadre du Grenelle de l'environnement. La prise en compte des priorités du « Grenelle » s'inscrira dans les contrats quadriennaux des établissements publics qui devront, en 2009, faire l'objet de renouvellements pour le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), le Laboratoire Central des Ponts et Chaussées (LCPC) et l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) ;
- de l'Outre-mer : en dépit de l'importance des enjeux, le développement durable n'était pas mentionné en 2008 par les objectifs du PAP « Outre-mer » : dans la LFI 2009 celui-ci comporte un objectif « *encourager une approche partenariale pour l'aménagement et le développement durable de l'Outre-mer* » et reconnaît l'importance et l'acuité des enjeux du développement durable pour l'Outre-mer⁶⁸.

⁶⁷Ce programme opère en complémentarité avec les autres dispositifs de recherche mis en place en France. Par ses propres actions de caractère incitatif, il intervient pour faire émerger de nouveaux sujets dans la réflexion préalable à l'élaboration des programmes de recherche des agences (notamment de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), ainsi que, ensuite, comme relais de valorisation et diffusion des résultats de recherche vers les milieux professionnels, en particulier liés aux transports, à la construction et à l'aménagement. Il cherche à favoriser des partenariats nouveaux entre organismes de recherche sur des thématiques nouvelles ou actualisées. Il intervient également en étroites relations avec les pôles de compétitivité et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur concernant ce secteur : les établissements publics, opérateurs du programme, en sont membres ou associés. Enfin, le MEEDDAT développe une stratégie de structuration territoriale des établissements publics et des services techniques contribuant à l'effort de recherche et d'innovation dans ce champ, dans une logique de synergie avec les pôles de compétitivité.

⁶⁸« Le Grenelle de l'environnement a confirmé la priorité qui doit être donnée aux opérations en faveur du développement écologique de l'Outre-mer dans le cadre de l'aménagement du territoire. En effet, l'Outre-mer contribue pour une part importante à la position privilégiée de la France sur la scène internationale au regard des enjeux environnementaux. L'Outre-mer français est ainsi riche de ressources et de diversité, mais il est également en retard en termes d'infrastructures concourant à la protection de l'environnement, comme la gestion des déchets, l'assainissement des eaux ou la production d'énergie. Ces problématiques sont d'autant plus aiguës que le caractère insulaire de ces territoires réduit l'éventail des solutions possibles. »

D'autres missions comme l'enseignement scolaire ne mentionnent pas le développement durable parmi leurs objectifs hormis pour l'enseignement technique agricole alors même que des actions sont menées tant en ce qui concerne l'éducation à l'environnement que le volet social du développement durable avec, par exemple, les dispositifs de lutte contre l'échec scolaire et l'accueil des élèves handicapés. Les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont pourtant directement impliqués dans ces actions avec les articles 8 et 9 de la charte constitutionnelle :

- Article 8 : l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ;
- Article 9 : la recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

2) Les indicateurs

Les indicateurs restent à améliorer pour prendre en compte le développement durable. Selon le guide méthodologique de 2003, il est souhaitable que les indicateurs :

- soient simples et réactifs à l'action du responsable de programme, alors que dans le domaine du développement durable, nombre d'indicateurs ne réagissent qu'à moyen ou long terme ;
- reflètent les résultats du programme alors que pour le développement durable, les intervenants sont souvent multiples et les interactions complexes.

Il faut dès lors admettre dans les documents budgétaires à la fois des indicateurs sur l'action, qui peuvent réagir rapidement et être imputés aux programmes, et des indicateurs d'impact (construits à partir des indicateurs d'état) qui mesurent les résultats des actions.

Des progrès sont toutefois en cours. Quelques exemples :

- dans le programme 203 « infrastructures et services de transport », un indicateur sur la part modale des transports non routiers a été introduit ;
- pour l'objectif n°2 précité du PAP Outre-mer, on a introduit un indicateur sur la « part des subventions octroyées (...) ayant trait à la protection et à la valorisation de l'environnement outre-mer » ;
- le programme 209, « solidarité à l'égard des pays en développement » comprend un indicateur composite sur la lutte contre la pauvreté tandis que l'indicateur 1.3 cherche à mesurer la « contribution à la préservation des biens publics mondiaux » grâce à plusieurs sous-indicateurs associés « tonnes d'équivalent carbone évitées par an grâce aux projets de l'agence française de développement » et « engagements du groupe AFD contribuant directement à la lutte contre le changement climatique » ;
- un indicateur sur l'état des masses d'eau rattachés à l'objectif 5 « assurer la gestion intégrée de la ressource en eau » du programme 181 « protection de l'environnement et prévention des risques » du MEEDDAT a été introduit par la loi de finances pour 2008.

Cependant, nombre d'indicateurs font encore défaut ou restent à améliorer :

- pour l'Outre-mer, le PLF précise que les années 2009 et 2010 seront mises à profit pour rassembler des données fiabilisées. L'un des problèmes de définition des indicateurs, en effet, est que les connaissances sur l'état des lieux font souvent défaut (par exemple sur l'état des eaux). Si on veut suivre les objectifs fixés par le titre VI du projet de loi dit « Grenelle I », il faudra définir des indicateurs pertinents. On ne trouve par exemple aucun indicateur pour l'énergie ou les déchets : le pourcentage d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie finale et, par exemple, un indicateur relatif au nombre de schémas de collecte mis en place, ou à l'évolution du nombre de points noirs recensés devront apparaître dès que possible... Il en est de même pour l'eau, ou pour le cinquième objectif de la stratégie de croissance pour l'Outre-mer (STRACOM) intitulé « faire de la préservation de la nature un levier de croissance et de l'Outre-mer une vitrine du développement durable » qui n'est pas encore assorti d'indicateurs de suivi ;
- sur le réseau routier national l'indicateur porte sur l'intérêt socio-économique des opérations mises en service⁶⁹. Les modalités d'évaluation socio-économique devront être revues pour mieux tenir compte des enjeux du développement durable. Les valorisations actuellement retenues ne prennent pas en compte les coûts externes pour les milieux naturels et la biodiversité et survalorisent les gains de temps. Il convient notamment d'intégrer les travaux récents du conseil d'analyse stratégique sur la valorisation de la tonne de CO₂ et sur la valorisation des services rendus par les milieux naturels et la biodiversité. Des indicateurs font encore défaut pour des politiques sectorielles stratégiques au regard du développement durable. Ainsi par exemple restent à définir des indicateurs sur la réduction de l'usage des pesticides : les précédents plans interministériels de 2000 et 2006-2009 n'ont pas été assortis d'indicateurs.

Quelques évolutions pouvant apparaître comme des régressions sont cependant à déplorer :

Pour ce qui concerne la pêche, l'indicateur sur l'état des ressources halieutiques exploitées par les navires français⁷⁰, qui fait partie des douze indicateurs de la stratégie nationale de développement durable (SNDD), a été supprimé des indicateurs LOLF en 2007. Le PLR 2006 notait que l'état des ressources exploitées par la pêche française s'améliorait progressivement par rapport à la première moitié des années 90 mais que la fraction des stocks surexploités représentait encore plus de 50 % des ressources utilisées. Cet indicateur a été remplacé par un indicateur sur les contrôles, plus complémentaire que substitutif.

L'indicateur « oiseaux communs » pris en compte par la stratégie nationale et la stratégie européenne de développement durable a été supprimé des indicateurs LOLF en 2007. Certes, le responsable de programme n'est pas entièrement maître du nombre d'oiseaux, mais la France a pris des engagements en matière de biodiversité et cette suppression d'un indicateur de suivi de ces engagements paraît fâcheuse. Il y aurait lieu à notre avis de le rétablir.

⁶⁹Cet indicateur met en évidence la baisse de la rentabilité socio-économique des opérations mises en service.

⁷⁰Cet indicateur, qui est aussi utilisé par l'Union européenne, est basé sur une classification des ressources halieutiques en quatre catégories selon l'état du stock plus une catégorie « état inconnu ». Ne sont considérées que les principales espèces exploitées par la pêche française, pour lesquelles les conséquences de l'action des autorités françaises peuvent être jugées significatives. Des pondérations sont appliquées afin de prendre en compte le poids relatif de la France dans la gestion du stock et de pouvoir comparer des tonnages des différentes espèces. L'effet des politiques publiques ne peut se faire sentir que sur le long terme d'où l'intérêt de considérer les moyennes sur cinq ans.

Relevons enfin que la direction générale de l'énergie et du climat mène une réflexion sur l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre, et que les suites du « Grenelle de l'environnement » se traduiront probablement par l'introduction de quelques indicateurs de suivi des engagements.

3) Les dépenses fiscales

Le dispositif issu de la LOLF prend en compte les dépenses fiscales au même titre que les dépenses budgétaires. Elles sont maintenant mentionnées dans les PAP et dans les RAP. Le nombre de dépenses fiscales à visée environnementale est en forte augmentation au PLF 2009 (44 mesures recensées).

Ainsi que la Cour des comptes et les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat l'ont souligné à maintes reprises, les dépenses fiscales demeurent très mal évaluées tant ex ante qu'ex post, même quand elles dépassent les crédits budgétaires des programmes auxquelles elles sont rattachées. Parmi les dépenses fiscales de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, seuls les agro carburants ont donné lieu à un début d'évaluation dans le RAP 2008 (entre 793 et 937 M€). L'« évaluation » se réfère à l'objectif de lutte contre le changement climatique, mais sans chiffrer l'incidence sur les émissions de GES. Les autres impacts sur l'environnement ne sont mentionnés que pour s'interroger sur leurs bénéfices : *« au-delà des arguments liés à la faible efficacité du dispositif et aux effets d'aubaine qu'il engendre, de nouvelles réflexions, portant d'une part sur la compétition entre cultures alimentaires et énergétique dans un contexte de crise alimentaire mondiale et d'autre part sur la remise en cause du bilan environnemental des biocarburants sont susceptibles de modifier sensiblement les termes du débat sur les biocarburants »*.

L'évaluation des dépenses fiscales est désormais prévue de façon systématique par la loi sur la programmation pluriannuelle des finances publiques, et le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques rappelle que *« notre système de prélèvements obligatoires doit tirer les conséquences des orientations dégagées par le Grenelle de l'environnement pour que la fiscalité accompagne l'évolution des comportements vers une attitude plus respectueuse vis-à-vis de l'environnement »*.

Il convient de revoir en particulier les dépenses fiscales qui vont à l'encontre de la politique d'encouragement à la performance énergétique. Le Document de Politique Transversale (DPT) sur la lutte contre le changement climatique (cf. ci-après) prend en compte les mesures fiscales favorables mais cite également les exonérations fiscales dans le domaine de l'énergie qui diminuent le prix de l'énergie ou peuvent encourager l'usage des énergies fossiles émettrices de GES :

- l'exonération de TIPP pour les carboréacteurs (de l'ordre de 1 400 M€ en 2008) ;
- l'exonération de TIPP pour les carburants utilisés par les taxis (14 M€ en 2008, 27 M€ en 2009) ;
- le taux réduit de TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux (11 M€ en 2008, 113 M€ en 2009) ;
- l'exonération pour autoconsommation des produits pétroliers dans les raffineries (105 M€ en 2008 et en 2009) ;
- le taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel (1450 M€ au PLF 2008) ;

- le taux réduit de TVA applicable aux éléments constitutifs des aliments pour le bétail et à certains produits et engrais à usage agricole (à l'encontre des objectifs de réduction de l'usage des pesticides qui prévoient une réduction de moitié d'ici dix ans).

Accordés sans conditions, ces dispositifs concourent à retarder les adaptations nécessaires du secteur agricole, à l'encontre du Grenelle de l'environnement, sachant que les émissions de GES du secteur agricole représentent actuellement 19 % des émissions françaises, avec un gisement considérable de progrès.

De même, il convient d'évaluer les dépenses fiscales relatives à l'Outre-mer au regard des impératifs du développement durable. Depuis 1992, les investissements dans certains secteurs ainsi que tous ceux supérieurs à 1 M€ doivent recevoir un agrément pour bénéficier de l'aide fiscale. Parmi ces conditions d'agrément figure l'intégration de l'investissement dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et du Développement Durable. Mais un rapport de l'UICN de 2006 observe que cet agrément n'a eu en pratique une portée très limitée : effet de seuil, absence de consultation des services déconcentrés du ministère de l'écologie et du Développement Durable.⁷¹

B. LES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT)

Douze documents de politique transversale sont annexés à la loi de finances. Ces documents comportent une présentation de la politique transversale, la liste des programmes qui y contribuent et la manière dont ils participent ; une présentation stratégique des objectifs et indicateurs de performance retenus, le détail de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

1) Le DPT « lutte contre le changement climatique »

La contribution de 26 programmes est retracée. Les différentes actions des programmes sont prises en compte au prorata de leur contribution à la lutte contre le changement climatique mais aussi à l'adaptation au changement climatique. Ainsi sont par exemple pris intégralement en compte les crédits de l'action « gestion des crues » ou une partie des crédits du programme « prévention et sécurité sanitaire ».

L'effort budgétaire est chiffré (en Crédits de Paiement) à 2,8 Md€ en exécution 2007, 3,6 en LFI 2008, et 4,8 en PLF 2009.

Aucun objectif ni indicateur ne se réfèrent à des tonnes de carbone ou à des diminutions explicites des rejets de gaz à effet de serre. Des réflexions sont en cours ...

Le DPT présente en informations complémentaires les mesures fiscales favorables et défavorables à la politique du climat. Nombre de ces mesures ne sont pas chiffrées.

⁷¹Source rapport UICN Financements publics et biodiversité en Outre-mer. Quelle ambition pour le développement durable ? 2006

2) Le DPT « Outre-mer »

Les différents ministères sont invités par le secrétariat à l'Outre-mer à valoriser, dans le DPT Outre-mer les actions sectorielles qu'ils mènent en faveur du développement durable mais ils ne sont souvent pas en mesure à ce stade de créer des sous-indicateurs propres à l'Outre-mer faute de données détaillées. Certains indicateurs spécifiques entrent toutefois dans le champ du développement durable :

- proportion de la population alimentée par de l'eau non-conforme ;
- taux de non-conformité au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires ;
- pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité.

C. LES ANNEXES JAUNES

Deux « jaunes » budgétaires traitent de questions participant au développement durable :

- l'effort financier en faveur de l'environnement ;
- l'énergie.

1) L'effort financier en faveur de l'environnement

Le premier est le document de loi de finances le plus ancien se référant au développement durable. L'annexe n° 18 sur l'effort financier consenti en faveur de l'environnement recense les politiques des différents ministères. Les données sont celles qui sont présentées par le CGDD à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Selon cette annexe, les crédits budgétaires en faveur de l'environnement s'élèvent à 2 743,68 M€ en 2009. Le document récapitule aussi l'ensemble des actions financées sur leurs ressources propres au cours de l'année précédente par les établissements publics sous tutelle du MEEDDADT pour les programmes prévention des risques et urbanisme, paysage, eau et biodiversité (2 624,75 M€ en 2008) ainsi que les dépenses réalisées par les collectivités territoriales de 2002 à 2006 compte tenu des données disponibles (31 229 M€ en 2006).

Cette annexe devrait être revue pour mieux prendre en compte le dispositif LOLF et s'articuler avec le rapport annuel sur la stratégie nationale de développement durable et la stratégie de biodiversité prévu par l'article 1 du projet de loi dit « Grenelle 1 ». La délimitation du champ de la dépense prise en compte reste incertaine avec, dans certains cas seulement, la prise en compte d'actions participant à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Le document devrait en outre mentionner et chiffrer les dépenses fiscales favorables et défavorables à l'environnement.

2) Le jaune énergie

Le rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique dresse notamment le bilan des actions de maîtrise de l'énergie, des mesures de promotion des énergies renouvelables et de l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie et notamment des rejets de GES. Le rapport annexé au PLF 2009 constate que les émissions de CO₂ se situent en 2008 2 % au dessus des émissions de 1990 (mais 19 % en dessous des émissions de 1980). Cependant les évolutions sont très contrastées selon les secteurs avec une baisse sensible dans l'industrie mais une forte hausse dans les transports.

Les documents de politique transversale comme les jaunes budgétaires ne sont actuellement pas contrôlés par la Cour des comptes. Il serait pourtant nécessaire de vérifier l'exactitude des hypothèses et du calcul. De même, il sera nécessaire d'expertiser à l'avenir les calculs de réduction d'émissions de GES imputés à chacun des programmes.

L'actuel « jaune environnement » pourra à terme être remplacé par un document de synthèse reprenant, pour chaque ministère, ses actions et ses résultats chiffrés en matière de développement durable, comme le font actuellement de grandes entreprises (dont des entreprises à financement public). Ce document pourrait être inclus dans le rapport d'activité de tout ministère, qui paraît en juin, en même temps que les RAP.

D. ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS

Elles portent à la fois sur la méthodologie et sur le contenu.

1) Au plan méthodologique

L'apparition d'un paradigme nouveau tel que le développement durable prend forcément à défaut le système établi, et il est normal en ce cas que les indicateurs mettent en évidence des décalages entre le souhaitable et l'état des choses, propres à mesurer le chemin à parcourir et à justifier les efforts programmés. L'affichage peut en souffrir, mais il faut assumer le constat réaliste des écarts. Les mettre sous le boisseau ne peut qu'affaiblir la mobilisation en estompant les raisons d'agir.

Le CIAP peut jouer un rôle utile en portant tout spécialement son exigence sur ce point, au moins pendant une période donnée.

Mais pour parvenir à cet objectif de transparence, il est souhaitable que les responsables des programmes à fort enjeu du point de vue de l'environnement ou de l'accès aux biens essentiels, qu'on peut supposer peu enclins à mettre en évidence les points noirs, soient appelés à défendre leur projet de PAP devant une instance comprenant des experts et des représentants des parties prenantes, dans l'esprit de la gouvernance à 5 du Grenelle.

Les DPT, dont l'importance est évidente sur le sujet qui nous occupe, sont aujourd'hui le résultat sans valeur ajoutée de l'agrégation d'extraits de PAP. Ils ne sont pas objet de gouvernance. Il serait souhaitable que le CGDD s'approprie ce document pour en faire un objet d'animation et de coordination des programmes concernés, qui exprime une cohérence globale au prix d'inflexions appropriées des programmes particuliers. À cette occasion, la cohérence des objectifs répertoriés dans les PAP avec les objectifs de la SNDD pourra être questionnée.

Il serait utile que la Cour des comptes s'attachât à contrôler la cohérence et la validité des annexes à la loi de finances (DPT et jaunes), la validité des indicateurs et à expertiser les chiffrages des crédits dans les documents transverses, tant la pertinence des clés de répartition peut en l'état actuel être sujette à caution. Le rattachement des dépenses fiscales actuellement très approximatif et contesté par les directeurs de programme, gagnerait également à un contrôle approfondi par la Cour.

Les traces des actions de l'État en faveur ou en défaveur du développement durable parsèment et parsèmeront de plus en plus les documents de la loi de finances, dans un certain désordre. L'équipe d'enquête, à l'issue de son examen approfondi, persiste dans sa proposition de répertorier dans une catégorie particulière les « objectifs du point de vue de l'Humanité » aux côtés des objectifs du point de vue de l'utilisateur, du citoyen et du contribuable. On y regroupera les objectifs relatifs à l'environnement, mais aussi ceux qui concernent l'accès aux biens essentiels (santé, éducation, logement...). La mise en œuvre de la LOLF a privilégié une vision contingente et relative de la performance en définissant celle-là au regard des trois parties prenantes que sont le citoyen, l'utilisateur et le contribuable. La vision que l'équipe d'enquête propose permet de faire apparaître les indicateurs de développement durables non comme mettant sous contrôle des contraintes ou des freins à la performance mais comme appartenant eux-mêmes à la catégorie des indicateurs de performance dès lors qu'ils traduisent les résultats de l'action publique au regard d'une quatrième partie prenante : l'humanité

2) Au plan du contenu

Il faut naturellement poursuivre l'effort de prise en compte du développement durable dans les objectifs et indicateurs des PAP, et plus particulièrement étendre l'effort aux programmes qui, en dépit d'un intitulé qui ne l'évoque pas explicitement, comportent des enjeux de développement durable (comme la recherche). Il serait utile également de retracer dans les documents budgétaires les résultats obtenus dans la voie d'éco-responsabilité.

a) Les politiques publiques

Quand les impacts attendus de l'action publique se mesurent à long terme et dépendent de l'action d'une multitude d'acteurs, il est légitime de compléter les indicateurs de performance des programmes par des indicateurs d'état, environnementaux ou sociaux, pertinents. La biodiversité devrait être tout spécialement prise en compte de ce point de vue, notamment pour les programmes « Outre mer » compte tenu de l'importance du patrimoine à préserver qui confère à la France des responsabilités particulières.

On devra par ailleurs :

- intégrer dans les PAP et le DPT « lutte contre le changement climatique » un calcul d'objectifs chiffrés de réduction des gaz à effet de serre et d'indicateurs physiques correspondants ;
- prendre en compte le développement durable dans toutes ses composantes dans les critères d'évaluation des dépenses fiscales, à la fois dans leur influences positives et dans leurs influences négatives ;

- prendre en compte l'esprit de mesure de la performance de la LOLF dans le jaune sur l'effort financier en faveur de l'environnement en mentionnant des indicateurs de performance et d'état ainsi que les dépenses fiscales ;
- ajouter des indicateurs d'état sur la biodiversité, les pollutions, et la consommation des ressources rares : ces aspects sont actuellement insuffisamment pris en compte dans les documents budgétaires ;
- ajouter, soit dans les PAP, soit dans les jaunes, des indicateurs sur l'accès aux biens essentiels (sur l'illettrisme, la santé, le logement...) : ces indicateurs d'état indiquent les enjeux et les urgences d'action ; les objectifs n'ont de sens que par rapport à cet état.

b) L'éco-responsabilité

La circulaire du premier ministre du 1^{er} décembre 2008 a fixé les termes d'une politique d'éco-responsabilité pour l'administration de l'État et le tableau de bord de gestion qui permet d'en suivre l'exécution ministère par ministère. Il serait normal que les principaux résultats de cette politique soient actés dans la loi de finances (par exemple dans les rapports de « justification au premier euro »).

La hiérarchisation des objectifs, sur laquelle la mission d'enquête a dû se prononcer au cours de ses réflexions, met au premier rang la question des gaz à effet de serre, qui, comme on l'a montré, doit être considérée comme une contrainte plus forte que l'économie d'énergie. La diminution programmée de ces émissions constitue le premier registre d'objectifs, sur lesquels les administrations peuvent enregistrer des progrès tangibles sur la période triennale couverte par la programmation budgétaire 2008.

L'outil principal actuellement disponible pour évaluer ces émissions est le « Bilan carbone » mis au point par État. D'autres outils existent, et très vraisemblablement d'autres encore seront à terme disponibles. Le ministre d'État en charge du développement durable a demandé à chaque ministre de diligenter dans les meilleurs délais l'évaluation du bilan carbone de tous les sites administratifs (environ 40 000 sites si on exclut les résidences). Le projet de loi dit « Grenelle I » envisage sous une forme prudente une obligation étendue de ce type de bilan dans un délai fixé : « L'État étudiera la possibilité d'imposer aux personnes morales employant plus de deux cent cinquante salariés ou agents l'obligation d'établir un bilan de leurs consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre d'ici à la fin 2013, cette échéance étant ramenée à la fin 2010 pour les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé. »⁷². D'où le premier indicateur proposé :

- nombre de mètres carrés couverts par une évaluation des émissions en GES des activités qui s'y déroulent⁷³, par rapport au nombre total de mètres carrés⁷⁴.

⁷²Version du 4 mars 2009 du projet de loi issue de la discussion en première lecture dans les deux assemblées.

⁷³La projection à trois ans des objectifs de la LOLF devrait permettre à la plupart des administrations de programmer l'essentiel de cet inventaire et la mise sur pied des plans d'action locaux sur cette période.

⁷⁴Cette formulation indicative est appelée à évoluer en fonction des termes de la loi en préparation dont l'avant projet prévoit une obligation de ce type.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'attendre que tous les bilans soient réalisés pour commencer à faire des progrès et à les suivre, et on peut utiliser trois indicateurs de cet effort :

- quantité (t) de CO₂ engendrée par les véhicules de l'administration (à partir des achats de carburant) ;
- et/ou pourcentage de voitures émettant moins de 140 g de CO₂ dans les achats de renouvellement du parc ;
- consommation d'énergie par agent dans les activités de bureau (indicateurs qui permettent un « benchmarking » sommaire entre les sites administratifs).

Sur les autres chapitres du développement durable, les achats publics constituent un gisement considérable de progrès, et dans un premier temps, un indicateur de l'effort pourrait être :

- le montant des marchés signés contenant des clauses obligeant à prendre en compte des critères de développement durable par rapport au montant total de marchés.

Sur les aspects sociaux, les questions de parité et d'égalité d'une part, de respect de la législation en faveur des personnes handicapées d'autre part peuvent être suivies par deux indicateurs, déjà réglementairement obligatoires :

- pourcentage de chaque genre dans les postes de direction ;
- taux de personnes handicapées en fonction dans l'administration.

La mission d'enquête propose que dans chaque programme support et dans chaque programme qui englobe sa propre fonction support figurent au moins deux objectifs éco-responsabilité :

- l'un qui soit commun à l'ensemble des administrations : par exemple, le pourcentage des sites dotés d'un bilan carbone et du plan d'action qui en découle, Lorsque tous les bilans carbone d'une administration seront disponibles, un indicateur d'émission totale de carbone pourra remplacer cet indicateur ;
- l'autre qui soit choisi parmi la liste ci-dessus par l'administration concernée comme le plus pertinent dans le cadre des activités particulières en cause.

La nécessité d'économies budgétaires pousse au comportement vertueux dans un certain nombre de domaines : les économies de fournitures (l'eau⁷⁵, le papier...) trouvent déjà au plan financier leur propre motivation. Elles sont donc moins nécessaires à surveiller de l'extérieur, les services étant « naturellement » poussés à la vertu.

⁷⁵Notons que dans notre pays, la consommation urbaine d'eau, hors les rares périodes de sécheresse caractérisées, ne comporte pas d'enjeu environnemental particulier, alors qu'elle présente un coût budgétaire certain.

V. QUEL RÔLE POUR LA COUR DES COMPTES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. ÉVALUATION EX ANTE

Il n'apparaît pas à l'équipe d'enquête qu'un rôle particulier doit être confié à la Cour des comptes dans les évaluations « ex ante ». En effet les Plans, les programmes et bientôt les projets publics sont soumis, au titre des directives européennes, à une évaluation environnementale, sous le contrôle d'une autorité environnementale. Les projets de loi Grenelle proposent de plus une réforme des études d'impact et des enquêtes publiques :

- **Art. 1** *« Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable. » ;*
- **Art. 42** *« L'État doit, comme toute collectivité publique, tenir compte dans les décisions qu'il envisage de leurs conséquences sur l'environnement, notamment de leur part dans le réchauffement climatique et de leur contribution à la préservation de la biodiversité, et justifier explicitement les atteintes que ces décisions peuvent le cas échéant causer. Cette prise en compte est favorisée, pour les grands projets publics, par l'association la plus large possible de l'ensemble des acteurs concernés dans un esprit de transparence et de participation. L'État prendra les mesures nécessaires pour que les projets de loi soient présentés avec une étude de l'impact des dispositions législatives projetées, tant économique et social qu'environnemental. »*

En revanche, la Cour se saisira ex post de l'étude d'impact lors de ses contrôles ou évaluations pour une analyse critique de la conformité et de la qualité de l'étude d'impact.

B. RAPPORTAGE

Extension du dispositif de rapport sur la responsabilité sociale et environnementale issu de la loi sur les Nouvelles Relations Économiques (NRE), article 116.

Le projet de loi Grenelle 1 dispose dans son article 45 :

« La qualité des informations sur la manière dont les sociétés prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité et l'accès à ces informations constituent des conditions essentielles de la bonne gouvernance des entreprises. Le Gouvernement étudiera, sur la base d'un bilan public de l'application de l'article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, en associant les parties concernées, les conditions dans lesquelles l'obligation de faire figurer dans le rapport annuel destiné à l'assemblée générale des actionnaires ces informations environnementales et sociales :

- a) Pourrait être étendue à d'autres entreprises, en fonction de seuils atteints par le chiffre d'affaires, le total de bilan ou les effectifs salariés, y compris celles dans lesquelles l'État détient directement ou indirectement une participation majoritaire ;*
- b) Pourrait inclure l'activité de la ou des filiales de toutes les entreprises soumises à cette obligation ;*

c) Pourrait comprendre des informations relatives à la contribution de l'entreprise au développement durable.

Le Gouvernement soutiendra une harmonisation des indicateurs sectoriels au niveau communautaire. »

Le projet de loi Grenelle 2, à ce stade, prévoit en son article 83 d'étendre l'obligation fixée par la loi NRE de présenter un bilan social et environnemental à toutes les entreprises de plus de 500 salariés, à compter du 1^{er} janvier 2011.

Cette extension devrait donc toucher les entreprises publiques. **La Cour des comptes devrait alors étendre son contrôle des comptes à la gestion de ces entreprises publiques cotées et aux bilans environnementaux et sociaux qu'elles produiront** ; ces rapports sont transmis au Parlement. Elle étendra ce contrôle aux entreprises publiques non cotées dès que l'extension prévue par la loi sera effective.

Rapport annuel du Gouvernement au Parlement prévu par la loi Grenelle 1 (article 1)

« La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'État en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations visées au deuxième alinéa de l'article 43 de la présente loi.

L'État assure le suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement et en rend compte chaque année devant le Parlement, auquel il propose les mesures propres à améliorer leur efficacité. Le Gouvernement transmet à celui-ci, au plus tard avant le 10 octobre, un rapport annuel sur la mise en œuvre des engagements prévus par la présente loi, son incidence sur les finances et la fiscalité locales et son impact sur les prélèvements obligatoires au regard du principe de stabilité de la pression fiscale pesant sur les particuliers et les entreprises.

Pour ce qui concerne les régions, les départements et collectivités d'outre-mer, compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'État fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités.

Ces choix comporteront notamment un cadre expérimental pour le développement durable, au titre d'une gouvernance locale adaptée, reposant sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution. »

On peut penser que ce rapport contiendra également les indicateurs retenus pour le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la biodiversité et de la stratégie nationale de développement durable.

Article 42 grenelle 1 : *« L'État se fixe pour objectif de disposer en 2010 des indicateurs du développement durable à l'échelle nationale tels qu'ils figureront dans la stratégie nationale de développement durable et organisera à cet effet avant la fin de l'année 2009 une conférence nationale réunissant les cinq parties prenantes au Grenelle de l'environnement. Le suivi de ces indicateurs sera rendu public et présenté au Parlement chaque année à compter de 2011. »*

Si le cadre conceptuel du rapport (SNDD et mise en œuvre de la loi Grenelle 1) et en particulier la qualité de la couverture des enjeux et la pertinence des choix d'indicateurs, puis les conséquences à tirer des évolutions constatées relèvent d'un débat politique et citoyen, **un tel débat gagnerait à s'appuyer sur des chiffres pour lesquels une assurance raisonnable de qualité et de validité ait pu être donnée par une entité indépendante : dans ce cadre, la Cour des comptes pourrait être sollicitée pour auditer le rapport annuel du Gouvernement au Parlement.**

LOLF : identification dans les documents budgétaires à destination du Parlement des enjeux de développement durable des politiques publiques et de leurs impacts

Les documents budgétaires notamment PAP, RAP, documents de politique transversale et rapports annexés au PLF, doivent rendre explicites les enjeux de développement durable des politiques publiques dans les missions et les programmes qui y justifient, y compris la traduction des engagements internationaux de la France, les actions et masses budgétaires correspondantes, les impacts et résultats visés et obtenus. Ces enjeux sont à décliner selon les domaines du développement durable concernés et selon les échelles de temps correspondantes. Un contrôle, interne à l'administration, pourrait être pris en charge par le CIAP.

La Cour des comptes, qui assure le contrôle externe pour le compte du Parlement et des citoyens, devrait intégrer cette dimension développement durable dans ses travaux qui aboutissent notamment au rapport, sur les résultats et la gestion budgétaire, qu'elle produit annuellement.

C. CONTROLE ET ÉVALUATION EX POST

Les juridictions financières doivent se donner pour objectif d'intégrer la dimension du développement durable dans l'ensemble de leurs travaux de contrôle et d'évaluation, sous deux aspects : la contribution, à travers ses missions et ses actions, de l'entité ou de la politique publique contrôlée aux objectifs gouvernementaux de développement durable, et l'exemplarité des services et des établissements publics dans leur fonctionnement en matière éco-responsabilité (sur la base, notamment, de la circulaire du Premier Ministre du 3 décembre 2008).

1) Nouveautés du côté de l'État

Grenelle 1 - article 42 :*« Les administrations de l'État entreprendront au plus tard en 2009 un bilan de leurs consommations d'énergie et de leurs émissions de gaz à effet de serre et engageront un plan pour améliorer leur efficacité énergétique, qui prendra en compte les objectifs fixés pour les bâtiments de l'État par le I de l'article 5, avec un objectif d'amélioration de 20 % en 2015.*

Le Gouvernement présentera au Parlement une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal. Les aides publiques seront progressivement revues de façon à s'assurer qu'elles n'incitent pas aux atteintes à l'environnement. »

2) Nouveautés du côté des collectivités territoriales

Le projet de loi Grenelle 1 dispose à l'article 7 :

« Le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. À cet effet, l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des « plans climat-énergie territoriaux » avant 2012. »

Et à l'article 44 :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels. La cohérence de leurs actions en ces matières sera favorisée par la concertation au sein d'une instance nationale consultative réunissant les associations d'élus des différentes collectivités et de leurs groupements, qui sera associée à l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable et à sa mise en œuvre. Une instance similaire pourra être instituée au niveau régional. L'État favorisera la généralisation des bilans en émissions de gaz à effet de serre et, au-delà des objectifs fixés par l'article 7, celle des plans climat énergie territoriaux des collectivités territoriales et de leurs groupements en cohérence avec les « Agenda 21 » locaux. Il pourra utiliser les « Agendas 21 » locaux comme outil de contractualisation avec les collectivités territoriales. »

Dans le projet Grenelle 2 toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants (y compris les communautés de communes, les communautés urbaines et les agglomérations) auraient l'obligation d'adopter des plans climats territoriaux⁷⁶ d'ici 2013. De plus, les collectivités de plus de 500 000 habitants, devraient établir un bilan de leurs émissions de gaz à effets de serre. Enfin, les maires et les présidents des collectivités locales seraient invités à présenter un rapport faisant le point sur la situation en matière de développement durable avant le débat d'orientation budgétaire.

Dans la sphère des collectivités territoriales, comme sur les actions et les politiques de l'État et des organismes publics, les juridictions financières joueront leur rôle de contrôle et d'évaluation. Pour ce faire elles s'appuieront sur des experts extérieurs en particulier pour conduire des évaluations, et feront, en tant que de besoin, évoluer leurs méthodes conformément à l'esprit de l'article 43 du projet Grenelle 1 : « Les instances publiques ayant un rôle important d'observation, d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation en matière environnementale associeront, dans le cadre d'une gouvernance concertée, les parties prenantes au Grenelle de l'environnement et auront une approche multidisciplinaire ».

D. COMPTES DE L'ÉTAT ET DE LA SPHÈRE PUBLIQUE

Le recueil des normes comptables de l'État (depuis 2004) et les instructions comptables font peu référence à des concepts utiles à la comptabilisation de la dimension environnementale.

⁷⁶Le plan climat territorial définit les actions à réaliser pour lutter contre le réchauffement climatique et réduire les émissions de gaz à effets de serre.

Depuis l'exercice 2006, les diligences de la Cour des Comptes dans le cadre de ses travaux de certification du compte général de l'État ont conduit à rechercher les absences majeures de déclarations de passifs environnementaux : en particulier quatre « litiges communautaires » ont donné lieu à inscription d'une provision dont celui sur les « nitrates de Bretagne » ; toutefois il ne s'agit là que d'un passif environnemental indirect par non-application complète d'une directive communautaire ; par ailleurs, le ministère de la défense s'est engagé à mettre au point, en liaison avec la DGFIP, les précisions normatives nécessaires concernant la définition des modalités de traitement comptable des provisions pour remise en état d'actifs (démantèlement, désamiantage, dépollution) .Enfin, un groupe de travail associant CEA et DGFIP s'attache à traiter cette question des provisions pour remise en état dans le domaine nucléaire.

En ce qui concerne les **actifs** environnementaux :

La norme n°6 du RNCE applicable aux immobilisations corporelles de l'État reconnaît la spécificité de l'actif de l'État, et, à côté de la définition classique de la « ressource détenue en vue d'obtenir des avantages économiques futurs ». Elle introduit une référence au « potentiel de services attendu de l'actif », même si cet ajout introduit une difficulté pour l'évaluation opérationnelle de l'actif. Sur cette base, l'ONF a conduit en 2005 et 2006 des travaux qui ont abouti à la comptabilisation de la forêt domaniale comme actif dans son bilan.

Les travaux conduits pour préciser la norme n°5 sur les immobilisations incorporelles, en particulier sur la question des immobilisations incorporelles spécifiques à l'État, ont conduit, pour l'exercice 2008, à prendre en compte pour la première fois les droits d'émission de gaz à effet de serre dans le compte général de l'État, pour une valeur de 13 713M€ avant transfert du premier cinquième des quotas Plan National d'Affectation des Quotas (PNAQ) aux entreprises polluantes (ainsi que, par ailleurs, les autorisations d'occupation privative du domaine public hertzien, valorisées à 4 084 M€ au 31 décembre 2008) .

De façon globale, la Cour avait recommandé fin 2007 que soit mis en œuvre dans la sphère régie par la comptabilité publique⁷⁷ le dispositif de la recommandation CNC d'octobre 2003, avec les adaptations nécessaires, et sous le pilotage de la DGFIP : enregistrement obligatoire et systématique dans les comptabilités et patrimoine de l'État et des EPN, des charges ou provisions ayant pour objet la restauration de l'environnement ainsi que les actifs et passifs environnementaux. Cette approche devrait aussi être élargie aux collectivités territoriales.

Toutefois les travaux méthodologiques ainsi que les références utilisables pour évaluer les actifs environnementaux sont encore insuffisants sur de nombreux sujets ; une avancée importante a été réalisée avec la circulaire de 1995, révisée en 2004, fixant les modalités d'application de l'évaluation socio-économique des grands projets d'infrastructure de transport, puisqu'elle fixe les valeurs tutélaires pour prendre en compte les externalités, pollutions atmosphériques locales et globales et bruit. Mais dans ce cadre, biodiversité et paysage sont mal pris en compte faute de valorisation. **Le chantier de révision d'ensemble des externalités environnementales doit être conduit et accéléré.**

⁷⁷L'instruction M9 du 23 janvier 2006 cite la recommandation du CNC du 21 octobre 2003 parmi les textes de référence dans le chapitre consacré aux actifs.

E. AU NIVEAU MACROÉCONOMIQUE

1) La comptabilité des émissions de gaz à effet de serre (GES)

Il n'y a pas lieu de solliciter la Cour des comptes dans le processus d'élaboration d'une comptabilité carbone. Elle se saisira de ce type de sujet, comme elle l'a déjà fait pour le PNAQ1 et le PNAQ2, dans un objectif de contrôle ou d'évaluation.

2) L'intégration de l'économie de l'environnement dans la comptabilité nationale

Il existe un cadre européen (SERIEE) lui-même cohérent avec des normes internationales (SEEA). Cette intégration se fait de façon très progressive, sous forme d'un compte satellite. En France, les travaux ont d'abord été centrés sur les dépenses relatives à la prévention, la réduction et l'élimination des dégradations de l'environnement. Sur ce terrain, les améliorations attendues portent sur le partage des effets volume et prix, l'intégration des activités de dépollution sol et eaux, et un meilleur chiffrage du compte de la recherche-développement sur l'environnement.

Il s'agit ensuite d'élargir le champ à la gestion des ressources (avec tout d'abord un compte spécifique sur les énergies renouvelables) et d'entreprendre la description du secteur des éco-activités, en parallèle avec les travaux de méthode d'Eurostat.

La dimension territoriale n'est pour l'instant pas accessible, sauf peut-être un éclairage régional sur l'emploi salarié dans le secteur de l'environnement.

Enfin, les résultats concernant l'année N sont publiés en N+2, ce qui peut poser problème.

Grenelle 1 article 42 : *«L'État se fixe également pour objectif de disposer d'indicateurs permettant la valorisation, dans la comptabilité nationale, des biens publics environnementaux d'ici à 2010. »*

Il n'y a pas lieu de prévoir un rôle particulier pour la Cour dans ce processus d'élaboration, mais ce pourra être un objet de contrôle.

CONCLUSION

La consigne n'a pas changé, dit l'allumeur. C'est bien là le drame ! La planète d'année en année a tourné de plus en plus vite et la consigne n'a pas changé !⁷⁸

Les choses se sont brusquement accélérées. Des atteintes irréversibles affectent la planète et des atteintes futures plus grandes encore sont d'ores et déjà inévitables. Le pire est probablement évitable au prix d'une mobilisation mondiale d'une ampleur encore inconnue. Une convergence d'indicateurs en démontre l'urgence.

Au regard de cette situation, l'ambiance générale perçue par la mission ressemble à celle de la « drôle de guerre » : la « guerre » est formellement déclarée, on ne parle que de ça, mais on en reste aux escarmouches, et chacun semble espérer secrètement qu'on évitera la vraie guerre...

*Car si le mot « guerre » était dit dans un vrai poème, alors la guerre la vraie dont parlerait le vrai poète, la guerre sans merci, la guerre sans compromis, s'allumerait définitivement dans le dedans de nos cœurs
Car dans un vrai poème, les mots portent les choses.⁷⁹*

Les mots et les chiffres se détachent impunément des réalités et des actes. Cette situation est forcément provisoire. Lester Brown compare le changement d'attitude aujourd'hui nécessaire à l'entrée en guerre des États-Unis, en décembre 1941 : du jour au lendemain, on a cessé de construire des automobiles pour fabriquer du matériel de guerre. Les gouvernants ont-ils aujourd'hui la capacité d'instaurer l'économie de guerre à une échelle suffisante pour renverser les tendances à l'échelle mondiale ?

⁷⁸ Le Petit Prince ; Antoine de Saint-Exupéry.

⁷⁹ René Daumal ; Poésie noire, poésie blanche.

De tels renversements appellent des décisions démocratiques à deux échelles : à l'intérieur de nos pays, et entre nations. Aucun despote fût-il éclairé n'a la capacité d'imposer ce qui ne peut être vu que comme des sacrifices immédiats d'ampleur certaine, fussent-ils compensés et récompensés dans un second temps par des retombées positives, y compris au plan de l'activité économique : la gestion « durable » crée des marchés nouveaux, suscite l'innovation et n'implique pas la sous-activité économique. C'est notre conscience collective qui est appelée à intégrer aussi rapidement et aussi complètement que possible la nouvelle donne.

(...) les civilisations ne se font pas à coup de règles sur les doigts. Elles se font par la confrontation des idées, par le sang de l'esprit.⁸⁰

L'information, avec sa part de certitudes et ses marges d'inconnu, la confrontation, l'évaluation, le débat, voire la controverse, c'est au travers de cette vie démocratique qu'une société comme la nôtre peut « faire civilisation » dans un univers nouveau. C'est d'abord au service de cette vie que les indicateurs de l'état du développement durable, entendus comme les chiffres qui pointent notre situation, mais aussi les explications qui les accompagnent, les interprétations qui les sous-tendent, les limites de leur certitude, sont indispensables.

Il y a aujourd'hui profusion de chiffres sur les sujets du développement durable, et cette profusion va s'accroître. Le rôle de l'État est alors d'œuvrer à la construction d'une cohérence, afin que l'information fasse sens. La force actuelle de l'information économique et financière, malgré ses biais considérables et la fragilité de ses concepts est sa formidable cohérence : on calcule le produit intérieur brut de la même manière en Malaisie et au Canada. Du coup, ces chiffres sont solidement installés dans l'imaginaire collectif

L'information sur les aspects non marchands de l'économie, sur les paramètres sociaux et sur l'environnement doit parvenir à faire image dans la conscience collective. Il appartient à l'État de la mettre en cohérence (naturellement dans le cadre européen), de la livrer largement au débat. L'appareil statistique français (l'INSEE, le CGDD, les directions statistiques des ministères...) est interpellé par cette nécessité.

Il appartient aussi à l'État d'impulser le débat social et démocratique autour de cette information. A l'école, d'abord, dans les médias, qui ouvrent spontanément une large place à ces sujets, dans les débats autour des projets, des plans et des programmes publics, enfin au Parlement. Le « Grenelle de l'environnement » peut être un événement fondateur de cette dynamique. Les institutions françaises de débat et de concertation sociale (le Conseil économique et social, la Commission Nationale du débat public, le Parlement...) sont interpellées par cette nécessité.

Ce n'est que sur la base de constats suffisamment partagés et appropriés parce que discutés par chacun à partir d'une information cohérente et transparente que pourront être prises des décisions publiques ayant des chances raisonnables d'être appliquées, déclinables en objectifs attribués à chacun. Un autre usage des indicateurs, le suivi de gestion, aujourd'hui embryonnaire et peu structuré, en matière de développement durable, Les institutions françaises de contrôle (la Cour des comptes, les corps d'inspection et de contrôle...) sont interpellées par cette nécessité.

⁸⁰ Albert Camus, 1945

C'est aussi sur ce fond commun de conscience partagée que les décisions de la sphère privée et nos comportements individuels évolueront pour chercher en toute chose l'attitude « *qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

(...) il faut exiger de chacun ce qu'il peut donner, reprit le roi. L'autorité repose d'abord sur la raison. Si tu ordonnes à ton peuple d'aller se jeter dans la mer, il fera une révolution. J'ai le droit d'exiger l'obéissance parce que mes ordres sont raisonnables.⁸¹

Alors le roi pourra dire à son peuple, si possible dès l'hiver prochain : « mettons-nous donc à 19°C ».

⁸¹ Le Petit Prince ; Antoine de Saint-Exupéry.

PROPOSITIONS ET THÈMES D'APPROFONDISSEMENT

Le présent rapport d'étape conclut à un certain nombre de propositions, dont certaines requièrent des travaux ultérieurs pour parvenir à une formulation opérationnelle. Le tableau suivant récapitule ces propositions et avance une esquisse de programme de travail ultérieur pour la mission.

Le traitement de certains thèmes est tributaire des travaux en cours par ailleurs :

- les conclusions des « COMOP » du Grenelle de l'environnement ;
- les lois issues du Grenelle, dont seuls des avant-projets sont établis au moment où est écrit le présent rapport.

SEPT PROPOSITIONS	THÈMES D'APPROFONDISSEMENT
<p>1- Évaluer du point de vue du développement durable</p> <p>1-1 L'évaluation a priori</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer des évaluations intégrées de l'impact des initiatives législatives sur la base des principaux enjeux de la SNDD ; - inclure dans ces évaluations tous les aspects du développement durable ; - définir la procédure d'examen de ces études avant leur présentation au Parlement. <p>1.2 L'évaluation a posteriori</p> <ul style="list-style-type: none"> - engager une Révision Générale des politiques publiques du point de vue du développement durable ; - développer l'évaluation ex post des politiques publiques au regard du développement durable; cette évaluation devra être interministérielle, pluraliste et pluridisciplinaire. <p>1.3 La comptabilité nationale</p> <ul style="list-style-type: none"> - instituer une comptabilité nationale des émissions de GES en équivalent carbone (ou équivalent CO₂) ; - mettre progressivement en place une comptabilité nationale des biens publics ; - instituer après débat des listes canoniques d'objectifs et indicateurs accordées aux positions européennes. <p>1.4 Prospective et modélisation</p>	<p>1-1 Proposer une procédure d'étude d'impact intégrée cohérente avec la procédure de l'Union européenne.</p> <p>1-2 Préciser l'articulation des différentes démarches (évaluation environnementale des plans et programmes, études d'impact au regard du DD, évaluation des politiques publiques, indicateurs de DD) Cette révision générale pourrait être confiée au CIAP aidé par un ou plusieurs organismes spécialisés</p> <p>1-3 Engager l'étude avec les services statistiques d'une « comptabilité nationale » carbone</p> <p>1-4 Approfondir la problématique</p>

<ul style="list-style-type: none"> - développer des capacités de modélisation des évolutions des paramètres du développement durable à partir des éléments de la comptabilité nationale ; - promouvoir un lieu de débats prospectifs sur ces travaux. 	<p>d'une telle comptabilité, notamment à la lumière des expériences étrangères</p> <p>1-5 Approfondir la question des indicateurs synthétiques de DD</p> <p>1-6 Faire une proposition de liste hiérarchisée d'indicateurs accordée aux instruments d'Eurostat, à soumettre au débat</p> <p>1-7 Esquisser une proposition pour un lieu d'échange et de débats entre organismes statistiques sur l'observation du développement durable</p>
<p>2- Inclure des objectifs et des indicateurs de développement durable tout au long de la chaîne administrative</p> <p>2-1 Le rapport de développement durable Assortir le rapport de développement durable prévu par le projet de loi « Grenelle 1 » d'un « tableau de bord » chiffré.</p> <p>2-2 La LOLF : Intégrer des objectifs et des indicateurs de développement durable dans la loi de finances</p> <ul style="list-style-type: none"> - introduire une catégorie d'indicateurs dans la LOLF « du point de vue de l'humanité » ; - mettre l'indicateur "bilan carbone ou équivalent" dans tous les programmes de la LOLF ; - introduire quelques indicateurs communs à tous les programmes support ou équivalents ; - produire dans chaque programme de la LOLF qui le justifie un rapport de développement durable intégrant un petit nombre d'indicateurs phares (dont quelques indicateurs synthétiques), et une synthèse par ministère et globale et le soumettre à un débat annuel au Parlement. <p>2-3 Le dialogue de gestion Introduire des objectifs et des indicateurs de développement durable à tous les niveaux de dialogue de gestion.</p> <p>2-4 Les relations avec les opérateurs</p>	<p>2-1 Concevoir avec les HFDD et le CGDD la maquette d'un tableau de bord annuel d'avancement de la SNDD donnant lieu à débat au Parlement.</p> <p>2-2 La prise en compte du développement durable dans la Loi de Finances.</p> <ul style="list-style-type: none"> - identifier les programmes à gros enjeux du point de vue du développement durable ; - préciser la formulation et le mode de calcul des indicateurs d'éco-responsabilité de la LF ; - discuter avec les directeurs de programme pour les aider à définir des objectifs et indicateurs de DD pour les programmes à enjeu importants. <p>2-3 Étudier les modalités concrètes de prise en compte de ces objectifs dans le contrôle de gestion et dans les dialogues de gestion</p>

<p>Introduire des objectifs et des indicateurs de développement durable dans les conventions et contrats passés par l'État avec ses opérateurs.</p> <p>2-5 la responsabilisation des managers Introduire des objectifs et des indicateurs de développement durable dans les lettres de mission des managers publics.</p> <p>2-6 L'éco-conditionnalité des interventions publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - systématiser les conditions d'éco-conditionnalité des aides publiques (art. 6 du traité d'Amsterdam) cf. notamment dans les DOM-TOM ; - étendre à tous les aspects du développement durable les conditions d'éco-conditionnalité. 	
<p>3- Inciter à « l'administration durable »</p> <p>3-1 Réaliser un état des lieux des administrations au regard des émissions de GES, conformément au projet de loi « Grenelle 1 »</p> <p>3-2 Lancer un programme « administration 21 » sur le modèle des « Agenda 21 »</p> <p>3-3 Instaurer des « trophées du développement durable » récompensant les administrations qui se sont distinguées par leurs initiatives et leurs réalisations dans ce domaine</p> <p>3-4 Mettre en place des mécanismes budgétaires vertueux</p> <ul style="list-style-type: none"> - rendre aux administrations une part substantielle des économies réalisées au titre de l'éco-responsabilité ; - tenir compte d'un prix tutélaire du carbone dans l'attribution des budgets d'investissement immobiliers et matériels, favorisant les économies d'énergie et le télétravail, et dans le calcul de rentabilité des investissements et des transports dans les services publics ; - mettre à l'étude un mécanisme de prise en compte des émissions de CO₂ dans les affectations budgétaires. <p>3-5 Encourager le parangonnage</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer l'outil de l'ADEME - diffuser des critères de comparaison 	<p>3-1 Concevoir avec les HFDD un programme de réalisation de ce bilan</p> <p>3-2 Étudier des propositions concrètes de dispositifs d'incitation des administrations : labellisations, chartes, parangonnages...</p> <p>3-3 Élaborer une proposition pour un mécanisme de prise en compte des émissions de GES dans les affectations budgétaires à partir d'un prix tutélaire du carbone.</p> <p>3-4 Proposer des modalités concrètes pour la « RSA »</p>

<p>3-6 Appliquer les températures réglementaires dans les locaux publics</p> <p>3-7 Développer une charte éco-responsable des administrations sur le modèle de la « charte Marianne », avec des critères chiffrés d'éligibilité</p> <p>3-8 Instituer la Responsabilité Sociale des Administrations (RSA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le modèle de la RSE au niveau des programmes de la LF et des BOP - étendre la RSE à tous les organismes publics 	
<p>4- Renforcer l'institutionnalisation de la prise en compte du développement durable</p> <p>4-1 Nommer des commissaires au développement durable coordonnés par le commissaire général dans toutes les structures publiques importantes, et préciser leur rôle</p> <p>4-2 Donner au Conseil économique et social une mission permanente en matière de développement durable</p> <p>4-3 Créer une autorité, auprès du CGDD, capable d'expertiser les politiques publiques du point de vue du DD et lui soumettre pour validation les rapports de développement durable dans le cours de la procédure budgétaire</p> <p>4-4 Confier au CIAP le soin de vérifier les indicateurs du développement durable de l'État</p> <p>4-5 Confier à la Cour des comptes le soin de certifier les comptes du développement durable de l'État, en même temps qu'elle certifie le bilan de l'État</p>	<p>4-1 Proposer en concertation avec le CIAP un programme d'audit correspondant à cet objectif</p> <p>4-2 Esquisser avec la Cour des comptes les grandes lignes d'un premier « bilan durable » de l'État et des possibilités d'évolution</p>
<p>5- Prendre le développement durable dans toutes ses composantes</p> <p>5-1 Introduire l'accès aux biens essentiels (logement, soins, éducation...) dans les indicateurs du développement durable</p> <p>5-2 Introduire les aspects de santé publique, notamment de santé au travail dans les indicateurs du développement durable</p> <p>5-3 Introduire des indicateurs de bilan social dans les indicateurs sociaux du développement durable</p>	<p>5-1 Proposer, en concertation avec les organismes statistiques, une liste hiérarchisée des indicateurs nationaux</p>

<p>5-4 Introduire des indicateurs d'inégalité dans les indicateurs du développement durable</p> <p>5-5 Étendre progressivement les obligations d'évaluation des politiques, programmes, plans et projets à tous les aspects du développement durable</p>	
<p>6- Internaliser les externalités</p> <p>6-1 Chiffrer et internaliser les externalités (spécialement les irréversibilités): les GES, la diversité biologique, notamment en utilisant les instruments économiques</p> <p>6-2 Adopter une tarification nationale de la tonne de carbone, et un mode de réévaluation</p> <p>6-3 Fiscalité</p> <ul style="list-style-type: none"> - engager une évaluation de la fiscalité au regard du développement durable ; - généraliser l'application du principe pollueur payeur 	
<p>7- Contribuer à la popularisation des impératifs du développement durable</p> <p>7-1 Organiser la popularisation de chiffres clés du développement durable qui font image, notamment sur les impacts environnementaux des produits et pratiques de consommation</p> <p>7-2 Lancer un programme de recherche pluridisciplinaire sur l'acculturation au développement durable des divers acteurs et les citoyens</p> <p>7-3 Introduire la pédagogie du développement durable dans l'éducation et la formation professionnelle initiale et continue, et en suivre les progrès</p>	

	<p>Tirer les conséquences des travaux des « COMOP » sur la question des objectifs et des indicateurs</p> <p>8-1 Proposer un tableau de bord de suivi des décisions prises en aval des COMOP</p> <p>8-2 Tirer les conséquences des décisions du Grenelle en termes de suivi de gestion</p>
--	--

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1. Liste des personnes rencontrées ou auditionnées
2. Bibliographie et sites
3. Charte de l'environnement de 2004
4. Déclaration d'Istanbul (OCDE)
5. Extrait du code de la construction, Section 4 : limitation de la température de chauffage
6. Publication par les ministères britanniques de leurs systèmes de gestion en matière de développement durable
7. Le cadre de référence d'EUROSTAT pour les indicateurs de développement durable
8. Impact du changement climatique : adaptation et coûts
9. Les études d'impact intégrées de l'Union Européenne
10. Les indicateurs de développement durable et la LOLF : exemple de la Mission Interministérielle de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur - MIRES
11. Propositions du COMOP 4 sur « l'État exemplaire » (résumé)
12. Charte de l'évaluation
13. Convention d'Aarhus (AALK)
14. Évaluation de la biodiversité
15. Indicateurs de développement durable : éléments de problématique (BP)
16. Rapport 2007 du GIEC (extraits)
17. Exemple d'Études d'impact des projets de loi Grenelle I et II réalisées par le MEEDDAT
18. Dépenses fiscales mentionnées par le DPT Changement climatique
19. Liste des sigles

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES

GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : Comité opérationnel de projet n° 4 « État exemplaire »

Mme Hélène GISSEROT co-responsable de la mission sur « les achats publics éco-responsables »

ADEME

Mme Claire CHARONNAT, chargée de mission éco-responsabilité – département acteurs publics

COMMISSION EUROPÉENNE

M. Robin MIEGE responsable de l'Unité: développement durable et analyse économique à la Commission, et secrétaire du comité des études d'impact (CEI)

ORSEE – observatoire de la responsabilité sociétale environnementale des entreprises

M. FATOUX

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE

Mme Valérie VINCENT-DELMOTTE

M. HOUDAN, Consultant

M. Jacques de SAINT FRONT, expert comptable, commissaire aux comptes

M. Michel VEILLARD, commissaire aux comptes

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE -
DIRECTION DU BUDGET**

M. Laurent GARNIER, sous directeur au Budget,

Mme Isabelle VEILLET - Mission Performance de l'Action Publique

VILLE D'ECHIROLLES

M. Stéphane DURAND, Chef de projet agenda 21

Service environnement et développement durable

RÉGION BOURGOGNE

préfecture de région, Secrétariat aux affaires régionales,
services déconcentrés et collectivités

M. DAMBRINE

M. BUR

BIBLIOGRAPHIE ET SITES

SITES

- ADEME : www.ademe.fr
- EUROSTAT, indicateurs de développement durable :
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1998,66119021,1998_66292168&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Evaluation des écosystèmes pour le millénaire :
<http://www.millenniumassessment.org/fr/index.aspx>
- GIEC : www.ipcc.ch
- Grenelle de l'environnement : <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/>
- IFEN : www.ifen.fr
- site du Medd: www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr
- « Mediaterrre » OCDE :
www.oecd.org/site/0,3407,fr_21571361_31938349_36073849_1_1_1_1,00.html
- MEEDDAT : www.developpement-durable.gouv.fr
- MIES : www.effet-de-serre.gouv.fr

Stratégie de développement durable

Stratégie nationale de développement durable :

<http://www.ecologie.gouv.fr/-La-SNDD-.html>

Nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable :

http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_fr.pdf

TEXTES

- la charte des villes européennes pour la durabilité dite « Charte d'Aalborg » adoptée à Aalborg le 27 mai 1994
- le plan d'action de Lisbonne « de la Charte à la pratique » adopté le 8 octobre 1996
- la « déclaration des gouvernements locaux au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg » en septembre 2002
- Directive 79/409/CEE (JO L 103 du 25.4.1979, p.1)
- Directive 92/43/CEE (JO L 206 du 22.7.1992, p.7)
- Directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CE (JO L du 14.3.1997, p.5)
- Directive 2001/42/CE (JO L du 21.7.2001, p.30)
- La directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 12/02/2002
- Décision 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 (JOCE L 242 du 10 septembre 2002)
- Décision n° 1513/2002/CE (JO L 232 du 29.8.2002, p. 1)
- Décision 1600/2002/CE (JO L 242, 10.9.2002, p.1)
- Directives 2003/4/CE (JO L 41 du 14.2.2003, p.6 et 2003/35/CE (JO L 156 du 25.6.2003)
- Décret n° 2003-1085 du 12 novembre 2003 (JO n° 267 du 19 novembre 2003)
- Règlement du Conseil (CE) n° 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005, p.1)
- Règlement (CE) n° 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005, p.1)
- Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005
- Décision n° 2006/144/CE 5JO L 55 du 25.2.2006, p.20
- Rapport de conférence (Europa, DG Environnement)

RAPPORTS - ARTICLES et REVUES – OUVRAGES

RAPPORTS

- Rapport « Notre avenir à tous » de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, présidée par Mme Gro Harlem Brundtland (1987)
- Martin Y. 1998, la maîtrise de l'énergie, rapport d'évaluation, GCP, la documentation française
- Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre : quels instruments économiques ? LEPELTIER (Serge), rapport d'information 346 (98-99) - Délégation du Sénat pour la planification : <http://www.senat.fr/rap/r98-346/r98-346.html>
- Rapport « Transports : choix des investissements et coûts des nuisances » BOITEUX Marcel, BAUMSTARK Luc. Commissariat général du plan. La documentation française - 2001
- Rapport du Conseil économique et social de Bourgogne, 2002 « mise en place des conseils de développement en Bourgogne – remettre le citoyen au cœur de la cohésion territoriale » ;
- Ministère de l'écologie et du développement durable, rapport à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement sur le thème « agriculture-environnement » 2004 ;
- Indicateurs de sciences et de technologies –Rapport de l'Observatoire des sciences et des techniques, OST, Economica, 2004
- Rapport de la Commission d'orientation, la Documentation française 2004 : Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
- Rapport : « indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? », coll. Réponses environnement, la documentation française, août 2004
- Le rapport mondial sur le développement humain 2005 du PNUD
- Rapport de 2005 du conseil des impôts sur le thème « fiscalité et environnement »
- MEED, 2005 Agriculture et environnement. Rapport à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement ;
- Comité du programme statistique (CPS 2005/57/20/FR), Eurostat, rapport final de la task force "indicateurs de développement durable"
- Rapport de la France au titre de la décision n° 208/2005/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2005
- « Le prix du temps et de la décision publique », rapport du groupe de travail du CGP présidé par D. Lébègue, documentation française, février 2005 ;
- Jean-Pierre Dufau et Émile Bessig, les instruments du développement, rapport d'information n° 2248, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, Assemblée nationale, avril 2005 ;
- Commissariat général du Plan, le rapport intitulé « horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable », octobre 2005
- Dynamiques et diversité des territoires français – Rapport de l'Observatoire des territoires, DATAR, La Documentation française, 2005
- INSEE, reprises sur le Rapport 2005 « Dynamiques et diversité des territoires » de l'Observatoire des territoires de la DATAR
- OCDE - Rapport sur les performances environnementales, 24 juin 2005
- Le Rapport « Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable : les indicateurs de développement durable de l'Union européenne » mars-avril 2006
- ASSEMBLÉE NATIONALE, rapport fait au nom de la mission d'information sur l'effet de serre, Président M. Jean-Yves Le DÉAUT, Rapporteuse Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 avril 2006 : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3021-tI.asp>

- Rapport du GIEC Bilan des changements climatiques 2007 ;
- Rapport de l'OCDE Examens environnementaux de l'OCDE sur la Suisse 2007 ;
- Rapport d'information sur le suivi des contentieux communautaires dans le domaine de l'environnement fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation par Mme Keller, sénateur - juin 2007
- Rapport du groupe de travail interministériel sur les indicateurs présenté à la commission des comptes de l'économie de l'environnement, « indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? », rapporteurs Ayong le Kama, Lagarenne C., Le Lourd P., la documentation française
- Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Pierre LANDAU « Les instruments économiques du développement durable » - juillet 2007 :
http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/outilseco_devdurable/rapport070726.pdf
- Rapport du Groupe de travail « Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050 » sous la présidence de Christian de Boissieu :
<http://www.industrie.gouv.fr/energie/prospect/facteur4-rapport.pdf>

ARTICLES et REVUES

- Planète attitude « les gestes écologiques au quotidien », WWF France, Avril 2004
- « Les indices du réchauffement climatique », les données de l'environnement n° 102, IFEN, avril 2005
- Agreste Chiffres et données agriculture – n° 157 mars 2004 ; l'utilisation du territoire en 2003
- SCEES : Graph agri 2005, Agreste-cahiers n° 2 juin 2001 et Agreste-primeur n° 123, avril 2003
- Khazri OLfa, Pierre Lasserre « l'état vierge : un support de la mesure de la biodiversité », Vertigo, vol. 5 n0 3 décembre 2004
- Dossier pour la Science 2000 la valse des espèces Extinctions et innovations pendant 500 millions d'années de vie ;
- « Synthèse » de novembre 2007 publié par l'OCDE
- « Automobile et effet de serre » les cahiers du CLIP n° 12, mars 2001 ;
- Daniel Boy, les parlementaires et l'environnement, les cahiers du PROSES n° 7, septembre-octobre 2003 ;
- « Évaluer l'indice de bien-être économique dans les pays de l'OCDE » Travail et emploi n° 93 janvier 2003 - L. Osberg et A; Sharpe (IBEE)
- « Adoption par l'Europe d'indicateurs de développement durable: conséquences pour la statistique française », année 2007 - Courrier des statistiques n° 120
- « La croissance rend-elle heureux? La réponse des données subjectives » École d'économie de Paris, WP n° 6? 2007 - Analyse de A .E Clark et C; Senik
- « Revue des indicateurs de développement durable utilisés par les agences nationales et internationales », Statistics working paper, septembre 2002 - OCDE
- Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives, les papiers du CERC, 2002-01, 1-36 - Perret B, (2002)
- 45 indicateurs de développement durable - une contribution de l'IFEN Études & travaux n° 41, décembre 2003

OUVRAGES

- François FOURQUET les comptes de la Puissance, 1980
- L'ozone, indicateur majeur de la pollution photochimique en France : évaluation et gestion des risques sur la santé, CSHPF, juin 1996, éditions Lavoisier Tec et doc, Paris
- Aubertin Catherine, Vivien Franck-Dominique les enjeux de la biodiversité, economica 1998
- Qu'est ce que la richesse, 2000 - D. Meda
- Atlas mondial du développement durable, Autrement/Comité 21, 2001
- Beaumais Olivier, Chinoleu-Assouline Mireille, économie de l'environnement, Bréal 2001
- Lescuyer Guillaume, évaluation économique de la biodiversité : forces et faiblesse »présentation d'avril 2003
- Marcel Boiteux (collectif sous la direction de), L'homme et sa planète. Les problèmes du développement durable, Académie des sciences morales et politiques, PUF, 2003.
- Couvet D.Jiguet, F. and Julliard R. 2004 les populations d'oiseaux en France : indicateurs de l'évolution de la biodiversité
- Boisvert Valérie, Vivien Franck-Dominique, « les ONG dans le camp de la biodiversité : une perspective économique » IRD éditions2005
- Eco-responsabilité à Ségur – 2005 - et Eco-gestes au quotidien – 2005
- Administration éco-responsable – enjeux et actions – guide du ministère de l'écologie - 2005
- Guide pour la mise en place d'une démarche éco-responsable - ministère de la jeunesse et des sports -2005
- Guide des administrations éco responsables – 2005 – et Petit Guide d'un agent pas comme les autres face à ses éco-responsabilités au bureau – 2005. (ADEME)
- « Plan climat 2005 Agissons ensemble » MEDD-MIES 2005 ;
- les nouveaux indicateurs de richesses, 2005
P. Viveret, B, Perret, J, Gadrey et F, Jany-Catrice
- R Barbault : un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité. Le seuil 2006
- IFEN, Chapitre L'air in L'environnement en France, édition 2006
- Enjeux nationaux sur le développement durable: la France est-elle sur la voie? Contribution à l'élaboration d'indicateurs nationaux de développement durable
Rapporteur général M. Alain Ayong le Kama, 2006
- Petit guide de l'éco-responsabilité au bureau (plan éco-responsable de l'administration centrale. Ministère de l'intérieur) - 2007
- "Niveaux de vie, productivité et bien-être en longue période: la France et les principaux pays développés" - l'économie française 2007
- Lester Brown. Plan B, pour un pacte écologique mondial. Calmann-Lévy - 2007.
- Thierry Libaert, André-Jean Guérin. Le développement durable. Dunod, Topos, avril 2008.
- "L'indicateur de bien-être économique: une application à la France"
Revue française d'économie, Volume n° XXII, N° 1
- Mercier et alii, étude de la diversité des agendas 21 locaux : perspectives pour le rôle de l'État, ENGREF
- L'érosion de la biodiversité terrestre en Polynésie française : un paradis perdu ? Jean-Yves MEYER, Olivier GARGOMINY, Jean-Claude THIBAUT
- « Le temps des turbulences » par Alan Greenspan (ancien président de la FED)

DIVERS

- Enquête FC 2000, INSEE – Céreq
- Commissariat général du plan, BOITEUX Marcel, BAUMSTARK Luc, "Transports : choix des investissements et coûts des nuisances", Paris, La Documentation française, 2001 : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000434/0000.pdf>
- synthèses de l'OCDE de 11-2002, voir La gouvernance pour le développement durable : étude de 5 pays de l'OCDE, OCDE 2002
- « Les énergies renouvelables en France 1970-2003 » ministère de l'industrie, Observatoire de l'énergie
- OCDE, 2003, les approches volontaires dans les politiques de l'environnement, OCDE>, Paris ;
- Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? », colloque. Réponses environnement, la Documentation Française Août 2004
- « Indicateurs de développement durable : lesquels choisir ? » documentation française août 2004
- Bureau D. et Mougeot M. 2004, Politiques environnementales et compétitivité, CAE, la documentation française
- Amira S. ; Meron M ; (2004) : « L'activité professionnelle des personnes handicapées », France, portrait social 2004-2005, INSEE, p. 173-192
- Principales conclusions et recommandations de l'examen environnemental de la France avec l'OCDE, février 2005 : <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/34463371.pdf>
- OCDE, 2005 « regards sur l'environnement : indicateurs d'environnement
- Secrétariat de la CDB (2006), Deuxième édition des perspectives mondiales de la diversité biologique
- Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (UNFCCC en anglais)
- "Indicateurs alternatifs de bien-être" in Objectif croissance, 2006 - OCDE
- "Indicateurs alternatifs de bien-être" in Réformes économiques, Objectif croissance, 2006 - OCDE
- Plan national d'action pour des achats publics durables : <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/PNAAPD.pdf>
- Divers guides et notices pour les achats publics durables : <http://www.ecologie.gouv.fr/-Marches-publics-.html>
- Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030 : <http://www.oecd.org/dataoecd/29/12/40200611.pdf>
- CAS note de veille n° 89, La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ? : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille89.pdf>
- CAS note de veille n° 56, La valeur économique de la tonne de CO₂ :
- quel référentiel pour l'action publique ? : http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_veille_56_30.04.pdf
- CAS, note pour la préparation du Grenelle de l'environnement sur l'état des lieux des valeurs de référence de la tonne carbone : http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/GRENELLE_tonne_carbone.pdf
- "Analyse d'impact" dans le cadre de l'initiative "Mieux légiférer" par les institutions européennes : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_fr.htm

**CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE 2004
(LOI CONSTITUTIONNELLE N° 2005-205 DU 1^{ER} MARS 2005
PORTANT CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT)**

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ;

Proclame :

Article 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

DÉCLARATION D'ISTANBUL (OCDE)

Nous, représentants de la Commission européenne, de l'Organisation de coopération et de développements économiques, de l'Organisation de la Conférence islamique, des Nations Unies, du Programme des Nations Unies pour le développement et de la Banque mondiale,

Reconnaissons qu'en devenant plus complexes, les sociétés sont aujourd'hui plus étroitement liées que jamais. Elles continuent toutefois de présenter des différences sur les plans historiques et culturels et en matière de développement économique et social.

Le fait que des initiatives ont été prises dans plusieurs pays et sur tous les continents pour mesurer le progrès social par le biais d'indicateurs statistiques est à nos yeux encourageant. Même si ces initiatives se fondent sur des méthodes et des systèmes culturels et intellectuels différents et que le degré d'implication des principales parties prenantes n'est pas partout identique, elles démontrent qu'il existe un consensus sur la nécessité de mesurer dans chaque pays le progrès des sociétés en allant au-delà des indicateurs économiques habituels tels que le PIB par habitant. À ce titre, le système d'indicateurs utilisé par les Nations Unies pour mesurer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement constitue une avancée.

Pour améliorer le bien-être des sociétés, il convient d'encourager à tous les niveaux une culture de la prise de décision fondée sur des faits concrets. En outre, à «l'ère de l'information», le bien-être dépend en partie de politiques publiques transparentes dont les responsables sont tenus comptables. La disponibilité d'indicateurs statistiques sur les résultats économiques, sociaux, environnementaux et leur diffusion auprès du public peuvent contribuer à promouvoir une gouvernance de qualité et à améliorer le processus démocratique. Ces éléments permettent de renforcer la capacité des citoyens à utiliser le débat et le principe du consensus pour influencer sur les objectifs des sociétés où ils évoluent et à responsabiliser les acteurs des politiques publiques.

Nous affirmons notre engagement à mesurer et encourager le progrès des sociétés sous tous leurs aspects et à soutenir les initiatives lancées au niveau des pays. Nous exhortons les bureaux statistiques, les organisations publiques et privées ainsi que les experts universitaires à collaborer avec les représentants de leurs populations pour produire des informations de qualité, basées sur des faits concrets que l'ensemble des sociétés peut utiliser pour définir une vision commune de leur bien-être et son évolution au fil du temps.

Les bureaux statistiques constituent un « bien public » qui favorise le progrès des sociétés. L'élaboration d'indicateurs de progrès sociétal permet de renforcer le rôle de premier plan que jouent les autorités statistiques nationales pour fournir des données fiables, opportunes et comparables ainsi que les indicateurs nécessaires à l'établissement de rapports à l'échelle nationale et internationale. Nous encourageons les gouvernements à investir des ressources pour développer des données et des indicateurs fiables selon les Principes fondamentaux de la statistique officielle adoptés par les Nations Unies en 1994.

Pour mener à bien ce projet, nous devons :

- encourager les communautés à réfléchir sur le sens du mot « progrès » au XXI^e siècle ;
- partager les meilleures pratiques sur la mesure du progrès sociétal et renforcer la prise de conscience quant à la nécessité d'utiliser des méthodes de qualité et fiables ;
- stimuler le débat international en se basant sur des statistiques et des indicateurs, à la fois sur les questions mondiales du progrès des sociétés et les comparaisons de ces progrès ;
- élargir et développer la compréhension générale du public quant aux évolutions en cours, tout en mettant l'accent sur certains domaines où le changement est significatif ou les connaissances inadéquates ;
- plaider en faveur d'investissements appropriés permettant de renforcer la capacité d'élaboration de statistiques (en particulier dans les pays en développement) faciliter l'accès aux données et indicateurs permettant d'orienter les programmes de développement et faire le point quant à la réalisation d'objectifs internationaux tels que les objectifs du Millénaire pour le développement.

Beaucoup reste à faire; l'engagement de tous les partenaires est essentiel si nous voulons satisfaire la demande de nos sociétés. Nous reconnaissons que les efforts engagés seront proportionnés aux possibilités de pays qui se situent à des stades de développement différents. Nous invitons les organisations publiques et privées à contribuer à cet effort ambitieux visant à favoriser le progrès mondial et nous accueillons chaleureusement les initiatives prises aux échelles locale, régionale, nationale et internationale.

Nous souhaitons remercier la Turquie pour avoir accueilli ce second Forum mondial de l'OCDE consacré au thème « Statistiques, connaissances et politiques ». Nous souhaitons également remercier tous ceux qui, à travers le monde, ont contribué à ce Forum mondial, y ont participé ou qui ont suivi les débats sur Internet.

Istanbul, le 30 juin 2007

Signée durant le second Forum Mondial « Statistiques, Connaissances et Politiques »

EXTRAIT DU CODE DE LA CONSTRUCTION
SECTION 4 : LIMITATION DE LA TEMPÉRATURE DE CHAUFFAGE

Article R*131-19 Modifié par Décret n°2007-363 du 19 mars 2007 - art. 2 JORF 21 mars 2007

Pour l'application des dispositions de la présente section et des arrêtés prévus aux articles R. 131-22 et R. 131-23 :

- la température de chauffage est celle qui résulte de la mise en œuvre d'une installation de chauffage, quelle que soit l'énergie utilisée à cette fin et quels que soient les modes de production de chaleur ;
- un local à usage d'habitation est constitué par l'ensemble des pièces d'un logement ;
- la température de chauffage d'une pièce d'un logement ou d'un local à usage autre que l'habitation est la température de l'air, mesurée au centre de la pièce ou du local, à 1,50 mètre au-dessus du sol ;
- la température moyenne d'un logement ou d'un ensemble de locaux à usage autre que l'habitation est la moyenne des températures de chauffage mesurées dans chaque pièce ou chaque local, le calcul de la moyenne étant pondéré en fonction du volume de chaque pièce ou local.

Article R*131-20 Modifié par Décret n°2007-363 du 19 mars 2007 - art. 2 JORF 21 mars 2007

Dans les locaux à usage d'habitation, d'enseignement, de bureaux ou recevant du public et dans tous autres locaux, à l'exception de ceux qui sont indiqués aux articles R. 131-22 et R. 131-23, les limites supérieures de température de chauffage sont, en dehors des périodes d'inoccupation définies à l'article R. 131-20, fixées en moyenne à 19° C :

- pour l'ensemble des pièces d'un logement ;
- pour l'ensemble des locaux affectés à un usage autre que l'habitation et compris dans un même bâtiment.

Article R*131-21 Modifié par Décret n°2007-363 du 19 mars 2007 - art. 2 JORF 21 mars 2007

Pendant les périodes d'inoccupation des locaux mentionnés à l'article R. 131-20, d'une durée égale ou supérieure à vingt-quatre heures consécutives, les limites de température moyenne de chauffage sont, pour l'ensemble des pièces d'un logement et pour l'ensemble des locaux affectés à un usage autre que l'habitation et compris dans un même bâtiment, fixées ainsi qu'il suit :

16° C lorsque la durée d'inoccupation est égale ou supérieure à vingt-quatre heures et inférieure à quarante-huit heures ;

8° C lorsque la durée d'inoccupation est égale ou supérieure à quarante-huit heures.

**UN EXEMPLE ÉTRANGER : LA PUBLICATION PAR LES MINISTÈRES
BRITANNIQUES DE LEURS SYSTÈMES DE GESTION
EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
(D'APRÈS UNE NOTE D'E. BUKSPAN)**

Le Gouvernement français se préoccupe actuellement d'assurer de la manière la plus efficace le suivi des engagements des administrations en matière de développement durable. Dans ce domaine, les Britanniques œuvrent depuis plusieurs années avec des succès divers.

Le Gouvernement britannique fait appel à une « Sustainable Development Commission », conseiller indépendant pour suivre la mise en œuvre de la politique de développement durable.

Celle-ci propose depuis plusieurs années une batterie de questionnaires destinés à informer le public des efforts fournis par chaque ministère en matière de systèmes de gestion pour le développement durable.

Une enquête rapide sur ces questionnaires fournit certaines indications, qui, sans être nécessairement transposables, font apparaître les pistes ouvertes ainsi que les difficultés rencontrées.

I- Une première approche de ces questionnaires montre que :

1°) la préoccupation des Pouvoirs publics britanniques est de faire apparaître précisément les cibles retenues et la performance atteinte par chaque ministère au regard des objectifs fixés. Mais elle est aussi de capitaliser sur les retours d'expérience, en travaillant sur les raisons pour lesquelles les résultats n'auraient pas été atteints.

2°) les questionnaires portent surtout sur les performances environnementales des immeubles et des locaux, dans le cadre du plan SOGE (« Sustainable Operations on the Government Estate »), notamment les émissions de carbone des bureaux et des véhicules, mais aussi sur les impacts sociaux du développement durable pour chaque ministère.

3°) les Britanniques ont fait le choix d'un organisme d'audit spécialisé, le « Environmental Audit Committee », pour suivre les efforts du Gouvernement afin d'améliorer ses performances dans le domaine environnemental. La vérification est un élément important du dispositif. Elle permet de s'assurer que les réponses qualitatives fournissent une image fidèle et précise de la performance. Elle permet aussi de cibler les ministères où les résultats sont les moins satisfaisants.

L'une des difficultés méthodologiques rencontrées est l'absence d'un registre centralisé des informations qui permettrait la comparaison des données dans le temps, d'une part, et de ministère à ministère d'autre part. Les données publiées montrent du reste que des biais importants s'attachent à la fiabilité des données recueillies et à la précision des reportings, notamment dans les secteurs des déplacements, des déchets et de l'eau.

4°) les ministères sont priés d'utiliser a minima leurs ressources internes et leurs propres systèmes d'information. Ils peuvent vouloir aller plus loin et avoir recours à des intervenants extérieurs pour bénéficier d'une vérification indépendante. L'étude des réponses montre que certains d'entre eux le font.

5°) la Commission du développement durable préconise depuis l'année dernière une responsabilisation personnelle des hauts fonctionnaires sur ces questions. Tous les Secrétaire généraux des ministères, et les autres hauts fonctionnaires, doivent en effet voir les objectifs de développement durable explicitement inclus dans leurs objectifs. Un suivi trimestriel des progrès réalisés doit, parallèlement, être mis en place.

7°) l'accent est mis sur la transparence de l'exercice, y compris sur ses difficultés méthodologiques, par la publication en ligne des questions et des réponses apportées par les ministères. La politique suivie, par cette publication sur Internet des questionnaires et des réponses obtenues, est :

- non seulement d'informer le public ;
- mais aussi d'établir une forme de « concurrence » entre ministères, voire entre responsables ministériels, au vu de l'opinion publique ;
- et de les mettre sous pression en termes de résultats comme de délais d'exécution.

En témoigne la formulation, parfois très précise, des questions posées aux ministères sur leur gestion de ce dossier.

II- Quelques exemples de questions posées aux ministères

Cible 1 : identification des impacts significatifs

Ex : combien de sites avez-vous ? Combien sont de nature mixte ?...

Cible 2 : publication des plans de réalisation des objectifs

Ex : est-ce que ces plans ont été publiés sur votre site Internet ?

est-ce que ces plans montrent que votre ministère a établi, ou a l'intention, d'établir :

- des lignes hiérarchiques de responsabilité pour réaliser ces objectifs, notamment le Ministre lui-même et les hauts fonctionnaires ?
- des systèmes de recueil des données pour mesurer le progrès et auditer les performances au regard des objectifs ?
- des bases de données de la performance ?
- les ressources nécessaires ?
- des systèmes de révision systématique des progrès ?

quand ces plans ont-ils été publiés ?(si les plans n'ont pas été publiés quatre mois après l'annonce de la cible, indiquez pourquoi)

Cible 3 : Les systèmes de gestion environnementale

Ex : indiquez combien de locaux principaux sont concernés par les étapes de certification de la norme ISO 14001 et de EMAS ?

Cible 4 : Est-ce que votre ministère fait rapport sur les impacts du développement durable ? Sur quels domaines (déchets, énergie, achats publics ?)

Ex : est-ce que votre ministère communique publiquement sur les impacts de développement durable de ses opérations immobilières ?

- Si oui, cette communication inclut-elle les performances environnementales des immeubles et locaux annexes ?
- Les impacts sociaux du ministère en tant qu'employeur ?

III- Les indicateurs retenus par le ministère britannique de la Défense

Le ministère de la Défense a mis en place un plan spécifique à ses activités, avec des indicateurs qui pour certains apparaissent particulièrement innovants, notamment dans le domaine social :

- le Développement Durable et la gestion environnementale au ministère de la Défense (les systèmes de gestion environnementale et les résultats) ;
- la Protection environnementale au ministère de la Défense (patrimoine, biodiversité, eau, changement climatique – énergie et déplacements -, déchets, sols contaminés) ;
- le ministère de la Défense en tant qu'employeur (santé, sécurité, bien-être au travail, diversité, équilibre entre le travail et la vie privée) ;
- le ministère de la Défense dans la vie locale (activités volontaires, intégration dans la communauté locale) ;
- l'impact du ministère de la Défense sur l'économie (acquisitions).

Il est notable de remarquer dans cette liste la présence d'indicateurs entrant dans le champ du « capital social » (par exemple, concernant le ministère de la Défense en tant qu'employeur – bien être au travail, équilibre travail/vie privée -, de même que son implication dans la communauté locale).

Le « troisième volet » social du développement durable n'est donc pas absent des préoccupations des pouvoirs publics, même s'il demeure jusqu'à présent secondaire par rapport aux préoccupations correspondant au volet environnemental et, dans une moindre mesure, au volet économique.

LE CADRE DE RÉFÉRENCE D'EUROSTAT POUR LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
THÈME 1 : DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE	Sous-thème : DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	
	Investissements totaux	Dispersion du PIB régional par habitant
	Investissements du secteur public	Revenu national net
	Investissements des entreprises	Épargne brute des ménages
Taux de croissance due PIB réel par habitant	Sous-thème : INVESTISSEMENT, COMPÉTITIVITÉ ET ÉCO-EFFICACITÉ	
	Productivité de la main-d'oeuvre par heure de travail	Dépense totale pour la Recherche et le Développement Taux de change effectif réel Chiffre d'affaires imputable aux produits innovants Effets de l'innovation pour l'efficacité matérielle et énergétique Intensité énergétique de l'économie
	Sous-thème : EMPLOI	
	Taux d'emploi total	Taux d'emploi, par sexe Taux d'emploi, par plus haut niveau d'enseignement ou de formation atteint Dispersion des taux d'emploi régionaux Taux de chômage, par sexe Taux de chômage, par groupe d'âge

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
THÈME 2 : CONSOMMATION ET PRODUCTION DURABLE		
Sous-thème : UTILISATION DES RESSOURCES ET DÉCHETS		
Productivité des ressources	Déchets municipaux générés	Composantes de la consommation intérieure de matières Consommation intérieure de matières, par matière Traitement des déchets municipaux, par type de méthode de traitement Production de déchets dangereux, par activité économique Émissions de substances acidifiantes agrégées, par secteur source Émissions de précurseurs d'ozone, par secteur source Émissions des particules par secteur
		Sous-thème : MODES DE CONSOMMATION
Sous-thème : MODES DE PRODUCTION		
Sous-thème : MODES DE PRODUCTION		
Indicateurs contextuels	Organisations avec un système de « management environnemental »	Consommation finale d'énergie par secteur Taux de motorisation Attribution de labels écologiques par produits Zone bénéficiant d'un soutien agricole Surface agricole sous agriculture biologique Indice de densité du bétail
	Nombre de ménages Dépenses des ménages par personne, par catégorie	

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	
<p>THÈME 3 : INCLUSION SOCIALE</p> <p>Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, par sexe</p>	<p>Sous-thème : PAUVRETÉ MONÉTAIRE ET CONDITIONS DE VIE</p>	<p>Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, par groupe d'âge</p>	
		<p>Taux de risque de persistance de la pauvreté</p>	<p>Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, par type de ménage</p>
		<p>Inégalité de répartition des revenus</p>	<p>Écart relatif médian au seuil de pauvreté</p>
		<p>Sous-thème : ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL</p>	<p>Inégalité de répartition des revenus</p>
	<p>Personnes vivant dans des ménages sans emploi, par groupe d'âge</p>	<p>Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, pour les personnes qui travaillent</p>	
	<p>Sous-thème : ÉDUCATION</p>	<p>Taux de chômage total de longue durée</p> <p>Écart des rémunérations entre hommes et femmes (non corrigé)</p>	

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
	Jeunes ayant quitté prématurément l'école	<p>Taux de risque de pauvreté, par plus haut niveau d'enseignement _</p> <p>Personnes avec un faible niveau d'éducation par groupe d'âge</p> <p>Formation permanente</p> <p>Faible performance en lecture des élèves</p> <p>Compétences des particuliers en informatique</p> <p>Compétences des particuliers dans l'utilisation d'Internet</p>
Indicateurs contextuels		
Dépenses publiques pour l'éducation		

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
THÈME 4 : CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES		
Sous-thème : DÉMOGRAPHIE		
Taux d'emploi des personnes âgées	Espérance de vie à 65 ans, par sexe	Taux de fertilité total Solde migratoire
	Sous-thème : SUFFISANCE DES REVENUS DES PERSONNES ÂGÉES	
	Taux de remplacement agrégé	Taux de risque de pauvreté pour les personnes âgées de plus de 65 ans Age moyen de sortie du marché du travail, par sexe
	Sous-thème : STABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	
Dettes publiques brutes		
Indicateurs contextuels	Taux de dépendance vieillesse (pour sous-thème changements démographiques)	
	Taux de dépendance vieillesse projeté (pour sous-thème changements démographiques) Dépenses pour l'assistance aux personnes âgées (pour sous-thème stabilité des finances publiques)	

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
THÈME 5 : SANTÉ PUBLIQUE		
<p>Nombre d'années de vie en bonne santé à la naissance, par sexe</p>	<p>Sous-thème : SANTÉ ET INÉGALITÉS DE SANTÉ</p> <p>Taux de décès dus à des maladies chroniques, par groupe d'âge</p>	<p>Nombre d'années de vie en bonne santé à 65 ans, par sexe</p> <p>Espérance de vie à 65 ans, par sexe</p> <p>Taux de décès par suicide, total, par groupe d'âge</p> <p>Taux de décès par suicide, hommes, par groupe d'âge</p> <p>Taux de décès par suicide, femmes, par groupe d'âge</p>
Sous-thème : FACTEURS INFLUENCANT LA SANTÉ		
Personnes en excès de poids, par sexe et groupe d'âge		
Pourcentage de fumeurs actuels, par sexe		
Pourcentage de fumeurs actuels, par groupe d'âge		
Exposition de la population urbaine à la pollution de l'air par les particules		
Exposition de la population urbaine à la pollution de l'air par l'ozone		
Proportion de la population vivant dans des ménages qui considèrent qu'ils souffrent du bruit		
Accidents graves du travail		
<p>Espérance de vie à la naissance, par sexe</p>	<p>Production de produits chimiques toxiques, par classe de toxicité</p>	

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
THÈME 6 : CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ÉNERGIE		
Sous-thème : CHANGEMENT CLIMATIQUE		
Total des émissions de gaz à effet de serre	Émissions de gaz à effet de serre par secteur	Intensité d'émissions de gaz à effet de serre par consommation d'énergie Projections des émissions de gaz à effet de serre Température moyenne à la surface de la Terre
Sous-thème : ÉNERGIE		
Énergies renouvelables dans la consommation brute d'énergie intérieure	Dépendance énergétique	Consommation brute d'énergie intérieure, par type de combustible Électricité provenant des énergies renouvelables Part des biocarburants dans la consommation totale de carburant pour le transport Part des biocarburants dans la consommation totale de carburant pour le transport Production combinée de chaleur et d'électricité Taux d'imposition implicite de l'énergie
THÈME 7 : TRANSPORTS DURABLES		
Consommation énergétique totale des transports, par mode de transport	Sous-thème : CROISSANCE DES TRANSPORTS	Volume du transport de fret Volume du transport de voyageurs (<i>pas encore disponible</i>)
Répartition modale du transport de fret		
Sous-thème : PRIX DU TRANSPORT		
Prix des carburants routiers		
Sous-thème : EFFET DE TRANSPORT SUR SOCIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT		

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
	Émissions de gaz à effet de serre en provenance des activités de transport	Émissions des précurseurs d'ozone par le transport Émissions de particules par le transport Moyenne des émissions de CO ₂ par km dues aux véhicules particuliers neufs
	Personnes tuées dans les accidents de la route	

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
<p>THÈME 8 : RESSOURCES NATURELLES</p> <p>Indice des oiseaux communs</p> <p>Prises de poissons sur les stocks en dehors des limites biologiques sécurité</p>	Sous-thème : BIODIVERSITÉ	Indice Liste Rouge des espèces européennes (<i>pas encore disponible</i>)
	Suffisance des sites désignés sous la Directive Habitats de l'UE	
	Sous-thème : RESSOURCES EN EAU DOUCE	
	Prélèvements en eau de surface et souterraine	Population connectée à un traitement des eaux usées urbaines avec au moins un traitement secondaire Demande biochimique en oxygène dans les rivières (<i>pas encore disponible</i>)
	Sous-thème : ÉCOSYSTÈMES MARINS	
	Concentration en mercure dans les poissons et coquillages (<i>pas encore disponible</i>)	Taille de la flotte de pêche
	Sous-thème : UTILISATION DES SOLS	
	Terrain bâtis	Arbres forestiers touchés par la défoliation Dépassement des charges critiques d'azote (<i>pas encore disponible</i>)
	Forêt : accroissement et abattages	

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
THÈME 9 : PARTENARIAT GLOBAL	Sous-thème : GLOBALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX	
Aide publique au développement	UE importations en provenance des pays en voie de développement par groupe de revenu	UE importations en provenance des pays en voie de développement par groupe de produits UE importations en provenance des pays les moins développés par groupe de produits Mesure agrégée de soutien (<i>pas encore disponible</i>)
	Sous-thème : FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	Investissements directs étrangers pour les pays en développement par groupe de revenu Aide publique au développement, par groupe de revenu Aide publique au développement non liée Aide publique au développement bilatérale par catégorie
	Financement total de l'UE pour le développement, par type	
Indicateurs contextuels	Sous-thème : GESTION DES RESSOURCES GLOBALES	
	Émissions en CO ₂ par habitant dans l'UE et dans les pays en développement	
THÈME 10 : BONNE GOUVERNANCE	Population vivant à moins d'un dollar par jour (pour sous-thème Financement du DD) (<i>pas encore disponible</i>) Aide publique au développement par habitant (pour sous-thème Financement du DD) Population avec un accès durable à une source d'eau de meilleure qualité (pour sous-thème Gestion des ressources globales) (<i>pas encore disponible</i>)	
	Sous-thème : COHÉRENCE ET EFFICACITÉ DES POLITIQUES	Transposition de la législation communautaire, par domaine politique

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
	<p data-bbox="231 846 263 1473">Sous-thème : OUVERTURE ET PARTICIPATION</p> <p data-bbox="279 846 375 1473">Participation aux élections parlementaires nationales et de l'UE</p> <p data-bbox="391 846 422 1473">Sous-thème : INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES</p> <p data-bbox="438 846 486 1473">Part des taxes environnementales et des taxes sur le travail dans le revenu total des taxes</p>	<p data-bbox="279 152 375 846">Disponibilité de l'administration en ligne</p> <p data-bbox="391 152 486 846">Utilisation de l'administration en ligne par les citoyens</p>
Indicateurs contextuels	Niveau de confiance des citoyens dans les institutions de l'UE (pour sous-thème cohérence et efficacité des politiques)	

IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : ADAPTATION ET COÛTS

1- Contexte et objectif

Les mesures d'atténuation, prévues au protocole de Kyoto, ainsi que le facteur 4 de la loi sur l'énergie, visent la réduction des émissions de CO₂ équivalent pour un objectif de concentration dans l'atmosphère de 450 ppm de CO₂ afin de ne pas augmenter la température moyenne du globe de plus de 2°C. Or nous sommes actuellement à 385 ppm et certains scientifiques reconnus estiment que si cette valeur est maintenue durablement au-dessus de 350 ppm l'emballement climatique sera difficile à maîtriser ; par ailleurs il n'est pas certain que les objectifs d'atténuation soient pleinement atteints. Il faut donc s'attendre à un réel changement climatique au-delà des 2°C avant la fin du siècle, et sans doute dès 2050.

L'accord de Bali a ainsi convenu que pour le post Kyoto (adoption mi 2009), et parallèlement aux mesures d'atténuation des émissions, il fallait mettre en place des **stratégies d'adaptation** au changement climatique. Ainsi à l'échelle de la Commission européenne des objectifs sont-ils déclinés : livre vert 2007, réunion de Bonn juin 2008, livre blanc novembre 2008. Et chaque État doit se préparer rapidement.

Au niveau français des travaux ont été lancés (Onerc+D4E) à l'automne 2007 avec tous les ministères et experts pour mettre au point une méthode d'approche, évaluer les effets et les coûts.

2- Méthode

De nombreuses questions de méthode sont posées entre les experts :

- **Construction de scénarii sur la base d'hypothèses d'aléa** : pour l'instant la France prend 2 scénarii en fonction de la disponibilité des données : B2 (611ppm) et A2 (836ppm), qui ne sont pas les scénarii définitifs des scientifiques. Le GIEC arrêtera ses scénarii fin 2008 ;
- **Problème des échelles** pour le choix des modélisations : pour le GIEC la maille utilisée est de 300km, les chercheurs français peuvent descendre à 20/50 km mais avec des incertitudes sur les modèles et scénarii.

3- Premiers résultats France

- Précipitations : réduction en méditerranée et en Europe, notamment en été ;
- réduction de 50 % des débits d'étiage en 2050, mais augmentation des précipitations océaniques hivernales ;
- réchauffement proportionnellement plus marqué en hiver au nord et en été au sud.

Cependant, la variabilité naturelle du climat restera supérieure à celle du changement climatique pour les trois prochaines décennies (il peut faire froid...), mais elle ne pourra plus masquer le changement de fond ensuite ; et les conséquences du réchauffement à l'horizon 2050 sont certaines.

4- Choix méthodologiques d'évaluation des impacts économiques

Le calcul du coût d'adaptation est tributaire :

- des résultats de l'effort d'atténuation au niveau mondial ;
- de la capacité de prédiction physique ;
- de l'appréciation des impacts sectoriels et territoriaux ;
- de l'adaptation spontanée des acteurs ;
- du taux d'actualisation retenu.

Des modèles pourront en déduire des hypothèses d'impacts socio économique sectoriels et intersectoriels (redistribution des revenus, des densités de population...), pour en déduire une stratégie planifiée d'adaptation.

Les Français en sont à l'étape de l'appréciation des impacts sectoriels, alors que plusieurs États paraissent plus avancés en terme de prospective à long terme : Anglais, Suédois, Néerlandais, certains États américains (les Britanniques ont démarré leur programme de recherche en 1995).

Un premier chiffre serait avancé d'un coût d'adaptation de 1000 Mds d'euros ; à prendre avec de grandes précautions.

En France des groupes de travail fonctionnent sur l'appréciation des effets et impacts respectivement sur :

- la santé ;
- l'agriculture ;
- l'énergie ;
- l'urbanisme, le cadre bâti et les infrastructures ;
- le tourisme ;
- les risques naturels ;
- les approches transversales territoriales.

5- Les points marquants

- les acteurs impliqués paraissent peu nombreux, moins nombreux en tout cas que ceux qui travaillent sur l'atténuation des effets climatiques ;
- certains professionnels ont déjà anticipé : acteurs du tourisme, assureurs (commission centrale de réassurance)... ;
- contrairement aux déterminants de l'atténuation qui sont globaux : l'adaptation nécessite des investigations locales (agriculture) voir très locales (refroidissement des centrales électriques et débit d'étiage) ;
- il y aura des interactions intersectorielles à prendre en compte.

6- Perspectives et calendrier :

Début juin 2008, un rapport général de 1ère phase sera remis ; en mars 2009 le rapport final.

Au second semestre 2008

- préparation d'un plan d'adaptation pour la France par la DGEC ;
- et réactions sur le livre blanc de la Commission.

LES ÉTUDES D'IMPACT INTÉGRÉES DES POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

M. Robin Miège, responsable de l'Unité : Développement durable et analyse économique à la Commission européenne et secrétaire du comité des études d'impact (CEI), a présenté le 25 mars 2008 au groupe d'enquêteurs l'expérience de la Commission européenne en matière d'études d'impact intégrées au sens du Développement Durable.

1- Objectif de ces enquêtes

Accompagner toute proposition législative ou programmatique de la Commission d'une étude approfondie de ses impacts au regard du développement durable, dans le but d'éclairer les responsables dans l'élaboration même de leur proposition, puis de la décision ; et au motif de la transparence, rendre ces informations publiques.

2- Origine

La stratégie de Göteborg (juin 2001) a défini une perspective de développement durable
Le cadrage et les lignes directrices pour ces études d'impact ont fait l'objet de rédactions successives, marquant à chaque fois des avancées, en 2003, 2005 et 2008
En 2006 a été créé le comité des études d'impact (CEI)

3- Processus de l'étude d'impact (EI)

Chacune des Directions générales, maître d'ouvrage, est responsable d'élaborer, en même temps que sa politique publique, son étude d'impact intégrée sans externalisation (ou très partielle), et selon les lignes directrices fixées et le cadrage préalable donné par le CEI. La Direction générale s'entoure d'un groupe interservices pour la concertation continue.

Le contrôle qualité de l'EI est assuré par le CEI, qui analyse l'étude, entre en dialogue par échange de questions/réponses, puis formule un avis final sur la recevabilité de l'étude et son adéquation à la politique évaluée.

La DG engage alors sa consultation formelle interservices sur le projet accompagné de l'EI.

Après adaptations, la proposition est adressée au Collège des Commissaires, avec l'EI.

Après adoption de la proposition⁸², le Collège saisit le Parlement et le Conseil de l'ensemble. L'EI est alors publiée parallèlement.

⁸² L'EI elle-même ne fait pas l'objet d'une approbation.

4- Le Comité des études d'impact

Compétence et indépendance étant recherchées, il est formé de 5 membres nommés intuitu personae par le Président de la Commission européenne. Ils proviennent : du Secrétariat Général (le SG adjoint), et des DG : économie et finances, entreprises, emploi et affaires sociales, environnement.

Ils sont chacun assistés par des collaborateurs compétents (3 à 5 au départ).

En outre le secrétaire du comité, qui appartient à la DG environnement, est assisté d'une quinzaine de membres. C'est lui qui gère les procédures et l'état d'avancement du point de vue de la qualité, et des 5 étapes progressives de la procédure. Cependant pour les dossiers à fort enjeu inter-directions, c'est le SG adjoint qui assure le pilotage du Comité.

5- Bilan 2007

22 journées de réunion du CEI, 112 avis provisoires (¼ de rejets) ou définitifs formulés.

Le dialogue est cordial sur la forme, mais ferme sur le fond avec les services concernés.

Les études économiques sont fouillées, mais doivent encore progresser en matière de coût-bénéfice, coût-efficacité, notamment dans la prise en compte du long terme.

Les études sociales et environnementales sont faibles, voire très faibles, dans leurs premières moutures, mais progressent.

6- Divers

- l'acceptabilité du dispositif a beaucoup progressé car il opère très en amont et est utile aux maîtres d'ouvrage pour une bonne intégration ;
- les qualités du dispositif: son caractère obligatoire, son indépendance, son contrôle, et des ressources suffisantes ;
- ce dispositif d'évaluation intégrée, au regard du développement durable, n'a pas vocation à remplacer les évaluations environnementales des plans, programmes et projets, car ces dernières relèvent d'une obligation juridique supérieure (art. 6 du traité) avec obligation de résultat. Elles portent d'autre part sur un champ plus restreint (uniquement l'environnement) ;
- des procédures d'étude d'impact intégrées sur ce modèle sont déjà mises en œuvre en Hollande, dans les Pays scandinaves, au Royaume Uni, (avec une certaine rigueur dans ce dernier cas)

**LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA LOLF
UN EXEMPLE : LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LA RECHERCHE ET
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (MIRE) (J. SEYVET)**

Cette mission regroupe l'essentiel des crédits du budget de l'État affectés à la politique de recherche et d'enseignement supérieur soit 23,3 G€ en 2008 ; elle comporte douze programmes relevant de six ministères :

- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pilote cinq de ces programmes correspondant à 20,7 G€ (soit 89 % des crédits) dont 13,2 G€ pour les établissements d'enseignement supérieur et la vie étudiante ;
- le ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables (programme de recherche contre les risques et les pollutions 280 M€, programme de recherche dans le domaine de l'énergie 671 M€, programme de recherche dans les transports l'équipement et l'habitat 379 M€) ;
- le ministère de l'économie des finances et de l'emploi (programme de recherche industrielle 576 M€), de la défense (recherche duale 200 M€) ;
- le ministère de la culture et de la communication (recherche culturelle et culture scientifique 157 M€) ;
- le ministère de l'agriculture et de la pêche (enseignement supérieur et recherche agricoles 281 M€).

1- Aucun objectif d'éco-responsabilité

Cette mission ne contient aucun indicateur de développement durable lié au fonctionnement courant des établissements publics (universités, organismes de recherche, agences de moyens) et des administrations centrales concernés ; elle ne contient rien non plus concernant le respect de la réglementation en matière de risques technologiques et de protection de l'environnement, ce qui revêt une certaine importance en sciences de la vie et en nanotechnologies par exemple. Mais ce n'est, après tout, peut-être pas le lieu.

2- Un indicateur global contreproductif

Les 123 indicateurs des douze programmes sont complétés par une approche transversale de la mission figurant dans le « jaune budgétaire » « rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures » ».

Ce rapport annexé à la loi de finances a « l'ambition de constituer à terme le projet annuel de performance consolidé de la MIRE. Dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il décline les objectifs globaux des politiques nationales de recherche et de formations supérieures, assortis chacun d'un nombre restreint d'indicateurs de performance parmi les plus significatifs. Il répond ainsi en premier lieu à un besoin informatif que les documents budgétaires annexés à la loi de finances – les « bleus » – ne peuvent qu'imparfaitement satisfaire dans la mesure où la performance des politiques publiques mises

en œuvre dans le cadre de la MIREs y est segmentée programme par programme, sans rendre pleinement justice à son unité et à sa cohérence. À cet effort de synthèse documentaire, s'ajoute une ambition plus opérationnelle : en dotant la mission d'objectifs et d'indicateurs spécifiques à vocation globale et synthétique, cet exercice doit contribuer à identifier les forces et les faiblesses de la France dans ces domaines, à tracer ses perspectives générales de progrès, bref, à améliorer la gouvernance du dispositif national de recherche et de formations supérieures. »

Il retient 7 objectifs (et 13 indicateurs) :

- Objectif n°1 : produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ;
- Objectif n°2 : contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche en entreprise ;
- Objectif n°3 : participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche ;
- Objectif n°4 : renforcer les liens entre la science et la société ;
- Objectif n°5 : préparer par la recherche les viviers de compétences scientifiques pour répondre aux besoins de la recherche et de l'économie de demain ;
- Objectif n°6 : répondre aux besoins de qualification supérieure ;
- Objectif n°7 : promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur.

En matière de recherche, les objectifs 4 et 5 ont une dimension de développement durable.

L'objectif 4 « renforcer les liens entre la science et la société » est ainsi décrit : *La place croissante des technologies dans notre vie quotidienne, la rapidité des changements dans les sphères du travail, de la consommation et du loisir ainsi que la maîtrise de multiples enjeux requièrent des connaissances et des compétences en science et en technologie dont l'appropriation constitue un impératif pour l'exercice d'une citoyenneté avertie et une condition essentielle pour accéder aux emplois qualifiés. Dans ce contexte, le ministère de la recherche crée les conditions favorables à la collaboration entre les producteurs, les médiateurs et les utilisateurs du savoir pour permettre une meilleure appréhension des enjeux de la science par les citoyens et favoriser le débat démocratique. L'organisation de manifestations et d'événements à caractère scientifique et technique, le soutien des actions de diffusion de la culture scientifique et technique menées par les associations, les établissements de recherche ou l'Éducation Nationale en sont les principaux leviers.*

Si l'intention, à ce stade, est louable, c'est sa traduction en indicateur qui surprend ; en effet le seul indicateur retenu est fondé sur les résultats d'une enquête d'opinion des français sur leur intérêt pour les sciences et les technologies :

- « % de la population intéressée par la science (beaucoup ou assez) » soit 51 % en 2007 ;
- et sur leur confiance dans la science :
 - o « % de la population considérant que la science apporte plus de bien que de mal (38 %) » ;
 - o « autant de bien que de mal (57 %) » ;
 - o « plus de mal que de bien (3 %) ».

Cet indicateur ne reflète en rien les efforts qui pourraient être faits pour favoriser « *l'exercice d'une citoyenneté avertie* » !

3- Un indicateur global totalement décalé par rapport à l'objectif

L'objectif 5 « Préparer par la recherche les viviers de compétences scientifiques pour répondre aux besoins de la recherche et de l'économie de demain » est également séduisant : on imagine la construction d'une vision prospective des besoins et des mécanismes d'ajustement, et on s'attend surtout à voir traité le sujet de la gestion des effectifs des emplois et des compétences de la recherche publique (pour une recherche publique « durable »), thème qui est aussi central pour piloter des priorités thématiques de recherche : mais l'objectif n'est assorti que d'un indicateur sur la « part des doctorants touchant une allocation de recherche qui soutiennent leur thèse en moins de trois ans » !

4- Aucune priorité affichée pour la recherche au service du développement durable, mais une perspective à concrétiser

Des domaines scientifiques prioritaires sont définis en comité interministériel, il s'agit des sciences de la vie (depuis 2000) et des sciences et technologies de l'information et de la communication (depuis 2002). Dans le principal programme de recherche de la MIRE (172 soit CNRS, INSERM, INRIA, CEA pour partie, INED) des indicateurs mesurent la part des crédits attribués à ces domaines et la part européenne ou mondiale des publications de la recherche publique française dans ces domaines prioritaires.

L'environnement devrait être inscrit au rang des domaines prioritaires suite à la déclaration du Président de la République le 25 octobre 2007 : « *nous allons engager 1 G€ sur quatre ans pour les énergies et les moteurs du futur, la biodiversité, la santé environnementale. Là où nous dépensons un euro pour la recherche nucléaire, nous dépenserons le même euro pour la recherche sur les technologies propres et sur la prévention des atteintes à l'environnement.* ». Les indicateurs associés restent approximatifs.

5- Capacité d'expertise, indépendance et éthique

Le dernier conseil ministériel sur les politiques publiques du 4 avril 2008, précise (feuillet enseignement supérieur et recherche) « Un autre enjeu est celui de la capacité d'expertise dont le pays doit être doté, pour tous les sujets de société, aux premiers plans desquels la santé et les questions d'énergie et d'environnement. »

Seul le programme sur la gestion des milieux et des ressources (INRA, CEMAGREF, CIRAD, IRD, BRGM, IFREMER) s'est doté d'objectifs et d'indicateurs d'une part sur la *mobilisation des connaissances en appui aux politiques publiques* (proportion des ETP consacrées à la production d'expertises, d'avis et de production de données pour des donneurs d'ordre publics)- INRA et Politique Agricole Commune- et d'autre part sur *la contribution au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique* (intensité du partenariat avec les pays du Sud et part des co-publications avec des partenaires de pays du Sud)- CIRAD et IRD et recherche sur le développement (surtout agricole et santé humaine)-

PROPOSITIONS DU COMOP 4 : L'ÉTAT EXEMPLAIRE (RÉSUMÉ)

1. Les décisions publiques doivent tenir compte de leur impact sur le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité et les atteintes à l'environnement dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable. Les décisions portant atteinte à l'environnement devraient être motivées et justifiées. Dans un souci de transparence et de participation, elles donneraient lieu à une concertation préalable avec l'ensemble des parties prenantes dans le prolongement de l'esprit du Grenelle. A cet effet, des études d'impact préalables seraient systématiquement associées aux projets ou propositions de loi. Elles devraient faire apparaître les incidences environnementales des dispositions législatives envisagées en complément de leurs impacts économiques et sociaux.

Dans le cadre des dispositions arrêtées en loi de finances, les programmes du budget de l'État, incluraient, sauf exceptions justifiées par la nature des programmes, des objectifs et des indicateurs à caractère environnemental, issus notamment de la stratégie nationale de développement durable.

2. Une réforme du code des marchés publics destinée à promouvoir l'achat public respectueux de l'environnement devrait être engagée. Les clauses environnementales deviendraient une obligation dans les appels d'offres lancés dans le cadre d'un marché public. Des dispositions relatives à l'achat responsable sont détaillées dans le rapport particulier du COMOP 4.

3. Dès 2008, les administrations de l'État réaliseront un bilan de leurs consommations d'énergie et de leurs émissions de gaz à effet de serre et engageront un plan pour améliorer leur efficacité énergétique d'ici 2015 (cf. le rapport particulier bâtiments publics).

4. Le gouvernement pourrait soumettre au Parlement une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal ainsi que des dotations aux collectivités territoriales. Les aides publiques pourraient être progressivement soumises à des conditions environnementales.

5. Dans les cinq ans, la formation initiale des hauts fonctionnaires et la formation continue des agents des administrations publiques devront comporter des modules spécifiques consacrés au développement durable et à la prévention des risques sanitaires et sociaux. En particulier, les fonctionnaires nommés en conseil des ministres suivront une formation au développement durable et à la prévention des risques préalablement à leur entrée en fonctions (cf. conclusions du Grenelle).

6. De nouveaux indicateurs de comptabilité nationale valorisant les biens publics environnementaux seront développés pour être inclus, à compter de 2010 et sous réserve des dispositions de la loi de finances, dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques prévu à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (cf. saisine du comité d'enquête sur le rendement et le coût des services publics du 6 novembre 2007).

Une conférence nationale associant l'État, les collectivités locales, les représentants des organisations syndicales des employeurs et des salariés et les associations, pourrait se réunir pour valider les indicateurs du développement durable de la Nation telles qu'ils figureront dans la stratégie nationale de développement durable.

Le gouvernement pourra présenter ensuite chaque année au Parlement un suivi des indicateurs de développement durable figurant dans la stratégie nationale de développement durable, notamment les indicateurs relatifs à l'évolution de l'environnement, de la biodiversité et des pollutions. Le gouvernement pourrait joindre au projet de loi de finances de l'année une annexe générale présentant l'action des services de l'État et de ses établissements publics en matière de développement durable.

Un fonds pourrait être créé pour inciter les administrations à adopter des comportements écoresponsables.

CHARTRE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES PROGRAMMES PUBLICS (SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION)

Pourquoi la Charte ?

L'évaluation des actions publiques revêt des formes diverses, tant par ses méthodes que par la manière dont elle s'insère dans le système d'action. Elle peut être interne ou externe. Elle peut être réalisée ex ante, concomitante ou ex-post. Cette diversité reflète celle des enjeux et des contextes dans lesquels elle s'inscrit, à côté d'autres pratiques telles que l'étude, la recherche, l'expertise, l'inspection ou l'audit. De ce fait, les conclusions, jugements et recommandations produits par les évaluations n'ont pas tous la même portée ni le même statut dans le débat public.

Depuis son origine, la SFE a accueilli tous ceux qui participent à ces pratiques. Tout en reconnaissant cette diversité, elle promeut les formes d'évaluation les plus à même de faire de l'évaluation une composante des organisations publiques et de la vie démocratique. C'est l'objet de la Charte adoptée en 2003 et actualisée en 2006. Cette Charte s'adresse aux personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel, qu'ils soient commanditaires, évaluateurs ou membres d'instances de pilotage.

Cette Charte combine plusieurs fonctions. Éducative, elle attire l'attention sur les enjeux et les problèmes. Indicative, elle guide la recherche de solutions. Incitative, elle n'a pas choisi la voie de la prescription.

La Charte est un guide de principes généraux, largement reconnu dans le milieu professionnel. Elle invite à s'y conformer. Elle ne méconnaît pas les possibles contradictions entre ces principes, dans certaines circonstances. Elle aide à prévenir les difficultés qui surgissent souvent en cours d'évaluation faute d'avoir clarifié au départ les questions de principe et de déontologie.

Préambule

L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.

Ainsi définis, les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général. C'est pour cela qu'elle doit s'exercer dans un cadre institutionnel explicite et que sa pratique doit être régie par des principes spécifiques.

Les membres de la SFE déclarent adhérer aux principes de la « Charte de l'évaluation », s'engagent à les appliquer en tenant compte des contextes particuliers rencontrés et à promouvoir la charte tant dans leur milieu professionnel qu'auprès des personnes et institutions concernées par l'évaluation et la délibération publique.

La charte (Actualisée le 21 juin 2006) :

Pluralité

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée.

Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

Distanciation

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

Compétence

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en oeuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

Respect des personnes

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées.

Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

Transparence

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quelles que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

Opportunité

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

Responsabilité

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

LA CONVENTION D'AARHUS

La Convention d'Aarhus établit un certain nombre de droits du public (citoyens et leurs associations) à l'égard de l'environnement :

- le droit de chacun de recevoir des informations en matière environnementale détenues par les autorités (« access to environmental information »). Ce qui peut inclure aussi bien les informations sur l'état de l'environnement que sur les politiques ou les mesures mises en place ou encore sur l'état de la santé humaine et de la sécurité quand ils peuvent être affectés par l'état de l'environnement. Les citoyens sont en droit d'obtenir ces informations dans un délai d'un mois à compter de la date de leur requête et sans avoir à motiver les raisons de cette requête. De surcroît, les autorités publiques sont astreintes par cette convention à diffuser largement les informations environnementales dont elles disposent ;
- le droit de participer aux décisions environnementales dès les premières étapes du processus. Des arrangements doivent être trouvés par les autorités publiques pour permettre aux citoyens et aux organisations environnementales de commenter par exemple des propositions de projet affectant l'environnement, ou des projets et programmes liés à l'environnement. Ces commentaires doivent être pris en considération dans le processus de décision, les informations concernant la décision finale doivent être diffusées et les raisons de la décision finale motivées (« public participation in environmental decision-making ») ;
- le droit de contester en justice les décisions publiques prises qui n'ont pas respecté les deux droits fondamentaux sus mentionnés ou les lois environnementales d'une manière générale (« access to justice »).

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 a été ratifiée par l'Union européenne.

En droit français, la loi du 27 février 2002 reconnaît à la participation du public un intérêt général propre en conformité avec la convention d'Aarhus. Elle actualise la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public (qui renforçait cette obligation et créait la Commission d'Accès aux Documents Administratifs), tandis que la loi du 11 juillet 1979 avait imposé la motivation des actes administratifs.

Cette loi relative à la démocratie de proximité transforme la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), créée en 1995 par la loi dite « Barnier », en autorité administrative indépendante et en élargit le champ de compétence. La loi Barnier elle-même modernisait celle du 12 juillet 1983 portant sur la démocratisation de l'enquête publique et améliorait le statut des associations de protection de l'environnement.

L'ÉVALUATION DE LA BIODIVERSITÉ

La perte de biodiversité est, au même titre que le réchauffement climatique, une réalité avérée qui menace de façon globale le bien-être humain. À l'inverse en revanche de ce qui se passe pour le climat, il n'y a pas d'unité de mesure unique (émissions de GES transformées en équivalents de tonnes de CO₂) elle-même susceptible d'une monétarisation.

1- La valeur monétaire de la biodiversité

La biodiversité n'est pas toujours dotée de prix, ce qui conduit les individus à agir par rapport à elle comme si elle était sans valeur. En conséquence, certaines décisions prises ont un impact négatif imprévu sur le bien-être collectif, ou une mauvaise allocation en résulte (destructions ou préventions inutiles de biodiversité).

La nécessité de donner un prix à la biodiversité apparaît donc si l'on souhaite corriger cette éventuelle défaillance du marché en utilisant les mécanismes du marché, par des taxes, par la négociation directe ou par d'autres moyens. Elle peut aussi être utile à chacun pour évaluer correctement le bien-être apporté par la biodiversité ou à la Justice pour trancher des conflits autour de cette question.

1-1- : Les différents types de valeurs de la biodiversité

Dans la théorie néoclassique, la valeur économique des biens et services se base sur l'utilité, le bien-être qu'ils procurent aux individus. On peut décomposer la valeur économique totale d'un actif naturel en différentes composantes :

a) Les valeurs d'usage direct

Les valeurs d'usage direct sont celles des produits extraits du milieu naturel.

On peut citer la production de denrées alimentaires, de bois de feu, de racines, de fruits, d'écorces, de fibres et de résines divers. À ces éléments s'ajoute l'usage de la biodiversité comme pool de ressources génétiques ; elle constitue ainsi une matière première pour les industries pharmaceutique et agro-alimentaire, en particulier. Enfin, un paysage peut constituer un cadre à des activités de loisir (le tourisme, tout spécialement), et a donc aussi une valeur d'usage direct.

b) Les valeurs d'usage indirect

Les valeurs d'usage indirect renvoient aux services fournis par le milieu naturel, aux fonctions écologiques assurées. Ces services sont, principalement, l'absorption des déchets, la protection des sols, le filtrage de l'eau. On peut ajouter le rôle joué par la biodiversité dans les grands équilibres de la biosphère.

c) La valeur d'option

La valeur d'option reflète une valeur future incertaine de l'actif. Les usages futurs étant incertains, la valeur d'option correspond à la prime de risque payée pour se garantir un plus grand choix de consommation à l'avenir. Il est à noter que cette valeur peut être positive ou négative : la valeur d'option est la différence entre l'évaluation ex-ante de la variation future du bien-être (aussi appelée prix d'option) avec l'évaluation ex-post (espérance mathématique). Elle est difficile à évaluer étant donné que les agents ne peuvent exprimer que des prix d'option. Ainsi, en 1964, B. Weisbrod s'appuie sur l'exemple de la création d'un parc naturel : « il y a des individus qui anticipent d'acheter le bien (de visiter le parc) dans l'avenir mais qui ne l'achèteront pas (qui ne le visiteront pas). Cependant, ils se comportent de façon économiquement rationnelle en acceptant de payer un certain prix pour l'option de consommer le bien dans l'avenir.

d) La valeur de quasi-option

La valeur de quasi-option est l'estimation du bénéfice à attendre du report du projet. Elle correspond à peu près à la valeur de l'information : reporter le projet permettra d'obtenir des informations supplémentaires sur les conséquences écologiques et économiques ; par ailleurs, dans l'intervalle, une modification qui rendra le projet moins nécessaire pourra intervenir. Cette valeur doit être comparée aux coûts de report du projet.

On peut donner l'exemple de la disparition de toutes les espèces d'une forêt. Comme toutes les espèces animales et végétales n'ont pas été étudiées, il serait possible de découvrir de nouveaux usages à l'avenir. Ainsi, le report de la décision de destruction permet l'éventualité de nouvelles découvertes scientifiques valorisantes.

e) Les valeurs symboliques

Une valeur symbolique est attribuée à certaines espèces, indépendamment de tout usage, en raison de certaines caractéristiques. B. Kristöm, en 2001, donne l'exemple des « arbres-mammouths » géants découverts dans l'Ouest des États-unis vers 1850, dont on a découvert qu'ils étaient plus vieux que le Colisée de Rome, et qui sont devenus le symbole de la république américaine et de sa démocratie.

f) Les valeurs de non-usage, ou valeurs intrinsèques

Ces valeurs proviennent de la satisfaction procurée à un individu par le fait de savoir qu'une chose ou un état de fait désirable existe. Elles sont aussi appelées valeurs d'usage passif. Elles sont liées à des considérations extra-économiques telles que la justice, l'équité par rapport aux générations futures ou le respect de la nature. Ce sont elles qui sont souvent invoquées pour justifier des mesures de protection pour des espèces charismatiques ou des sites naturels connus.

On distingue la valeur de legs, qui est l'utilité tirée du fait de transmettre un patrimoine aux générations futures, en vue ou non d'une utilisation, et la valeur d'existence, qui est l'utilité pour un individu de la conservation en vue ou non d'une utilisation à l'avenir. L'expression « valeur intrinsèque » est aussi employée pour désigner une valeur qui serait indépendante des humains ; elle est à rapprocher de la notion de valeur primaire des écosystèmes développée par le courant de l'économie écologique.

Ce type de valeurs est vivement critiqué par certains économistes. P. Milgram (1992), en particulier, leur reproche d'être vide de tout contenu économique, et d'impliquer par conséquent un double comptage dans le calcul de la valeur.

Pour évaluer les actifs environnementaux, il est nécessaire d'estimer ces différentes composantes, même s'il est parfois difficile de les distinguer les unes des autres et de les évaluer indépendamment.

2- Les méthodes d'évaluation de la valeur de la biodiversité

2-1- Préliminaire : la notion de consentement à payer

Dans le cadre de l'analyse microéconomique classique, on cherche à estimer la valeur attribuée subjectivement par les agents à une modification de leur environnement. C'est la valeur marginale qui est considérée. L'objectif est donc une évaluation monétaire de la variation de bien-être. Ce type d'analyse suppose que les consommateurs ont des préférences bien établies entre les différents états du monde dans lequel ils vivent.

a) Consentement à payer et consentement à recevoir

Supposons que le bien-être dépende positivement à la fois de la consommation d'un bien agrégé marchand x et de la qualité de l'environnement E . Pour une contrainte de revenu fixée, la quantité de bien consommée est constante, mais l'utilité est plus grande si E augmente. Cette variation de bien-être peut être évaluée de deux manières :

- la variation de revenu équivalente est celle qui serait nécessaire pour que l'individu atteigne le même niveau de bien-être sans modification de la qualité de l'environnement. En cas d'amélioration, c'est le Consentement À Recevoir (CAR) : somme que l'individu serait prêt à accepter pour que l'amélioration de l'environnement ne se produise pas ;
- la variation de revenu compensatoire est celle qui serait nécessaire pour que l'individu conserve son niveau de bien-être initial, malgré la variation de la qualité de l'environnement (elle est négative en cas d'amélioration). En cas d'amélioration, c'est le Consentement À Payer (CAP) : l'individu est prêt à payer toute somme qui lui serait inférieure ou égale pour obtenir cette qualité de l'environnement (sans perte de bien-être).

b) L'écart entre consentement à payer (CAP) et consentement à recevoir (CAR)

On constate que quelle que soit la modification de la qualité de l'environnement, le CAP est inférieur au CAR. Cela est dû en particulier aux effets revenu et substitution engendrés par la variation de la qualité de l'environnement. L'écart serait nul s'il y avait substituabilité parfaite entre biens marchands et services des actifs environnementaux, et il serait infini si la substituabilité était nulle (en effet, alors, rien ne pourrait remplacer la perte).

En pratique, on choisit généralement d'évaluer le CAP, c'est-à-dire la variation de revenu compensatoire en cas d'amélioration, et la variation de revenu équivalente en cas de détérioration. Deux raisons sont à l'origine de ce choix. Théoriquement, d'une part, le CAP donne une valeur minimale de la variation de bien-être à évaluer, ce qui permet de défendre sa crédibilité, dans le cadre d'une action en justice, par exemple, où des dommages et intérêts seraient demandés. Empiriquement, d'autre part, l'écart entre CAP et CAR est aggravé par le fait que les agents ont tendance à valoriser davantage toute perte de bien-être que les gains équivalents, et toute réduction de leurs pertes que les réductions de gains envisageables.

Cependant, un tel choix est contesté : rien ne justifie d'écarter le CAR sous prétexte qu'il est très fort, voire infini.

2-2- Les méthodes d'évaluation directe

a) Avec préférences révélées

Sur le marché réel

L'évaluation par le changement de productivité consiste à considérer le fait qu'une variation de la qualité de la biodiversité a un impact direct sur la production par les agents économiques de biens et services marchands. Par exemple, la disparition du couvert forestier aurait un impact sur la qualité des sols, et donc sur le niveau de production agricole.

Les dépenses de protection permettent aussi de donner une valeur monétaire à certains actifs environnementaux, par l'estimation des dépenses réelles de protection contre la dégradation de l'environnement. Il en est ainsi de l'achat de bouteilles d'eau pour compenser la dégradation de la qualité de l'eau du robinet.

Enfin, on peut évaluer la valeur d'un actif en mesurant celles de biens qui lui sont substituables. C'est possible par exemple avec les Produits Forestiers Non Ligneux (PFNL) : fruits, gommes et résines, huiles, fibres.

Sur un marché reconstitué

La méthode des prix hédonistes consiste à déterminer la mesure dans laquelle la variation des prix de marché est expliquée par la variation du niveau de l'environnement. On peut s'appuyer en particulier sur le prix des maisons ou le prix des médicaments intégrant des principes actifs naturels.

b) Avec préférences exprimées sur un marché fictif : la méthode de l'évaluation contingente

La méthode de l'évaluation contingente consiste à placer les individus sur le marché fictif du bien à évaluer pour connaître leurs préférences individuelles. On demande aux individus la valeur qu'ils accordent à une altération d'un élément de la biodiversité, généralement sous la forme d'un montant maximal à payer pour obtenir ou conserver celui-ci. C'est la technique des enchères. La valeur totale est alors le produit du montant moyen avec la taille de la population pertinente.

On peut aussi employer des techniques référendaires : l'agent accepte ou refuse un prix proposé, dans le cadre d'un scénario qui lui a été proposé.

2-3- Les méthodes d'évaluation indirecte

Dans le cadre de la méthode dose-effet, on évalue monétairement la variation de la qualité ou de la quantité des actifs environnementaux en observant les conséquences physiques que ce changement entraîne. Cette méthode s'applique par exemple au réchauffement climatique.

Enfin, on peut estimer la valeur d'un actif naturel à partir du coût à supporter pour le remplacer par du capital artificiel. C'est la méthode des coûts de remplacement, qui s'applique en particulier aux ressources médicales traditionnelles, en s'appuyant sur le prix des médicaments.

Les limites générales de ces méthodes sont liées au choix technique d'évaluation économique, au choix des hypothèses d'application de ces techniques, au choix du taux d'actualisation, et au fait que l'évaluation des bénéfices est toujours partielle. Par ailleurs, on peut souligner certaines limites culturelles : ce type d'approche est difficilement compatible avec des sociétés où les mécanismes marchands ne sont pas prédominants dans l'usage des ressources. De plus, il est difficile d'appréhender les interactions multiformes qui s'établissent entre les acteurs et leur milieu.

3- « Combien êtes-vous prêt à payer pour les services rendus par les écosystèmes de la planète ? »

L'équipe de Robert Costanza a publié en 1997, dans la revue *Nature*, un article visant à donner une évaluation monétaire des services rendus à l'humanité par les écosystèmes de la planète, en se fondant sur des études partielles effectuées antérieurement, et en y ajoutant quelques calculs nouveaux.

Pour ce faire, les chercheurs ont étudié 16 types d'écosystèmes (de la haute mer à la ville), et 17 types de services : la régulation des gaz, du climat, de l'eau, la capacité de résilience, l'offre d'eau, le contrôle de l'érosion, la formation des sols, le cycle des nutriments, le traitement des déchets, la pollinisation, le contrôle biologique, l'habitat des espèces, la production de nourriture, les matériaux bruts, les ressources génétiques, le divertissement, la fonction de support de culture.

Ils soulignent bien l'impossibilité de donner un prix aux écosystèmes par eux-mêmes : sans eux, il n'y aurait pas de vie sur Terre, leur valeur est donc infinie. En fait, on considère la variation de bien-être correspondant à une variation du service rendu.

Les méthodes d'évaluation utilisées sont principalement basées sur le CAP d'échantillons de populations concernées. Toutes ces estimations sont converties en dollars US par hectare et par an (US\$/ha/an) en utilisant notamment l'indice des prix à la consommation des États-Unis. Certaines valeurs ont été converties en utilisant le ratio du PIB par habitant à parités de pouvoir d'achat du pays d'origine comparé à celui des États-Unis, pour compenser les effets des différences de revenu. De préférence, ils ont utilisé des intervalles pour estimer les valeurs, en retenant les estimations les plus faibles et les plus élevées relevées dans la littérature, ainsi que des valeurs moyennes.

Ces calculs conduisent à une **valeur annuelle des services rendus par les écosystèmes de la planète comprise entre 16 et 54 mille milliards de dollars US, avec une moyenne de 33000 milliards, à comparer à un PNB mondial de 18 000 milliards de dollars US par an** (d'après l'article).

Ce chiffre s'appuie sur l'ensemble des études existantes, et l'article met en évidence certains domaines où les informations manquent. Pour cette raison, cette estimation est considérée comme minimale : les données supplémentaires mettront en évidence d'autres services. Par ailleurs, la dégradation des écosystèmes conduira à l'augmentation de leur valeur, sous l'effet de la rareté.

Conclusion

En soi, parce qu'elle est la condition nécessaire à la vie sur Terre, la valeur de la biodiversité est infinie. Cependant, il est nécessaire, pour faire des choix, d'évaluer la valeur marginale des services qu'elle offre à l'homme, de manière directe ou indirecte, dans le présent ou dans l'avenir.

Il existe de nombreuses méthodes d'évaluation de ces services rendus, chacune étant plus ou moins adaptée aux différentes composantes de la valeur de la biodiversité. Cependant, toutes se heurtent à des difficultés liées au manque de connaissances (on ne connaît pas tous les services que nous procurera la biodiversité à l'avenir) et au manque d'information du public (ce qui perturbe les signaux économiques qu'il peut envoyer).

Malgré ces limites, on sait d'ores et déjà que la valeur monétaire des services issus de la biodiversité n'est absolument pas négligeable : elle pourrait être bien supérieure au PNB mondial.

Ces études donnent donc des pistes pour estimer la valeur monétaire de la biodiversité.

Si on rend responsable chaque acteur des conséquences de ses actes au regard de la préservation de l'environnement, cette approche donne la possibilité à chacun de demander réparation pour toute dégradation de son environnement à celui qui en est responsable. Ces méthodes d'évaluation, entre autres, peuvent alors permettre d'estimer le montant des indemnités. Elles peuvent surtout aider à former des arrangements entre individus, avant d'en arriver à une

situation conflictuelle : certains peuvent autoriser une dégradation de leur environnement en échange d'une compensation, avant que la dégradation ait lieu, et sans procès.

Bibliographie - Ouvrages utilisés :

Aubertin Catherine, Vivien Franck-Dominique, Les Enjeux de la biodiversité, Economica, 1998 ; chapitre IV, partie 2, pages 69 à 79 : « L'évaluation économique de la biodiversité ».

Beaumais Olivier, Chinoleu-Assouline Mireille, Économie de l'environnement, Bréal, 2001 ; pages 47 à 77 : « Les méthodes de monétarisation des effets externes ».

Costanza Robert et al., « The value of the world's ecosystem services and natural capital », in Nature, 1997, vol. 387, 15 mai 1997, pages 253 à 260.

Lescuyer Guillaume, « Évaluation économique de la biodiversité : forces et faiblesse », présentation d'avril 2003, disponible sur <http://www.iepf.org>.

Autres ouvrages d'intérêt :

Boisvert Valérie, Vivien Franck-Dominique, « Les ONG dans le champ de la biodiversité : une perspective économique », in ONG et biodiversité, coordination Aubertin Catherine, IRD Editions, 2005, pages 123 à 144.

Khazri Olfa, Pierre Lasserre, « L'état vierge : un support de la mesure de la biodiversité », in Vertigo, vol. 5, n°3, décembre 2004.

Site : <http://www.ouvrez-vous.com>

L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire

L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EEM) est née en 2000 à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi ANNAN. Son originalité tient dans l'objectif d'évaluer les conséquences des changements des écosystèmes sur le bien-être humain (eau potable, nourriture, produits forestiers, protection contre les crues, ressources naturelles). Elle établit la base scientifique pour agir en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de ces systèmes, ainsi que de leur contribution au bien-être humain. Plus de 1 360 experts du monde entier ont participé à ce projet. Les conclusions des évaluations ont été officiellement approuvées par le Conseil d'administration le 23 mars 2005.

Il ressort de l'évaluation que l'activité humaine réduit le capital naturel de la Terre, au point de compromettre la capacité de répondre aux besoins des générations futures. Avec des actions appropriées, il est possible de renverser la dégradation des nombreuses fonctions des écosystèmes au cours des cinquante prochaines années. Les changements de politiques et de pratiques requis sont énormes et ils ne sont pas en voie de réalisation.

L'EEM, par le consensus du plus important groupe de spécialistes des sciences naturelles et humaines à avoir jamais été réuni pour évaluer les connaissances dans ce domaine, constitue une contribution majeure à la prise de décisions. Plaçant l'Homme et son bien-être au centre de son objectif, l'EEM fournit une information appropriée pour les décideurs qui disposent par ailleurs de renseignements sociaux et économiques. Elle identifie, en outre, plusieurs conclusions naissantes :

- 60 % d'un groupe composé de 24 fonctions des écosystèmes de la Terre sont endommagés ;
- la dégradation progressive des écosystèmes peut conduire à des ruptures brutales aux conséquences importantes sur le bien-être humain (émergence de maladies, altérations abruptes de la qualité de l'eau, création de « zones mortes » dans les eaux côtières, effondrement des populations de poissons, changements climatiques régionaux) ;
- les défis les plus importants touchent les écosystèmes des zones arides, là où la productivité biologique est la moins élevée et la pauvreté la plus grande ;
- la teneur excessive des écosystèmes en éléments nutritifs est l'un des principaux risques de changement aujourd'hui et pour les prochaines décennies.

Site : <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.441.aspx.pdf>

LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE

1- Considérations générales sur les indicateurs

Un indicateur est un chiffre qui « renseigne » sur un phénomène ou une situation. Il peut servir à étayer et illustrer un diagnostic, à comparer des performances ou évaluer une action.

L'importance des indicateurs provient de leur capacité à formater une vision de la réalité, à influencer un jugement et, par voie de conséquence, à susciter de nouvelles actions et décisions. Il existe de ce point de vue des réussites spectaculaires (par exemple éco-responsable du PNUD) mais également de nombreux échecs, des indicateurs qui manquent leur cible et restent ignorés du grand public et des décideurs.

Dans le contexte de l'action publique, il est habituel de dire que les indicateurs découlent de la fixation préalable d'objectifs politiques, mais il faut également prendre en compte la relation inverse : en imposant une représentation de la réalité, les indicateurs rendent possibles, voire nécessaires, de nouvelles actions. En matière de développement durable, il est important de conférer cette double fonction aux indicateurs : suivre et évaluer les politiques et, d'autre part, interpréter la notion de développement durable en lui donnant un contenu opératoire qui suscitera la fixation de nouveaux objectifs politiques.

En général, un indicateur ne suffit pas pour évaluer les effets d'une politique, il demande toujours à être commenté et interprété en référence à un questionnement relié à des enjeux d'action. Il convient donc de porter toute l'attention nécessaire aux processus d'évaluation, de compte-rendu et de débat dans lesquels s'insèrent les systèmes d'indicateurs. L'élaboration d'indicateurs prend tout son sens quand elle participe du développement d'une culture du résultat, de l'évaluation et de la délibération collective. L'enjeu d'une réflexion sur les indicateurs n'est donc pas seulement de produire des informations et d'élaborer des outils de mesure, il est aussi de promouvoir une démarche réflexive de questionnement critique et d'apprentissage organisationnel en vue d'améliorer en continu l'action publique.

Au plan technique, l'élaboration d'indicateurs doit toujours tenir compte de deux préoccupations contradictoires : refléter la complexité du réel et aboutir à un petit nombre de chiffres immédiatement lisibles. Les indicateurs peuvent être vus comme des dispositifs d'« agrégation optimale » de l'information résultant d'un compromis entre ces deux préoccupations. En pratique, l'agrégation est obtenue par deux moyens : l'élaboration d'indicateurs synthétiques et, d'autre part, des cadres de présentation des batteries d'indicateurs qui fassent apparaître une structure logique et/ou une hiérarchie.

En tout état de cause, l'élaboration d'un système d'indicateurs doit toujours partir de la question : sur quoi veut-on, en priorité, attirer l'attention des décideurs/ acteurs/ médias/ citoyens ?

2- Les indicateurs de développement durable : rapide état des lieux

Le sujet est foisonnant : l'interrogation sur l'expression « indicateurs de développement durable » fournit plus de 73 000 réponses sur Google. Toutes les catégories d'acteurs sociaux se sentent aujourd'hui tenus de produire des indicateurs de DD : entreprises, collectivités (agendas 21), administrations, organisations internationales.

Globalement, en dépit des efforts qui leur sont consacrés, les indicateurs de développement durable sont peu connus du grand public et des décideurs. Hormis l'empreinte écologique, aucun indicateur de DD n'a réussi de percée médiatique comparable à celles du PIB et du taux de chômage ou, dans le domaine des nouveaux indicateurs de richesse, à celle de l'indicateur de développement humain du PNUD. L'une des raisons de ce relatif échec est la diversité des thèmes couverts par la notion de DD. Cette diversité fait obstacle à la simplification du réel qu'impose l'émergence d'un indicateur phare.

Cette difficulté est renforcée par le caractère intrinsèquement problématique de la notion de développement durable. La perspective affichée est d'intégrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la collectivité dans une démarche unifiée et cohérente mais il s'en faut de beaucoup que cette ambition soit atteinte. Dans la vie politico-administrative réelle, le développement durable apparaît plutôt comme un champ de tensions et de contradictions. Les objectifs d'action publique regroupés sous le label développement durable reflètent le caractère inachevé de cet effort d'intégration : tentant de concilier des préoccupations hétérogènes et souvent contradictoires, ils forment un ensemble disparate et peu lisible.

Dans la plupart des cas, les indicateurs proposés se situent à différents niveaux de la « chaîne des objectifs » qui relie les mesures concrètes à leurs finalités ultimes en passant par différentes étapes et objectifs intermédiaires. Ils cherchent à la fois à rendre compte des efforts accomplis et de l'avancement des actions, à évaluer les effets produits par ces actions, à mesurer le degré d'atteinte des différents objectifs et à prendre la mesure des problèmes qui restent à résoudre. En termes politiques, ils relèvent de plusieurs logiques qui peuvent se révéler contradictoires : communiquer sur les actions engagées, aider à mieux les piloter et alerter sur la gravité des menaces.

De cela résulte une double hétérogénéité des indicateurs qui nuit à leur lisibilité: au plan des thématiques (énergie, déchets, biodiversité, démographie, problèmes sociaux, économie) et au plan de la signification des indicateurs au regard de l'évaluation des actions.

3- Principaux types et formats d'indicateurs

3-1- Batteries d'indicateurs, tableaux de bord

Ils concernent uniquement l'environnement ou, le plus souvent, les trois piliers du DD. Ces indicateurs sont parfois simplement classés par thèmes (exemple : les 58 indicateurs de DD de l'ONU sont classés en 4 thèmes - social, institutions, économie, environnement - eux-mêmes subdivisés en 13 sous-thèmes). Ce mode de présentation tend à réduire les indicateurs à un simple recueil de données, c'est pourquoi les producteurs de tableaux de bord ont souvent cherché à structurer ces ensembles de données dans un cadre qui leur donne du sens. Plusieurs cadres concurrents ont été élaborés : modèle PSR (Pressure, State, Response), « Millenium development goals dashboard », modèle des quatre capitaux, etc. Aucun n'est parvenu à s'imposer de manière évidente. On revient plus loin sur les mérites et limites de ces tentatives.

3-2- Indicateurs synthétiques

On peut en esquisser une typologie sommaire :

3-2-1- Indicateurs composites : obtenus comme moyennes d'indicateurs hétérogènes

Exemple : l'indice de performance environnementale obtenu comme moyenne de 16 indicateurs intermédiaires (indicateurs de performance des politiques publiques reliées aux 6 thèmes suivants : qualité de l'air, ressources en eau, ressources naturelles, énergies renouvelables, biodiversité, santé et environnement).

3-2-2- Indicateurs synthétiques obtenus par réduction à une "métrique" commune :

- indicateurs monétaires (euros). Exemples : PIB vert, épargne nette ajustée... ;
- indicateurs carbone (tonne de carbone ou de CO₂) ;
- empreinte écologique (hectare global).

4- Éléments pour un débat méthodologique

4.1. Les indicateurs composites : des constructions arbitraires

Les indicateurs composites sont très appréciés des médias en raison de leur capacité à générer des « hit parades » inédits. Du fait de leur facilité d'élaboration (n'importe qui peut produire son indice synthétique à partir de données publiées), on n'évitera pas leur foisonnement. Compte tenu de leur fragilité méthodologique (l'absence de toute théorie permettant de justifier le calcul d'une moyenne de grandeurs hétérogènes), on ne peut en recommander l'usage dans les tableaux de bord officiels. Toutefois, l'exemple de l'éco-responsable montre l'intérêt politique que peut présenter un indicateur composite suffisamment simple pour avoir une signification immédiatement perceptible par le grand public. Aucun indicateur composite de développement durable ne présente les mêmes qualités.

4-2- L'évaluation économique (PIB vert...) : un fondement trop mal assuré

La méthode la plus logique pour synthétiser l'information sur le développement durable consiste à traduire en terme monétaire l'ensemble de ses composants, y compris les ressources et éléments de bien-être ne donnant habituellement pas lieu à échange marchand ou évaluation financière. Les indicateurs monétaires présentent théoriquement de nombreux attraits : ils permettent d'intégrer les dimensions sociales, environnementales et économiques dans une représentation quantitative unifiée. Ils se prêtent ainsi facilement aux comparaisons dans le temps et dans l'espace et sont de nature à faciliter les analyses coûts avantages et donc, en théorie, la prise de décision rationnelle.

En pratique, la monétarisation des indicateurs de développement durable repose sur deux types de conventions :

- l'attribution d'une valeur économique à des biens intangibles dont aucun mécanisme social (prix de marché ou comptabilité budgétaire) ne permet d'objectiver l'équivalent monétaire : sécurité, état de santé de la population, qualité de l'environnement, sentiment de vivre dans une société juste et solidaire, qualité de la gouvernance, etc.. ;
- la fixation d'un taux d'actualisation permettant de quantifier la préférence pour le présent (ou, en sens inverse, le prix que la génération présente est prête à payer pour garantir le droit au bien-être des générations futures).

Sans entrer dans une discussion méthodologique approfondie, on se contentera d'observer que :

- la liste des éléments non monétaires du bien-être peut être arbitrairement allongée (à la mesure de la diversité des déterminants potentiels du bonheur subjectif) ;
- leur traduction en terme monétaire repose sur des modes d'évaluation hétérogènes auxquels il est rarement possible de donner un fondement théorique et/ou empirique rigoureux (à titre d'exemple, la méthode de l'évaluation contingente n'est applicable qu'à une catégorie très particulière de biens environnementaux) ;
- il n'existe pas de théorie économique permettant d'évaluer l'impact des inégalités en termes de bien-être agrégé (cf. Le fameux théorème d'Arrow) ;
- autant il est possible et nécessaire de raisonner sur la base d'un taux d'actualisation pour préparer des décisions de court-moyen terme, autant l'utilisation d'un tel outil est inadaptée à la prise en compte du long terme, qui plus est dans un contexte marqué par de fortes incertitudes sur les conséquences de nos décisions. Il semble artificiel et peu éclairant de traduire en terme de taux d'actualisation l'exigence de prévenir les catastrophes mettant en jeu la survie de l'espèce humaine ;

-
- l'évaluation monétaire est fondée sur un présupposé utilitariste et individualiste : elle ignore le caractère politique de l'évaluation des biens collectifs. Le prix que nous attachons à l'égalité et à la solidarité, par exemple, ne résulte pas du jeu de préférences purement individuelles, mais d'un processus social par lequel nous construisons, en interaction avec nos concitoyens, une conception partagée de la justice sociale. Il en va de même pour la solidarité avec les générations futures ou pour la définition partagée de la qualité de la vie.

En contrepoint, il convient d'observer que les évaluations économiques sont d'indispensables outils d'aide à la décision. Ainsi, donner un prix économique à la tonne de CO₂ émise est nécessaire pour fixer le taux d'une fiscalité carbone et inciter les acteurs à réaliser en priorité les économies d'énergies les plus rentables. Toutefois, pour des raisons identiques à celle que l'on vient de mentionner, ce prix ne sera jamais un prix purement économique. À cet égard, on ne peut qu'approuver les conclusions d'une note du CAS, selon laquelle la fixation d'un prix des émissions de carbone sera le résultat d'un « compromis essayant d'intégrer un ensemble d'arguments et de propositions défendues par des acteurs aux intérêts contradictoires ».

4-3- L'empreinte écologique

L'empreinte écologique représente la surface de sol et d'océans nécessaire pour répondre aux besoins de consommation d'une population compte tenu des techniques actuelles. Elle tient compte à la fois de la surface nécessaire pour produire les ressources consommées (productions agricoles, matières premières et énergie) et de la surface nécessaire pour assimiler les déchets et rejets de cette population. Pour les émissions de gaz à effets de serre, le calcul prend en compte la superficie de forêt nécessaire pour absorber le CO₂ émis. Dans le mode de calcul actuel, l'empreinte de l'électricité d'origine nucléaire est considérée comme identique à celle de l'énergie fossile équivalente.

Comme les indicateurs fondés sur les émissions de GES, c'est un indicateur purement environnemental qui ne prend pas en compte les dimensions sociales et économiques du développement durable. Il raisonne à technologie constante en ignorant le fait que le développement économique s'accompagne d'une utilisation plus efficace des ressources. Au plan strictement environnemental, il présente de nombreuses limitations : non prise en compte de la pollution, estimation de l'empreinte de l'énergie hydroélectrique à la surface des lacs de barrage, etc...

En dépit de ces défauts, c'est le seul indicateur de développement durable qui ait réussi une percée médiatique comparable, par exemple, à celle d'éco-responsable. En dépit des problèmes mentionnés, on peut le considérer comme un indicateur robuste qui reflète assez fidèlement les tensions globales sur les ressources naturelles résultant de nos modes de vie. Il mérite donc de figurer en bonne place dans les tableaux de bord du développement durable.

4-4- Les cadres de structuration des systèmes d'indicateurs

Plusieurs tentatives ont été faites pour donner du sens aux données en les structurant dans un cadre de présentation fondé sur une modélisation simplifiée des relations entre l'environnement et les activités humaines. Quelques-uns de ces cadres sont présentés ci-dessous. Le nombre même de ces tentatives suggère qu'aucune d'entre elle n'a vraiment réussi à s'imposer. On peut se demander si le projet d'intégrer des problématiques sociales et environnementales foncièrement hétérogènes dans un cadre unifié n'est pas trop artificiel pour aboutir à des résultats convaincants.

4-4-1- L'approche « Pressure – State – Response » qui distingue

- les indicateurs des pressions exercées par l'homme sur son environnement (ex : les émissions de gaz à effets de serre, la production de déchets) ;
- l'état de l'environnement (ex : indicateur de qualité de l'eau ou de biodiversité) ;
- l'intensité et l'efficacité des réponses apportées par les politiques publiques (ex : la part des énergies renouvelables).

4-4-2- Dans une perspective assez comparable, un collectif d'ONG américaines avait proposé en 2001 un classement en trois catégories

- long-term Endowments and Liabilities (ressources et engagements de long terme : stock de capital, productivité du travail, état de la ressource en eau...) ;
- process (tendances courantes liées aux activités humaines : émissions de GES, consommation de ressources matérielles par dollar de croissance, érosion des sols, prélèvements opérés par la pêche, participation des citoyens, niveau d'éducation...) ;
- current results (résultats à court terme des actions entreprises : qualité de l'air, pauvreté, nombre de personnes sans logement, activités de plein air (?)).

Ces deux modèles concernent exclusivement les données environnementales. Dans les deux cas, les exemples d'application sont loin d'être convaincants.

4-4-3- Le modèle dit des « 4 capitaux » (capital manufacturé, capital environmental, capital humain, capital social)

Il a le mérite de poser la question du développement durable en termes de reproduction des stocks de ressources utiles aux générations présentes et aux générations futures. Dans ce modèle, la problématique du développement durable est clairement distincte de celle du "bien-être". Les capitaux humain et social sont en effet constitués de ressources utiles à la production future (les compétences individuelles et collectives, les réseaux, les normes et la confiance sociale), à l'exclusion des indicateurs relatifs au bien-être des générations présentes (santé, pauvreté, etc.).

4-4-4- En Bourgogne, l'association Alterre a mis au point un cadre d'analyse fondé sur les notions de réversibilité, de disponibilité de la ressource et de situations de vulnérabilité

Il ne s'agit pas exactement d'un tableau de bord, mais plutôt d'une grille de lecture appliquée à un ensemble de thématiques (l'eau, la mobilité des personnes, l'énergie, les déchets, la couverture végétale). Pour chaque thème, on cherche des indicateurs qui renseignent sur :

- la réversibilité ou, au contraire, l'irréversibilité des phénomènes en cause ;
- leur impact sur la disponibilité des ressources ;
- les situations de vulnérabilité sociale auxquelles peuvent conduire les évolutions observées.

Ce cadre présente l'avantage d'attirer l'attention sur le caractère plus ou moins soutenable des évolutions de l'environnement, en prenant pleinement en compte leurs conséquences sociales (à travers la vulnérabilité). Il présente une cohérence conceptuelle supérieure à celle des cadres précédemment mentionnés.

4-4-5- Plus simplement, on pourrait recommander de classer les indicateurs selon une typologie élémentaire reflétant leur statut au regard de l'évaluation des politiques

- indicateurs d'état (situation, contexte) ;
- de moyens ;
- de résultat (output), d'impact (outcome).

On peut noter à ce propos que la typologie des indicateurs de performance de la LOLF – indicateurs socio-économiques, de qualité de service, et d'efficacité au sens « rapport qualité-prix » - n'est guère adaptée à l'évaluation des politiques de développement durable.

4-4-6- Enfin, une autre manière de structurer les données consiste à les hiérarchiser en mettant en exergue un petit nombre d'indicateurs phares (ex : les douze indicateurs phares de suivi de la SNDD)

Encore faut-il que ces indicateurs attirent l'attention sur les enjeux les plus importants du point de vue du développement durable, ce qu'on discute plus loin.

4-5- Indicateurs de développement durable et indicateurs de bien-être

La prise de conscience accélérée des enjeux du développement durable percute un sujet de préoccupation plus immédiat de nos concitoyens : le pouvoir d'achat. Plus généralement, on observe une prise de conscience croissante du décalage entre les indicateurs économiques, les conditions de vie et le « bonheur » subjectivement ressenti. Bien que répondant à des demandes sociales et à des logiques différentes (cf. supra), les deux problématiques sont liées : le développement durable passe par une croissance plus « qualitative » dont il est important de mesurer les retombées sur le bien-être à l'aide d'autres outils que ceux mis en place pour mesurer l'accroissement de la consommation de masse de produits manufacturés.

En pratique, ce rapprochement est pourtant loin d'être évident. La mesure du bien-être fait depuis longtemps l'objet de réflexions et d'élaborations méthodologiques sans lien direct avec la question du développement durable. Le Président de la république vient de charger le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz d'une mission sur ce thème dans un contexte fortement marqué par une interrogation sur la mesure économique du niveau de vie. Faut-il chercher à articuler de manière plus organique ces deux types de travaux ? La question reste ouverte ? Pour ce qui concerne l'objet de la présente mission, la réponse pourrait être de ne pas traiter directement du bien-être (encore moins celle du « bonheur ») et de se centrer sur les questions plus directement liées à la problématique de la durabilité. C'est à dire de n'aborder la question du bien-être économique qu'en tant qu'elle interfère avec l'évolution des ressources nécessaires à la vie des générations futures.

4-6- Développement durable et éco-responsabilité

Quelle cohérence viser entre les indicateurs nationaux de développement durable et les indicateurs éco-responsabilité ? De nombreux thèmes - émissions de GES, recyclage des déchets,... - sont communs aux différents niveaux d'indicateurs. Dans cette mesure, il serait souhaitable de concevoir des indicateurs qui rendent lisible la cohérence entre les pratiques éco-responsabilité et les objectifs politiques du développement durable afin de permettre aux agents d'inscrire leur action dans une perspective plus vaste. Cela passe notamment par des nomenclatures harmonisées et des conventions de mesure cohérentes.

4-7- Une priorité : le développement d'un système d'information sur les émissions de GES et l'élaboration d'un ensemble cohérent d'indicateurs dérivés

Les indicateurs relatifs aux émissions de GES sont importants à plusieurs titres :

- le changement climatique constitue la menace écologique la plus grave et la plus immédiate ;
- la réduction des émissions de GES constitue un enjeu pertinent à tous les niveaux d'action (éco-responsabilité, évaluation des politiques publiques, suivi national de la SNDD). C'est un domaine dans lequel il est possible de rendre immédiatement lisible l'inscription des efforts individuels dans une action collective ;
- la mobilisation pour réduire les émissions de GES aura vraisemblablement des retombées positives dans plusieurs autres domaines du développement durable (biodiversité, déchets...).

Il convient donc de viser un usage très large des évaluations des émissions de GES :

- comme critère obligatoire d'évaluation des politiques publiques ;
- comme indicateur complétant les indicateurs de performance de la LOLF, pour l'ensemble des programmes ;
- comme comptabilité parallèle à introduire dans les comptes de la nation (sous la forme d'un « contenu en GES » des différents flux, de la même manière qu'on peut parler d'un « contenu en emploi ») ;

- comme élément d'information devant obligatoirement être fourni aux consommateurs (sous la forme d'une comptabilisation des émissions induites par la production et l'usage d'un équipement, par exemple).

En toute hypothèse, le renseignement de ces indicateurs passe par le développement et la diffusion à l'ensemble des acteurs d'une expertise sur la mesure des émissions.

En France, pour évaluer l'impact d'une activité donnée, l'outil de référence est la méthode des Bilans carbone de l'ADEME, bien adaptée à la réalisation du diagnostic exhaustif et précis des émissions d'une structure (site, établissement, service...).

Pour évaluer l'impact prévisionnel d'une politique, on se base sur des valeurs de référence par type d'activité ou de projet. C'est ce que fait l'outil NECATER proposé par la DIACT pour le contrôle de la neutralité carbone des contrats de projets Etat-Régions.

Au regard de l'importance des besoins et des enjeux, de nouveaux développements paraissent nécessaires. Au-delà des outils d'évaluation à l'usage des spécialistes, il faut se fixer pour objectif de diffuser des informations et des méthodes permettant à chaque organisation et à chaque citoyen d'appréhender et de hiérarchiser les conséquences de ses décisions sur le climat.

Il convient par ailleurs de mettre en place un cadre de référence homogène garantissant la cohérence des évaluations, afin notamment de permettre des comparaisons, l'agrégation et la consolidation des données. À cet égard, on ne peut qu'approuver le point de vue suivant :

« Il faudrait avoir des processus homogènes qui lorsqu'on les consolide permettent de retrouver les statistiques nationales, qui elles font l'objet d'un inventaire tous les ans et qui devraient être le seul point de référence. Plusieurs centaines de structures ont été formées, mais il y a autant de bilans carbones que de structures formées et les niveaux de compétence sont très variables. Il est nécessaire de définir un cadre de travail cohérent et des domaines d'application en fonction des méthodes qui existent pour avoir une démarche comparable d'une entreprise à l'autre. On a su faire des réglementations thermiques avec des méthodes validées, il faut faire la même chose avec le bilan carbone. » (Nicolas Houdant, directeur d'Énergies Demain)

On pourrait ajouter que cet effort de normalisation devra être poursuivi au plan international.

5- Faire des indicateurs l'instrument d'une mobilisation de la société

Les indicateurs de développement durable constituent aujourd'hui un domaine d'étude foisonnant et en plein développement. Les motivations et priorités des acteurs concernés sont diverses, même s'ils partagent quelques grandes préoccupations. Dans un tel contexte, quel doit être le rôle de l'État ? Concrètement, pour l'État, la question des indicateurs de développement durable se pose à trois niveaux :

- celui du suivi de la stratégie nationale de développement durable sous l'égide de la CNDD ;
- celui de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ;
- celui d'éco-responsabilité dans l'administration.

Dans ce qui suit, on se focalise sur le premier niveau, en partant de l'hypothèse qu'il a vocation à fournir des références aux autres niveaux. Pour fixer les idées, les propositions qui suivent pourraient s'appliquer au contenu d'un rapport national sur le développement durable remis chaque année au Parlement.

5-1- Sur quoi faut-il attirer l'attention en priorité ?

Sur quelles données l'État veut-il, en priorité, attirer l'attention des citoyens et des acteurs sociaux ? On peut donner à cette question plusieurs réponses :

- rendre compte des efforts réalisés à des fins de communication et de mobilisation ;
- évaluer l'efficacité des actions entreprises ;
- attirer l'attention en priorité sur les risques, les évolutions non soutenables et les tensions ou contradictions entre les trois piliers du développement durable.

Le choix des membres du groupe de travail est de mettre l'accent sur ce dernier objectif : les indicateurs doivent attirer l'attention sur les contradictions et les problèmes qui restent à résoudre. Il ne s'agit pas d'ignorer les autres aspects, mais de proposer une mise en perspective claire.

5-1-1- Mettre en évidence un petit nombre de clignotants d'alerte

Dans une salle des machines ou dans un véhicule, on trouve toujours un tableau de bord constitué d'écrans et de cadrans de différentes tailles, ainsi qu'un petit nombre de voyants lumineux qui se mettent au rouge lorsque l'évolution d'un paramètre risque de provoquer un processus catastrophique. Mutatis mutandis, cette distinction est transposable au développement durable ?

Si l'on suit ce raisonnement, il convient d'attirer l'attention en priorité sur les indicateurs de « non-durabilité » reflétant des évolutions qui risquent d'avoir des conséquences graves et irréversibles. Parmi les 12 indicateurs phares de développement durable pour la France, une partie seulement appartient à cette catégorie :

- les émissions totales de GES ;
- la consommation d'énergie totale dans les transports ;
- la quantité de déchets municipaux collectés ;
- les deux indices d'abondance des populations d'oiseaux communs ;
- les prises de poissons au-dessus du seuil de précaution.

D'autres indicateurs pourraient prétendre figurer dans cette liste :

- l'évolution de la qualité des ressources en eau potable ;
- le rythme d'artificialisation de l'espace (sous réserve d'un accord sur la définition du concept).

On pourrait compléter cette liste par un indicateur synthétique des pressions exercées sur l'environnement et les ressources naturelles : compte tenu des observations faites plus haut, on propose de retenir l'empreinte écologique ou un indicateur de même nature.

Au titre des indicateurs socio-économiques, il est nécessaire de prendre en compte l'accès aux biens essentiels, de façon à ce que la poursuite des objectifs environnementaux ne se fasse pas au détriment du minimum vital des générations actuelles et futures. Dans la France d'aujourd'hui, quatre éléments au moins doivent figurer au tableau de bord :

- l'accès à la nourriture ;
- l'accès au logement ;
- l'accès aux soins ;
- l'accès à l'éducation.

5-1-2- des indicateurs de suivi des objectifs de la stratégie nationale de développement durable

Le corps du rapport pourrait être structuré par les objectifs de la SNDD. Les indicateurs viseraient à mesurer l'effort de la collectivité, l'ampleur des actions menées et les résultats obtenus.

La question de l'articulation de ce document de suivi avec les rapports de performance de la LOLF dépasse largement celle des indicateurs : elle renvoie à la question plus large et fondamentale de la cohérence d'ensemble de l'action publique. Il ne nous appartient pas de la traiter, mais seulement de souligner que l'un des intérêts des indicateurs est de mettre en évidence les tensions et contradictions entre des objectifs également importants et légitimes.

5.2. Les indicateurs, un outil au service d'une prise de conscience collective

Les suggestions qui précèdent n'ont d'autre prétention que de fournir des éléments de réflexion. Le choix des indicateurs ne doit pas rester l'affaire de spécialistes. Si l'on veut en faire un outil d'information et de mobilisation des citoyens, il est important de les inscrire dans une dynamique d'évaluation, de concertation et de débat impliquant largement le monde scientifique et les acteurs associatifs.

Dans cette perspective, nous proposons la création d'une instance chargée de produire chaque année un rapport d'évaluation de la SNDD et d'information sur le DD, dont la mission serait :

- de rendre les enjeux du DD plus lisibles pour le grand public ;
- de fournir aux acteurs sociaux un cadre de référence facilitant la mise en cohérence des informations produites à différents niveaux pour évaluer les actions en faveur du DD ;
- d'animer un débat social et scientifique permanent autour du DD et de sa mesure ;
- de relayer et commenter les travaux internationaux (et notamment européens) sur le sujet.

On peut préférer confier cette mission à une instance existante, mais de manière explicite et en lui allouant les moyens correspondants.

PRÉVISIONS DU GIEC

Extraits des conclusions du quatrième rapport du GIEC (2007) Résumé à l'attention des décideurs

Selon les scénarii, le climat pourrait se réchauffer de 1,1° à 6,4° d'ici la fin du siècle ;

Les facteurs anthropiques

« Les travaux du GIEC indiquent que les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) dues aux activités humaines ont cru depuis la période préindustrielle, avec une augmentation de 70 % entre 1970 et 2004... Les concentrations atmosphériques de CO₂, de méthane (CH₄) et de protoxyde d'azote (N₂O) ont cru remarquablement à cause des activités humaines depuis 1750 et maintenant excèdent largement les valeurs préindustrielles déterminées à partir des carottes de glace couvrant de nombreux milliers d'années. ...

Les concentrations atmosphériques de CO₂ (379ppm) et de CH₄ (1774ppb) en 2005 excèdent largement la plage des variations naturelles au cours des 650 000 dernières années. L'augmentation de la concentration en CO₂ est due principalement à l'utilisation des combustibles fossiles, le changement d'utilisation des terres fournissant une autre contribution significative, mais plus faible. Il est très vraisemblable que l'accroissement observé de la concentration en CH₄ est dû principalement à l'agriculture et à l'utilisation des combustibles fossiles. Le taux de croissance du méthane a décliné depuis le début des années 1990, ce qui est cohérent avec des émissions totales (somme des sources anthropiques et naturelles) quasi constantes pendant cette période. L'accroissement de la concentration en N₂O est dû essentiellement à l'agriculture... Le réchauffement anthropique au cours des trois dernières décennies a probablement eu une influence discernable, à l'échelle mondiale, sur les changements observés dans de nombreux systèmes physiques et biologiques...

Il est très improbable que la coïncidence géographique entre les régions de réchauffement significatif et les localisations des changements significatifs observés dans de nombreux systèmes cohérents avec le réchauffement soit seulement due à la variabilité naturelle. Plusieurs modélisations ont établi un lien direct entre certaines réponses spécifiques des systèmes physiques et biologiques et le réchauffement anthropique... »

La stabilisation des émissions de GES ne pourrait qu'atténuer le changement climatique

« Les politiques actuelles d'atténuation du changement climatique et les pratiques de développement durables associées conduiront les émissions mondiales de GES à poursuivre leur croissance au cours des quelques prochaines décennies (bon accord et nombreuses mises en évidence)... Le réchauffement et la montée du niveau de la mer anthropiques se poursuivraient pendant des siècles à cause des constantes de temps associées aux processus climatiques et aux rétroactions, même si les concentrations de GES devaient être stabilisées... »

Le risque de changements brutaux

« Le réchauffement anthropique pourrait mener à des impacts abrupts ou irréversibles, selon le rythme et l'amplitude du changement de climat... Des modifications de la capacité des terres et des océans à absorber le CO₂ peuvent introduire des boucles de rétroaction dans le système climatique.

L'acidification de l'océan

« Le captage du carbone anthropique depuis 1750 a conduit à une acidification de l'océan avec une décroissance moyenne du pH de 0,1 unité. L'accroissement des concentrations atmosphériques de CO₂ conduit à une acidification accrue. Les simulations fondées sur les scénarios du RSSE projettent une réduction du pH global de surface de l'océan entre 0,14 et 0,35 unités au cours du 21^{ème} siècle. Alors que les effets de l'acidification de l'océan sur la biosphère marine n'ont pas encore été étudiés, l'acidification progressive de l'océan devrait avoir conséquences néfastes sur les organismes marins à coquille (par exemple les coraux) et les espèces qui en dépendent... »

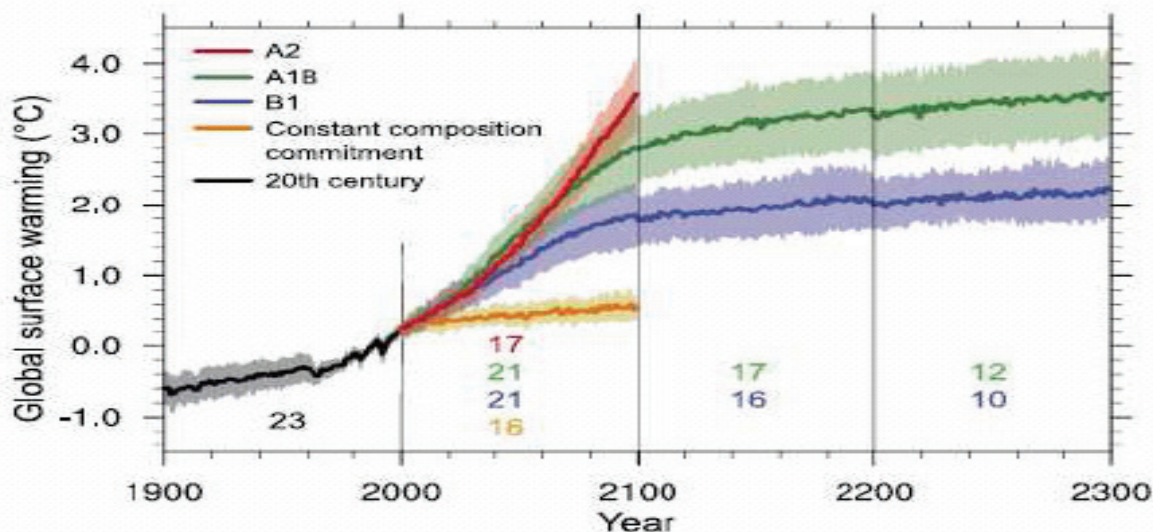
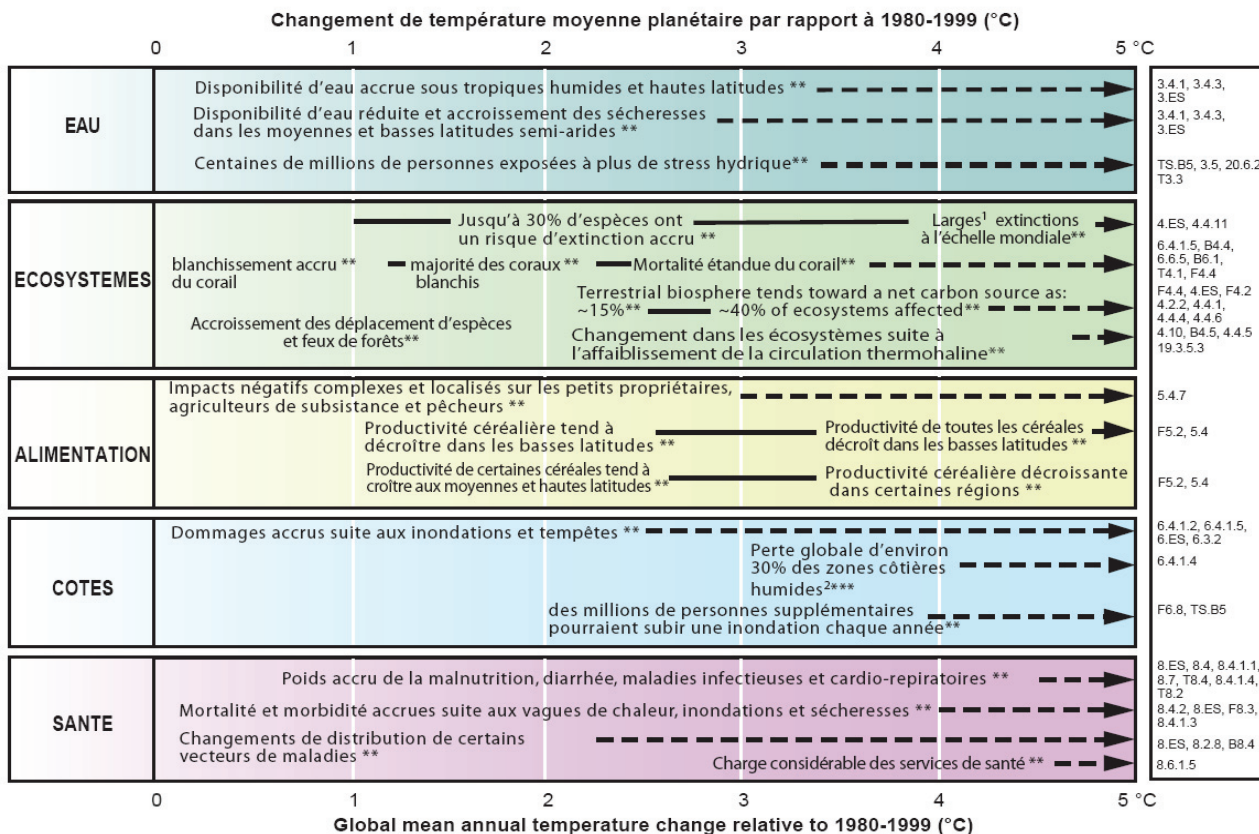


Illustration 2: Évolution de la température mondiale au cours des prochains siècles selon différents scénarios (moyennes de différents modèles) (source : IPCC, 2007d)

Selon les scénarii du GIEC, au-delà d'un réchauffement global de 2°C, les conséquences du changement climatique seraient probablement catastrophiques.

Impacts fondamentaux en fonction de l'accroissement de température moyenne planétaire (les impacts varieront en fonction de l'étendue de l'adaptation, du rythme de variation de température, du scénario socio-économique)



¹ Large est défini ici comme supérieur à 40%.

² Sur base d'une élévation du niveau de la mer de 4.2 mm/year entre 2000 et 2080.

Pour espérer stabiliser à terme les concentrations de GES à 550 ppm éq. CO₂ (450ppm de CO₂), le GIEC indique qu'il faut diviser par deux les émissions mondiales de GES d'ici 2050. « *Comme il s'agit d'un phénomène cumulatif, plus nous agissons tard, plus il sera difficile de revenir à un niveau d'émission absorbable par la biosphère, plus les concentrations atmosphériques seront élevées et plus les effets perturbateurs seront importants*⁸³. » Pour autant, comme l'indique le GIEC, il existe une marge d'incertitude importante à propos de la quantité de réchauffement qui résulterait d'une concentration stabilisée des gaz à effet de serre quel que soit le niveau. Le troisième rapport du GIEC notait que pour une stabilisation de la concentration en CO₂ à 450 ppm, la croissance de la température s'établirait dans une fourchette comprise entre 1,5°C et 3,9°C. La probabilité pour qu'on reste en dessous de 2° pour une concentration de 450 ppm serait largement inférieure à 50 %. Cependant, comme l'indique le rapport du groupe de travail sur la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050, « cet objectif de 450 ppm est sans doute le plus bas qu'on puisse se fixer puisque nous sommes aujourd'hui (en 2006) à 382 ppm avec une croissance proche de 2 ppm par an qui ne s'atténuerait que progressivement même si nous supprimions toute émission. » Dans le quatrième rapport du GIEC (2007) « les incertitudes estimées et les valeurs maximales sont encore supérieures, principalement parce que la gamme plus large des modèles disponibles suggère une rétroaction plus forte du cycle climat-carbone. Le réchauffement réduit le prélèvement de CO₂ atmosphérique par les écosystèmes et l'océan, ce qui accroît la fraction des émissions anthropiques qui reste dans l'atmosphère. La force de cet effet de rétroaction varie de façon marquée entre les modèles. »

Tableau SPM.1. Réchauffement mondial moyen en surface et augmentation du niveau de la mer à la fin du 21^{ème} siècle.

	Changement de température (°C en 2090-2099 par rapport à 1980-1999) ^{a,d}		Montée du niveau de la mer (m en 2090-2099 par rapport à 1980-1999)
Cas	Valeur la plus probable	Plage de vraisemblance	Plage fondée sur les modèles excluant les changements dynamiques rapides futurs de l'écoulement de la glace
Concentrations constantes après 2000 ^b	0,6	0,3-0,9	Non disponible
Scénario B1	1,8	1,1-2,9	0,18-0,38
Scénario A1T	2,4	1,4-3,8	0,20-0,45
Scénario B2	2,4	1,4-3,8	0,20-0,43
Scénario A1B	2,8	1,7-4,4	0,21-0,48
Scénario A2	3,4	2,0-5,4	0,23-0,51
Scénario A1F1	4,0	2,4-6,4	0,26-0,59

⁸³Rapport du groupe de travail « Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050 » août 2006.

Notes

a) Les températures sont celles qui sont évaluées comme les plus probables et les fourchettes *vraisemblables* d'incertitude sont déduites d'une hiérarchie de modèles de complexité variable ainsi que de contraintes d'observations.

b) La valeur pour la composition constante en 2000 est déduite de modèles de circulation globale de l'atmosphère et de l'océan.

c) Tous les scénarios ci-dessus sont les 6 scénarios de référence du RSSE. Les concentrations approximatives en 2100, exprimées en équivalent dioxyde de carbone correspondant au forçage radiatif du aux GES d'origine anthropique et aux aérosols (voir page 823 du TAR) pour les scénarios marqueurs illustratifs RSSE B1,A1T,B2,A1B,A2 et A1FI, sont environ respectivement de 600, 700, 800, 850,1250 et 1550 ppm.

d) Ajouter environ un demi-degré centigrade aux plages de température pour obtenir le réchauffement par rapport à la période préindustrielle.

Source quatrième rapport du GIEC 2007

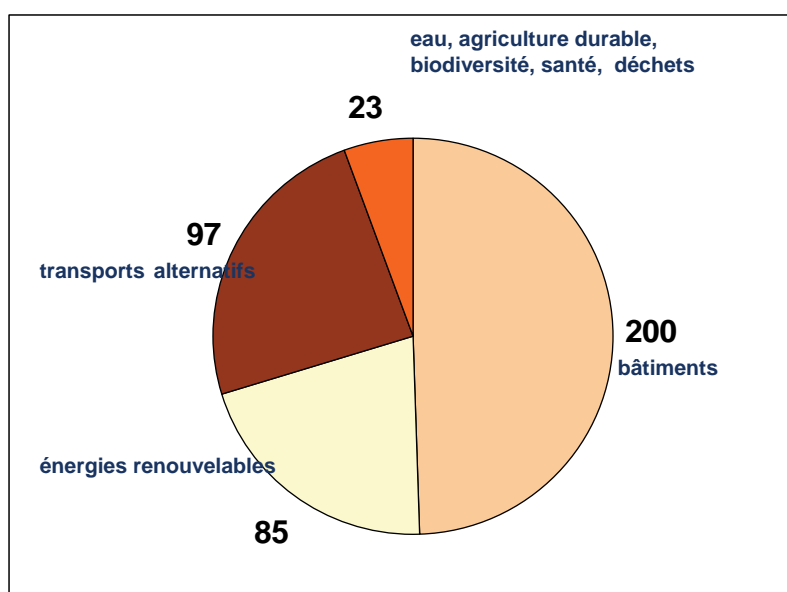
EXEMPLE D'ÉTUDES D'IMPACT DES PROJETS DE LOI GRENELLE I ET II RÉALISÉES PAR LE MEEDDAT

Malgré les limites et difficultés méthodologiques que ces premières études d'impact réalisées par le CGDD du MEEDDAT ont mis en lumière, elles ont permis d'obtenir des ordres de grandeur des coûts et les bénéfices "directs"⁸⁴ des lois de programme Grenelle 1 et 2, qu'ils soient de nature économique, sociale ou environnementale.

Il ressort de ces études d'impacts que le montant brut des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs des engagements du Grenelle est d'environ 440 Milliards (Mds) d'euros⁸⁵. Ces investissements concernent principalement les secteurs du bâtiment, de l'énergie et des transports, qui représentent plus de 95 % des investissements totaux, comme le montre le graphique ci-dessous (cf. *graphique 1*). Ces investissements limitent non seulement les externalités environnementales, mais ils sont aussi structurants pour l'économie à long terme.

Enfin, pour illustrer plus finement les impacts des projets de lois Grenelle 1 et 2, nous reprenons ici (cf. *encadré ci-dessous*) les détails des chiffrages élaborés par le MEEDDAT dans les secteurs du bâtiment et agricole.

Graphique 1 : répartition des investissements par grand poste



⁸⁴ Les impacts indirects liés à la mise en œuvre des outils de régulation (réglementaires, incitatifs, etc.) ou aux effets macroéconomiques de la loi de programme n'ont pas été évalués.

⁸⁵ Il est néanmoins important de noter que les évaluations des économies d'énergie prises en compte dans ce chiffrage dépendent fortement des prix des énergies, très fluctuants. Le prix de référence retenu pour les calculs est de 55 €/baril. À titre d'exemple, l'autofinancement dans le secteur du bâtiment passe d'environ 60 % à plus de 100 % si le prix du baril passe de 55 € à 100 €

Encadré : impacts des lois Grenelle 1 et 2 sur les secteurs du bâtiment et de l'agriculture

BÂTIMENTS

L'objectif retenu dans le cadre des lois Grenelle 1 et 2 dans le secteur du bâtiment est d'accroître les investissements, au-delà du rythme actuel, d'environ 200 Mds d'euros d'ici à 2020, pour une réduction d'émissions de CO₂ au rythme de - 12 % par an jusqu'en 2012 et de -38 % entre 2012 et 2020.

Cet effort d'investissement, particulièrement important, portera principalement sur la rénovation thermique des bâtiments existants : environ de 185 Mds€ d'investissement brut. Par ailleurs, ces investissements devraient permettre des économies d'énergie de l'ordre de l'ordre de 135 Md€ (actualisées sur la période) et une réduction d'émissions d'environ 35 MtCO₂ d'ici à 2020.

Dans le neuf maintenant, il est prévu d'accélérer la mise en place de normes thermiques très efficaces (BBC en 2010/2012 et E+ en 2020), dont l'impact est très important sur le long terme. L'effort financier évalué ici, à environ 15 Mds € d'investissement brut, porte uniquement sur la réalisation de constructions neuves anticipant les normes. Cela devrait permettre des économies d'énergie de l'ordre de 6 Mds € (en valeur actualisée) et une économie d'environ 0,7 Mt CO₂ d'ici à 2020.

Néanmoins, comme indiqué précédemment, les évaluations des économies d'énergie dépendent fortement des prix des énergies, pourtant très fluctuants ces derniers temps (le prix du baril est par exemple passé de 85 € en juillet 2008 à 30 € en décembre de la même année). Le coût de la tonne de CO₂ évité fluctue également sensiblement en fonction des hypothèses (prix des énergies, contenu CO₂ de l'électricité, etc.). Selon les mesures, ce prix varie de 0 à 250 € dans le secteur des bâtiments.

AGRICULTURE

Les lois Grenelle 1 et 2 ont prévu un certain nombre d'engagements dans le secteur agricole : 6 % de SAU en Agriculture Bio / restauration Bio, réduction de moitié de l'utilisation des pesticides, protection captage d'eau, bandes enherbées etc.

Tout cela pour un coût financier brut sur la période 2009-2013 de 1,5 Mds € et des bénéfices nets actualisés (sur 50 ans) de plus de 8 Mds €, dont : environ 3 Mds € de coûts de traitement évités et de dépenses en eau minérale évitées (notamment baisse du coût de traitement des eaux grâce à la diminution des pesticides), environ 3,4 Mds € de bénéfices non marchands (notamment par l'évaluation des bénéfices liés aux usages récréatifs consécutifs au retour au bon état des eaux) et environ 1,7 Mds € de coûts de dommages sanitaires évités (évaluation minorée car limités aux seuls risques professionnels des agriculteurs utilisant les pesticides).

DÉPENSES FISCALES MENTIONNÉES PAR LE DPT CHANGEMENT CLIMATIQUE

Mesures fiscales favorables à la politique de lutte contre le changement climatique	2008	2009
BÂTIMENT		
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du DD	2 050 M€	1 500 M€
Prêt à taux zéro pour les travaux de rénovation / améliorer performance énergétique logements anciens		PLF 2009 Non chiffré
Verdissement crédit d'impôt sur les emprunts immobiliers et prêt à taux zéro à l'acquisition		PLF 2009 Non chiffré
Exonération facultative taxe foncière sur propriétés bâties pour logements économes en énergie		Présenté en PLF 2009 non chiffré
Taux réduit TVA à la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	15 M€	20 M€
Accroissement de l'exonération des intérêts suite au passage du CODEVI au livret de DD	50 M€	20 M€
Dégrèvement du quart des dépenses pour travaux d'économie d'énergie sur la cotisation de TFPB pour les organismes d'HLM et les SEM	Non chiffré	Non chiffré
TRANSPORTS		
Exonération plafonnée TIPP pour les biocarburants	939M€	
Exonération TIPP pour les huiles végétales pures utilisée comme carburant agricole	Inf à 0,5 M€	Inf à 0,5 M€
Mesures pour les véhicules fonctionnant au GPL, GNV et électriques Amortissement exceptionnel Crédit d'impôt Remboursement de TIC sur GNV et GPL aux exploitants de transports publics et de collecte de déchets	34 M€ 15 M€ 1 M€	34 M€ 1 M€
Malus sur les véhicules particuliers fortement émetteurs de CO ₂		
Taxe poids lourds		En projet

FORÊT		
Ensemble des mesures en faveur de l'investissement forestier⁸⁶ Réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements Exonération bois et forêts, taux réduit TVA Exonération TFNB		
Politique énergétique		
Amortissement exceptionnel des matériels destinés à économiser l'énergie et des équipements de production des énergies renouvelables	10 M€	10 M€
TICGN : exonération pour les entreprises de valorisation de la biomasse		
Exonération de TGAP pour les installations produisant du biogaz à partir de déchets		
Exonération de TIC pour les huiles minérales et le gaz naturel consommés à des fins de cogénération	20 M€	15 M€
Mesures diminuant le prix ou pouvant inciter à l'usage des énergies fossiles		
Exonération TIPP sur les carburateurs	1 400 M€ en 2008	
Exonération TIPP pour les carburants utilisés par les taxis	14	27
Exonération TIPP sur fuel domestique utilisé comme carburant diesel	1000	950
Exonération TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux (pêche)	111	113
Exonération pour autoconsommation des produits pétroliers dans les raffineries	105	105

⁸⁶ Cette liste est très incomplète. En fait, la Cour a relevé qu'il n'existait pas d'estimation consolidée des dépenses concernant la forêt qui comportent bien d'autres mesures que les huit rattachées au programme 149 forêt.

LISTE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AERES	Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur
AFNOR	Association Française de Normalisation
ANR	Agence Nationale de la Recherche
CAS	Centre d'Analyse Stratégique
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CCSTI	Centre de Culture Scientifique, Technique et Industrielle
CEI	Comité des Études d'Impact
CESE	Comité Économique et Social Européen
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CIAP	Comité Interministériel d'Audit des Programmes
CIDD	Comité Interministériel pour le Développement Durable
CITEPA	Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique
CNC	Conseil des Normes Comptables
CNDD	Conseil National du Développement Durable
CNIS	Conseil National de l'Information Statistique
COMOP	Comité Opérationnel de Projet
CP	Crédits de Paiement
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DEDD	Décennie des Nations Unies pour l'Éducation en vue du Développement Durable
DGEC	Direction Générale de l'Énergie et du Climat
DIACT	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DPT	Document de Politique Transversal
EMAS	European management and audit scheme
EPN	Établissement Public National
EUROSTAT	Office Statistique des Communautés Européennes
GCIEE	Groupe de Concertation et d'Information sur les Inventaires
GES	Gaz à Effet de Serre
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GRI	Global Reporting Initiative
HAS	Haute Autorité de Santé
HPE	Haute Performance Énergétique
IDD	Indicateurs de Développement Durable
IDH	Indicateur de Développement Humain
IFEN	Institut Français de l'Environnement

IIC	Inspection des Installations Classées
INRETS	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité
INS	Inventaire National Spatialisé
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
ISO	Organisation Internationale de Normalisation
LCPC	Laboratoire Central des Ponts et Chaussées
LFI	Loi de Finances Initiale
LOLF	Loi Organique relatives aux Lois de Finances
MIES	Mission Interministérielle de l'Effet de Serre
NRE	Nouvelles Régulations Économiques
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORSE	Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises
PAP	Projets Annuels de Performance
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PLR	Projet de Loi de Règlement
PNAQ	Plan National d'Affectation des Quotas
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RAP	Rapport Annuels de Performances
REP	Réseau d'Éducation Prioritaire
RNCE	Recueil des Normes Comptables de l'État
SDD	Stratégie en faveur du Développement Durable
SEEA	System for Integrated Environmental and Economic Accounting
SERIEE	Système Européen pour le Rassemblement des Informations Économiques de l'Environnement
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
SNIEPA	Système National d'Inventaires des Émissions de Polluants Atmosphériques
STRACOM	Stratégie de croissance pou l'Outre-mer
TIPP	Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
ZEP	Zone d'Éducation Prioritaire

Les engagements, les objectifs et les indicateurs du développement durable dans l'action de l'État

Après un rapport d'étape en juin 2008, au moment où se déroulaient les discussions du « Grenelle de l'environnement », les enquêteurs, sans modifier substantiellement leur diagnostic et avant le déclenchement de ce qu'on appelle « la crise », ont abordé les thèmes d'approfondissement demandés par la lettre de mission.

En revanche, les suites du « Grenelle » ont modifié le paysage dans le domaine de l'environnement. Les sujets traités ici sont en évolution rapide et des progrès sérieux ont été enregistrés, souvent proches de ceux préconisés dans le rapport d'étape. Les membres de l'équipe ont participé aux travaux conduisant à ces évolutions.

Les propositions qu'on trouvera ci-dessous sont donc très datées, certaines déjà dépassées, et le lecteur en reconnaîtra quelques-unes qui seront déjà appliquées au moment où il lira ce rapport. Le souhait des membres de l'équipe est que la totalité de ces propositions paraisse le plus rapidement possible dépassée par la réalité...



PREMIER MINISTRE

Comité d'enquête sur le coût
et le rendement des services publics

13, rue Cambon – 75100 PARIS 01 SP
Tél : 01.42.98.98.84 – Fax : 01.42.98.97.71.
Messagerie : comite.enquete@ccomptes.fr
www.ccomptes.fr / comité d'enquête