

n° 005898-01

juillet 2009

La prise en compte du développement durable par les services déconcentrés

Un nécessaire accompagnement au changement

Audit thématique d'initiative nationale

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 00 5898-01

**La prise en compte du développement durable
par les services déconcentrés**

Un nécessaire accompagnement au changement

Audit thématique d'initiative nationale

établi par

Bernard Brillet - Jean-René Brunetière - Alain Féménias - Bernard Perret
membres permanents du CGEDD

Marie-Pierre Doizelet, Alain Lavielle, Bernadette Vandewalle
chargés de mission

avec l'appui de 39 autres auditeurs

16 juillet 2009

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

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 27 juillet 2009

Le Vice-Président

Le Vice-Président

à

Monsieur le Ministre d'État,
Ministre de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes et des
Négociations sur le climat

à l'attention de M. le Directeur du cabinet

Objet : Rapport n° 00-5898 01
Prise en compte du développement durable par les services déconcentrés

A l'issue du Grenelle de l'environnement et au moment où le ministère entamait sa restructuration, le CGEDD a entrepris un « Audit thématique sur la prise en compte du développement durable par les services », dont les résultats en termes d'analyse approfondie des forces et faiblesses, des perspectives qui s'ouvrent et de recommandations pour l'action des services sont maintenant disponibles dans le rapport que j'ai l'honneur de vous remettre.

Il faut d'emblée affirmer que le développement durable motive fortement les agents et qu'en conséquence leur mobilisation est acquise.

Parmi les orientations présentées dans ce document, certaines se rapportent à la nécessité d'un accroissement des rôles d'impulsion et de régulation de l'État pour porter résolument la dynamique du développement durable :

- au titre du dialogue au sein de la société civile, l'expérience du Grenelle doit conduire à développer de nouvelles gouvernances favorisant les conditions de transparence dans la confrontation des points de vue, afin de dégager les consensus qui concrétisent aujourd'hui l'expression de l'intérêt général, des solidarités et des engagements de la Nation ;
- au titre de l'État stratège, les missions « d'évaluation intégrée » vont devoir connaître un développement sans précédent, que ce soit au niveau de l'expertise des territoires ou dans le cadre de l'appréciation des programmes ou des projets.

Les nouvelles missions des services vont exiger dorénavant un « management par le sens » accompagné de mesures importantes de formation et de recrutement dans de nouvelles disciplines.

Le rapport met en lumière les nouveaux référentiels de l'action publique : solidarités spatio-temporelles, coût complet, irréversibilités, approches écosystémiques, transversalité, évaluation intégrée, stratégie d'amélioration continue, gouvernance à cinq..., bases fondatrices pour le MEEDDM.

Aussi, en prolongement du projet stratégique du ministère, nous suggérons d'entreprendre l'élaboration d'une charte constitutive interne fixant les termes de références du nouvel intérêt commun porté par l'ensemble du ministère et ses collaborateurs.

Parmi les sujets prioritaires, il souligne le caractère essentiel de la cohérence interministérielle de l'État et interroge pour ses services des raisonnements territoriaux trop strictement calés sur le périmètre des collectivités locales.

Pour mieux améliorer la performance « développement durable » du MEEDDM dans son ensemble, un tel audit pourrait opportunément être effectué au niveau des services de l'administration centrale et des opérateurs du ministère, afin de gagner en clarté et efficacité entre les divers niveaux d'action. Le CGEDD examinera l'inscription de ce nouvel audit à son prochain programme.

Le plan de diffusion ci-joint devrait permettre au SG, au CGDD et à chaque direction générale de s'approprier la richesse des enseignements du rapport et d'en décliner les recommandations qui donneront davantage de cohérence à l'institution.

Le Vice-Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Claude Martinand', with a stylized flourish at the end.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 005898 01

le Ministre d'État, Cabinet	1 ex 5 ex
la Secrétaire d'État auprès du Ministre d'État Cabinet	1 ex 2 ex
la Secrétaire d'État chargée de l'Écologie Cabinet	1 ex 2 ex
le Secrétaire d'État chargé des Transports Cabinet	1 ex 2 ex
le Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme Cabinet	1 ex 2 ex
SG	5 ex
CGDD	5 ex
DGAC	3 ex
DGALN	5 ex
DGEC	3 ex
DGITM	3 ex
DGPR	3 ex
DIACT	3 ex
Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche Cabinet CGAAER	2 ex 5 ex
CGEDD – le Vice-Président	1 ex
la présidente et les présidents de section	7 ex
les coordonnateurs des collèges et missions des sections	30 ex
les coordonnateurs de MIGT	12 ex
CSDD	50 ex au total
Mmes et MM. les auditeurs	50 ex au total
Services déconcentrés (métropole et outre-mer) :	
DREAL	20 x 3 ex par service
DRE	10 x 3 ex par service
DDEA	50 x 3 ex par service
DDE	50 x 3 ex par service
DIREN	22 x 3 ex par service
DRIRE	8 x 3 ex par service
DIR	11 x 3 ex par service
CETE	7 x 3 ex par service
archives CGEDD	1 ex

Sommaire

Résumé.....	5
Introduction.....	8
Les objectifs de l'audit	8
Démarche retenue et chronologie	9
Un raisonnement progressif.....	12
1. Les principaux constats des audités et les questions qu'ils soulèvent.....	14
1.1 Des agents globalement motivés par le développement durable mais inquiets et déçus.....	15
<i>1.1.1 Un état d'esprit positif à l'égard du développement durable, dans un contexte de changement</i>	<i>16</i>
<i>1.1.2 L'absence d'une définition du « développement durable » portée par le ministère.....</i>	<i>17</i>
<i>1.1.3 Des niveaux d'acculturation hétérogènes et globalement insuffisants.....</i>	<i>18</i>
1.1.3.1 Critères d'estimation des niveaux d'acculturation	19
1.1.3.2 Une acculturation citoyenne plus qu'institutionnelle.....	20
1.1.3.3 L'importance du facteur « humain ».....	21
1.1.3.4. Un certain succès de l'écoresponsabilité	22
1.1.3.5 Une difficulté à s'approprier les finalités et les enjeux concrets.....	23
1.1.3.6 Les principaux engagements sont mal connus	24
<i>1.1.4 La faiblesse de chacun des trois piliers du développement durable, et leur déséquilibre apparent.....</i>	<i>24</i>
1.1.4.1 Un problème sérieux d'acculturation au raisonnement économique.....	24
1.1.4.2 La dimension environnementale est dominante, essentiellement dans les représentations.....	27
1.1.4.3 La faiblesse du pilier social.....	28
<i>1.1.5 Des difficultés parfois inhérentes à la notion de développement durable.....</i>	<i>29</i>
1.1.5.1 Les tensions entre les différents objectifs du développement durable ne facilitent pas son appropriation	29
1.1.5.2 La difficulté d'arbitrer entre le court et le long terme	29
1.1.5.3 Au delà des outils l'adoption progressive de démarches et de modes de gouvernance propres au développement durable	30
<i>1.1.6 Les « Monsieur Jourdain du développement durable » ont d'importants besoins de formation !</i>	<i>31</i>
<i>1.1.7 Peut-on mélanger les cultures ? Peut-on créer une « culture partagée » du développement durable ?.....</i>	<i>31</i>
<i>1.1.8 Le besoin d'une « durabilité » concrète</i>	<i>34</i>
1.2. Un contexte organisationnel et fonctionnel en pleine mutation.....	35
1.2.1 L'effet perturbateur des réformes administratives successives.....	35

1.2.1.1	Le contexte difficile de la revue générale des politiques publiques (RGPP) pour intégrer le développement durable et les nouvelles compétences requises.....	35
1.2.1.2	La LOLF au regard du principe d'intégration ?.....	36
1.2.2	<i>Décalage entre l'administration centrale et les services déconcentrés : les attitudes contrastées des services par rapport aux orientations nationales</i>	37
1.2.3	<i>L'insuffisante prise en compte des territoires et des approches systémiques ..</i>	38
1.2.3.1	Une nécessité reconnue par tous d'un fonctionnement en réseau, mais faiblement mis en œuvre.....	39
1.2.3.2	Peu de partenariats externes.....	40
1.2.3.3	Une méconnaissance des politiques de développement durable menées par les autres acteurs sur les territoires.....	41
1.3	Le poids des contradictions de l'État.....	42
1.3.1	<i>Les engagements du Grenelle et le « terrain » : un hiatus</i>	42
1.3.2	<i>Revoir les « postures » (missions et rôles) et les identités professionnelles.....</i>	42
1.3.2.1	La fin de l'ingénierie concurrentielle et la difficile mutation de l'identité de l'ingénieur.....	42
1.3.2.2	Vers de nouveaux métiers ?	43
1.3.3	<i>Le préfet au croisement des contradictions face au développement durable....</i>	44
1.4	Quel État local ?	45
1.4.1	<i>Des attentes fortes concernant les rôles des échelons territoriaux des services de l'État</i>	45
1.4.2	<i>Une « subsidiarité » aux contours encore incertains</i>	46
1.4.3	<i>Quelle pratique de la gouvernance pour les services de l'État déconcentrés ?</i>	46
2.	Les leviers du changement pour les services.....	48
2.1	L'État s'appuie dorénavant sur de nouveaux fondamentaux.....	48
2.1.1	<i>Les apports du Grenelle</i>	48
2.1.1.1	L'effet mobilisateur et de légitimation des discours.....	48
2.1.1.2	Des inquiétudes sur les moyens affectés au regard des objectifs annoncés.....	49
2.1.1.3	Les pratiques évoluent indépendamment du Grenelle : le Grenelle n'aurait rien changé ?.....	49
2.1.1.4	Le besoin de cohérence des choix de l'État central.....	50
2.1.2	<i>L'effet d'entraînement des engagements de l'État.....</i>	50
2.1.2.1	Le réglementaire légitime l'État, mais celui-ci l'assume-t-il suffisamment ?.....	50
2.1.2.2	Les directives européennes : des outils essentiels pourtant méconnus.....	51
2.1.2.3	Norme et régulation : une nouvelle exigence	53
2.1.3	<i>En interne aux services : il est nécessaire de construire une vision intégrée du territoire pour porter les missions du service.....</i>	54
2.2	L'apport des outils et des méthodes	55
2.2.1	<i>Les outils pédagogiques : complexes ou simplifiés ? L'exemple de la grille RST</i>	56
2.2.2	<i>La voie du management : le développement durable, faire-valoir ou intégrateur ?.....</i>	57

2.2.3 Jouer ou non la transversalité ?	57
3. Pour une dynamique d'accompagnement au changement.....	59
3.1 Clarifier les postures de l'État et du MEEDDM.....	60
3.1.1 Construire la vision territoriale de l'État stratège.....	60
3.1.2 L'État « régulateur », garant des engagements de la Nation.....	61
3.1.3 L'État impulseur et promoteur du développement durable : « les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable ».....	63
3.1.4 La maîtrise d'ouvrage pour l'État.....	64
3.2 Développer les méthodes propres au développement durable.....	65
3.2.1 Créer, développer et capitaliser les connaissances, pour comprendre, orienter, et garantir la transparence.....	65
3.2.2 Intégrer la démarche d'évaluation dès l'amont des politiques, plans programmes, projets.....	66
3.2.2.1 Les outils utilisés	66
3.2.2.2 Le besoin d'outils d'évaluation globale des projets	67
3.2.2.3 Le suivi et l'évaluation ex-post des actions	68
3.2.2.4 Perspectives.....	68
3.2.3 Garantir l'expression de la diversité des expertises et la traçabilité des décisions.....	69
3.3 Développer la capacité d'initiative, en dynamisant les circuits de décision.....	70
3.3.1 Développer le management par le sens	70
3.3.2 Dynamiser les échanges entre l'administration centrale et les services déconcentrés	71
3.3.2.1 Renforcer la capacité des services à agir.....	71
3.3.2.2 Redonner du sens au dialogue de gestion.....	72
3.3.2.3 Capitaliser les savoirs et les expériences, grâce à des réseaux ouverts.....	73
3.3.3 Diversifier les profils pour obtenir un dialogue inter disciplinaire.....	74
3.4 Redéfinir les « territoires stratégiques » et s'y adapter.....	75
3.4.1 Le poids du contexte territorial et le besoin d'adaptation des services de l'État : considérer les territoires pertinents pour l'État au regard du développement durable.....	75
3.4.2 L'effet d'entraînement des initiatives locales.....	76
3.4.3 Accompagner ou non le « pilier dominant »	76
3.5 L'urgence d'une gestion renouvelée du capital humain au service du développement durable	77
3.5.1 Les besoins en « formation générale » et la sensibilisation.....	78
3.5.2 Les disciplines manquantes (les besoins en formations techniques) et la préparation aux métiers nouveaux	79
3.5.3 Du « génie civil » aux nouveaux métiers du ministère.....	81
3.5.3.1 La compétence « technique » ?.....	81
3.5.3.2 Construire un avenir pour l'expertise.....	83
3.5.4 Au niveau de la méthode : le triple effet levier des connaissances /pratiques/ management	84
Conclusion.....	86

Annexes.....	88
Annexe 1. Lettre de mission et cahier des charges de l'audit du développement durable	89
Annexe 2. Glossaire.....	91
Annexe 3. La Charte de l'environnement.....	96
Annexe 4. Thèmes des Stratégies européenne et nationale de développement durable (SEDD/SNDD).....	97
Annexe 5. Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21.....	98
Annexe 6. Études d'impact intégrées des politiques de l'Union européenne.....	99
Annexe 7. Mémento pour l'élaboration d'un projet au regard du développement durable...	101
Annexe 8. Questionnaire.....	103
Annexe 9. Services audités/auditeurs/date des audits	111
Annexe 10. Formation des auditeurs au développement durable/ réunions des auditeurs...	116
Annexe 11. Table des sigles, abréviations et acronymes	117

Résumé

Cet audit thématique d'initiative nationale sur « la prise en compte du développement durable par les services déconcentrés » formule, à partir d'une analyse de la situation observée, des orientations et recommandations pour appuyer la démarche de changement au sein du ministère.

Le cahier des charges de l'audit a été élaboré au sein du CEAD (Collège environnement et aménagement durable) au printemps 2008. L'équipe en charge de l'étude s'est appuyée sur un groupe de 46 auditeurs constitué de membres du CGEDD, et du CGAAER au titre des DDAF devant intégrer les DDEA, la plupart ayant bénéficié d'un stage de formation préalable pour l'acquisition d'une culture du développement durable. Un appui méthodologique à l'équipe d'audit a été apporté par le Cabinet PRESQU'ILE (Mme Anne-Laure BEDU).

Le contexte de l'année 2008 (création des DREAL, des DDEA puis des DDT) a conduit à s'intéresser plus particulièrement aux services régionaux et départementaux. Au total 37 services ont été choisis par les MIGT : 8 DREAL en auditant les DRE, les DRIRE et les DIREN des sites choisis, 5 DDEA expérimentales, 20 DDEA et DDT à constituer, représentatives de contextes territoriaux différents (urbain, rural, de montagne, du littoral), 2 territoires d'Outre-Mer, et 2 services spécialisés (CETE et SN).

Un des premiers constats de l'audit est que les agents sont très motivés à l'égard de la dynamique du développement durable, même si leur niveau d'acculturation est hétérogène et globalement insuffisant. L'appropriation actuelle de ce concept est davantage « citoyenne » que professionnelle, ce qui renvoie à d'importants besoins de formation tant dans les métiers et les outils d'appui au développement durable, qu'à celui de l'animation des services et des unités.

L'approche actuelle du développement durable par les services met en évidence des difficultés liées :

- à une connaissance superficielle des engagements nationaux et internationaux qui donnent pourtant tout son sens à l'action de services de l'État ;
- à une approche rudimentaire du concept du développement durable, résumé abusivement par « l'équilibre entre les trois piliers économique, social et environnemental » laquelle souligne des besoins de compétences dans ces trois domaines, mais en ignorant les autres dimensions de gouvernance, d'approche globale, d'évaluation, de débat public, de long terme...etc. qui sont les véritables fondements du développement durable ;
- au défi de construire une culture commune du développement durable qui ne soit pas seulement une juxtaposition des cultures initiales des services (développement en DRE, environnement en DIREN, économie des entreprises en DRIRE et en DDAF... etc.).

Un certain désarroi a été constaté au moment de l'audit compte tenu du contexte de réformes successives des services de l'équipement, création du MEEDDAT, arrêt de l'ingénierie publique et déclinaison de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Des obstacles et des contradictions dans le fonctionnement de l'État sont soulignés dans le rapport d'audit ; leur analyse appelle à :

- rénover les modes de dialogue entre administration centrale et services déconcentrés, par exemple en matière de dialogue de gestion au titre de la loi d'orientation des lois de finances (LOLF), ou d'appropriation des conclusions du « Grenelle de l'environnement » à l'échelle du terrain ;
- repenser les nouveaux métiers nécessaires au MEEDDM, où le rôle classique de l'ingénieur ne sera plus aussi dominant du fait du développement de missions nouvelles d'assembleur, de négociateur, d'animateur, de juriste sans négliger pour autant les nouvelles compétences techniques et scientifiques dans des domaines comme la biodiversité et les ressources naturelles, l'économie générale, la sociologie ;
- reformuler et réapproprier des postures fondamentales de « l'État local » qui légitiment l'action des services : État stratège (connaissance du territoire, évaluation), État régulateur (garant des engagements de la Nation et de l'équité), État impulsor et promoteur du développement durable, État maître d'ouvrage...etc. Toutes ces postures devront être infléchies dans le sens d'une ouverture accrue aux besoins et aux attentes de la société (aspects sociaux du développement durable et recherche de nouvelles formes de gouvernance).

Le MEEDDM n'a pas vocation à être le seul à porter le développement durable, aussi un partage progressif avec l'ensemble de la puissance publique des méthodes, du management, et de la pertinence territoriale de l'action est-il nécessaire et indispensable.

Développer les méthodes propres au développement durable conduira le MEEDDM :

- à créer, développer et capitaliser des informations et des connaissances expertes pour comprendre et orienter l'action ;
- à intégrer, et à faire intégrer par les acteurs, l'évaluation dès l'amont dans les démarches ;
- à organiser ou à veiller à ce que s'organisent des processus garantissant l'expression de la diversité des opinions, et leur traçabilité, aux fins d'une gouvernance réussie.

Développer la capacité d'initiative et dynamiser les services passe par un « management par le sens » qui responsabilise, valorise les réseaux d'experts, oblige au dialogue interdisciplinaire, permet l'innovation et l'expérimentation.

Territorialiser l'action du MEEDDM demande de s'affranchir de la vision actuelle trop calquée sur les découpages administratifs en place : le rôle de l'État est de porter des enjeux qui se posent à des échelles territoriales qui leur sont propres. Il faut donc, au titre du développement durable, reconsidérer les territoires pertinents pour l'action et adapter en conséquence les priorités et modalités d'intervention des services du ministère.

Enfin, le rapport identifie les différents besoins en compétences nouvelles, et formation des agents, tant au titre du développement durable (formation générale et formation aux méthodes), qu'au titre des missions que le MEEDDM doit remplir du fait de ses attributions (disciplines spécifiques, maîtrise des recrutements et formation aux « métiers » articulant compétences techniques et managériales, et processus de gouvernance).

Introduction

Objectifs et méthodes de l'audit

Le Grenelle de l'environnement a révélé les attentes croissantes des Français en matière de développement durable, dans un contexte marqué par une prise de conscience plus vive de problèmes environnementaux (évolution du climat du fait des gaz à effet de serre, menaces sur la biodiversité, risques naturels et technologiques etc.) susceptibles de remettre en question nos modes de vie (de production, de consommation, de déplacements etc.).

La création du MEEDDM en est l'une des traductions, tout comme la multiplication des références au concept de développement durable dans le fonctionnement et la réorganisation de l'administration de l'État ¹.

Ces évolutions amènent l'ensemble des agents et des structures aujourd'hui rassemblés au sein d'un même ministère à s'approprier la culture du développement durable et à en partager les orientations, même si les niveaux de connaissance et de compétences demeurent inégaux.

La période actuelle est également marquée par des changements organisationnels, dans un contexte politico-administratif en permanente évolution, exigeant de la part des agents de difficiles efforts d'adaptation. Le rôle de l'État sera désormais moins de faire que « d'accompagner » les acteurs de la société -collectivités, entreprises, syndicats de salariés, et organisations non gouvernementales (ONG)-, ce qui remet en question les finalités, les objectifs, les missions, et donc les structures et les métiers.

1) Les objectifs de l'audit

Le CGPC a inscrit un « audit thématique d'initiative nationale sur la prise en compte du développement durable par les services » dans son programme d'audits thématiques pour 2008, avec pour objectifs de :

- connaître, sur ce sujet du développement durable, les forces et les faiblesses des services, l'état d'esprit des agents, leur motivation et leur mobilisation dans la mutation que connaît actuellement le MEEDDM ;
- recueillir des éléments d'information sur le mouvement engagé, les expériences vécues sur le terrain, les difficultés, les besoins qui s'expriment face aux restructurations en cours ;
- enrichir la réflexion des services dans leur démarche de changement ;

¹ Par exemple : circulaire du Premier ministre du 6 décembre 2008

- fournir à l'administration centrale aux directions générales et autres entités qui réfléchissent à la modernisation de l'État des éléments d'information sur ce qui est vécu sur le terrain² et les besoins qui remontent ;
- faire des propositions d'accompagnement.

Il convient de signaler qu'un audit d'accompagnement à la création des DREAL a été lancé parallèlement. Une articulation a été recherchée entre les équipes chargées de ces deux études dans un but d'enrichissement mutuel et d'efficacité renforcée.

Le rapport signalera également d'autres interfaces avec différentes démarches. Il convient en particulier de noter l'audit sur le réseau scientifique et technique, ainsi que le rapport sur l'évolution de l'ingénierie publique dans les services déconcentrés du MEEDDM intitulé «de l'ingénierie à l'expertise».

Le cahier des charges³ de l'audit a été élaboré au sein du CEAD (Collège environnement et aménagement durable) au printemps 2008, soumis à l'appréciation du comité de suivi des audits, et arrêté le 16 juillet 2008 :

« Cet audit s'entend comme une première contribution à une démarche dynamique devant aider à poser les bases des nouvelles institutions qui vont s'édifier entre 2008 et 2011 et à aider le système central à définir sa nouvelle stratégie tout en créant les conditions rendant possible une concrétisation rapide de cette stratégie et intégrant les dynamiques existantes au niveau des services déconcentrés ».

2) Démarche retenue et chronologie

Autour de l'équipe nationale de pilotage de l'audit, d'effectif restreint, un groupe⁴ de 46 auditeurs a été constitué, parmi lesquels :

- des membres du CGEDD (siège et MIGT) ;
- des membres du CGAAER⁵.

membres qu'il faut tous remercier pour cette enquête approfondie et leur contribution aux synthèses.

Il a été proposé à l'ensemble des auditeurs de suivre un stage de formation centré sur l'acquisition d'une culture commune du développement durable (voir en annexe). L'un des trois bureaux d'études sollicités pour assurer cette formation (Cabinet PRESQU'ILE, Mme Anne-Laure BEDU) a fourni par la suite un appui méthodologique à l'équipe d'audit.

² A noter l'enquête menée par M. Vinclair sur les expériences concrètes menées par les services déconcentrés

³ Annexe 1

⁴ Cf. liste annexe

⁵ En raison notamment de la présence du personnel du MAP dans les DDEA à auditer.

2.1. Grille de questionnaire

Les enquêtes de terrain se sont appuyées sur une grille de questionnaire indicative, articulée autour des thèmes suivants (document complet en annexe 8) :

- 1°) prise en compte du développement durable dans le service avant la tenue du « Grenelle de l'environnement » ?
- 2°) niveau de connaissance et de culture des agents en matière de développement durable ;
- 3°) prise en compte du développement durable depuis les conclusions du Grenelle ;
- 4°) appropriation du développement durable par les agents ;
- 5°) pistes de progrès, attentes et perspectives ;
- 6°) gouvernance, pilotage, management (au niveau de la direction).

2.2 Contexte général et éléments d'actualité pendant le déroulement de l'audit

La période de préparation et de réalisation de l'audit (de septembre 2008 à début 2009) a été marquée par une succession d'événements importants dans le domaine de la politique du développement durable :

- au premier semestre 2008, la préparation des « Lois du Grenelle de l'environnement », et la publication des orientations stratégiques du MEEDDM ;
- au second semestre, la préparation sous la présidence française du « paquet-climat/énergie » de l'Union européenne, la préparation de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) et d'un certain nombre de mesures devant survenir (« Grenelle II », conférence de Copenhague, travaux de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) relatifs à l'adaptation au changement climatique...etc.).

Au cours de cette même période les services ont dû prendre en compte un ensemble de décisions, liées notamment à la RGPP, remettant en cause leur organisation et leurs métiers :

- les instructions du Premier ministre sur la réforme des services déconcentrés, la création des DREAL, la constitution des DDT, faisant suite aux préparatifs de création des DDEA, puis celle portant sur l'État exemplaire ;
- l'arrêt de l'ingénierie publique, et l'audit sur ce sujet rendu au Secrétariat Général (SG) fin mars 2009 ;
- l'audit sur le RST et la réorientation des CETE ;
- la poursuite de la RGPP ;
- les réformes institutionnelles pilotées par le SG ;
- la montée en puissance de nouvelles structures notamment le CGDD et la DGEC, qui orientent le sens de l'action du ministère pour l'avenir ;

- le contrat d'objectif entre l'État et l'ADEME (20 janvier 2009) ;
- la circulaire du 23 mars 2009 sur la territorialisation du Grenelle qui apporte des réponses directes à un certain nombre de questions posées par nos auditeurs ;
- enfin le « rapport Balladur » qui ouvre de nouvelles perspectives d'organisation et de responsabilité des collectivités territoriales.

Le contexte général de ces ré-orientations comprend également des échéances plus lointaines dont il n'est pas aisé de prendre toute la mesure : le « paquet-climat » est à l'horizon 2020, l'objectif « facteur 4 »⁶ a pour échéance 2050...

Il résulte de tout cela une obsolescence des anciens repères : les agents du ministère doivent apprendre à penser et à se situer dans un nouveau cadre de référence, politique, juridique, institutionnel.

2.3 Échantillonnage des services audités

La commande portait sur les services du MEEDDM ; le contexte de l'année 2008 évoqué ci-dessus a conduit à s'intéresser plus particulièrement aux services régionaux et départementaux. Certains services en régions (notamment les DIR ou les établissements publics) ou en administration centrale ne l'ont pas été ; cependant certains établissements du RST, (un CETE et un Service navigation) ont également été intégrés à notre échantillonnage.

Au total 37 services (cf. liste en annexe), ont été choisis par les MIGT :

- 8 DREAL (4 devant être constituées pour 2009 et 3 pour le 01/01/2010) en auditant les DRE, les DRIRE et les DIREN des sites choisis ;
- 5 DDEA expérimentales ;
- 20 DDEA et DDT à constituer (8 au 01/01/2009 et 13 au 01/01/2010) représentatives de contextes territoriaux différents (urbain, rural, de montagne, du littoral) ;
- 2 territoires d'Outre-Mer ;
- et 2 services spécialisés (CETE et SN).

⁶ Cette notion est en elle-même mal perçue parfois : il s'agit de réduire très fortement nos consommations d'énergie en 2050 pour atteindre un niveau qui soit inférieur de 75% à celui de 1990... ; les négociations pour Copenhague visant - 80 %.

2.4 Déroulement et synthèse des enquêtes

Les équipes d'audit ont été constituées de 2 ou 3 membres de MIGT et d'un membre des sièges du CGEDD et du CGAAER, et/ou d'un membre d'une autre MIGT. Ces équipes ont réalisé leurs audits (deux à trois jours par site) d'octobre 2008 à janvier 2009 (voir en annexe). Tous les niveaux hiérarchiques ont été interrogés ⁷, des réunions ont parfois été organisées avec des partenaires extérieurs à l'administration (élus, chambres consulaires).

L'ensemble des 46 auditeurs a constitué le « groupe d'audit élargi » et a été convié à cinq réunions d'échanges (dates en annexe) au fur et à mesure du déroulement des audits et de l'élaboration du rapport de synthèse.

Ces réunions ont revêtu une importance particulière en termes :

- d'échanges, notamment au cours de la période de réalisation des enquêtes (écoute mutuelle) ;
- de méthode (adaptation et mises au point « chemin faisant », rédaction de rapports pour chaque site, et de rapports de synthèse par MIGT ou par région) ;
- d'harmonisation et de construction en commun des éléments-pivots de l'analyse et des recommandations.

2.5 Citations des propos des audités

Les rédacteurs ont été amenés à définir une règle en matière de citation des propos des agents ou des services audités : en relevant dans les rapports d'audit les « *verbatim* » susceptibles d'illustrer l'analyse et le raisonnement, il ne pouvait être envisagé d'en identifier avec précision les auteurs, d'une part du fait que les exemples choisis l'ont été pour leur force d'expression alors que d'autres services ont pu exprimer la même opinion, d'autre part pour éviter de stigmatiser leurs auteurs, ce qui dénaturerait l'esprit de confiance (et de confidences) des entretiens qui ont été conduits.

3) Un raisonnement progressif

3.1 Au regard de la définition du développement durable

Par ailleurs, le sujet même de cet audit porte sur le développement durable et pose comme préalable que l'on s'accorde sur la définition de ce concept et sur l'usage que l'on en fait. Cette notion est définie pour les Nations Unies par le rapport de la commission mondiale sur le l'environnement et le développement durable présidée par Mme A. BRUNDTLAND et intitulé « Notre avenir à tous » ⁸ 1987 :

⁷ Les préfets en ont été tenus informés par les MIGT.

« 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 imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».

Les rédacteurs ont été amenés, tout au long du rapport, pour étayer leur raisonnement, à décliner et approfondir progressivement les diverses dimensions du développement durable (au § 1.1 et en début du chapitre 3).

3.2 Au regard des recommandations

De même cet audit développe une analyse détaillée des observations recueillies, pour formuler des recommandations qui passent crescendo de considérations thématiques à des propositions plus approfondies.

⁸ Commission mondiale sur l'environnement et le développement durable éditions du Fleuve ; publication du Québec p. 5/77 .

1. Les principaux constats des audits et les questions qu'ils soulèvent

Ce premier chapitre analyse l'expression des agents et des responsables audités.

La lecture de l'ensemble des rapports d'audit a permis de dégager de nombreux éléments concordants. Ils forment par conséquent le « noyau dur » de notre synthèse et couvrent quatre champs :

- celui de la motivation des agents pour le développement durable et du niveau de connaissance et d'appropriation en la matière ;
- celui des obstacles rencontrés pour sa mise en œuvre ;
- celui des contradictions de l'administration de l'État face à ses propres engagements ;
- celui de la clarification du rôle de l'État local.

Ces constats sont directement issus du « matériau brut » des audits. Ils constituent le socle fondamental de notre analyse et le support de nos recommandations.

Préalablement à l'analyse des constats, et pour en comprendre la portée, il faut rappeler le contexte particulier dans lequel l'audit a eu lieu - contexte qui a souvent été perçu comme difficile par les audités. Les phases d'audit à proprement parler, ainsi que celle de l'analyse par les rédacteurs, ont été riches d'événements qui ont contribué à faire évoluer le contexte dans lequel s'inscrivent nos constats et nos analyses.

Cet ensemble d'actions ou décisions constitue un bon indicateur de l'ampleur et du rythme des changements en cours dans le domaine du développement durable. Ce contexte en évolution rapide nous a aussi incité à faire preuve de prudence dans les analyses et les recommandations.

La mission d'audit souligne qu'au regard de la montée en puissance des enjeux du développement durable, la RGPP n'est qu'un épiphénomène. Il n'en demeure pas moins que, pour les agents audités, elle a représenté un gros sujet de préoccupation. Nous faisons donc l'hypothèse que les sujets dont elle relève ont été sur-investis par les agents en raison de ce calendrier. Reconnaître cela n'empêche nullement de prendre au sérieux les questions légitimement posées au sujet de l'organisation et des moyens humains, auxquelles des réponses claires doivent être apportées. Les agents ont besoin d'un cadre professionnel lisible et stable pour pouvoir se consacrer pleinement à leurs métiers.

1.1 Des agents globalement motivés par le développement durable mais inquiets et déçus

Dans l'ensemble des sites enquêtés, le développement durable apparaît comme une notion au **caractère mobilisateur** fort. Il l'est d'autant plus que – malgré toutes les réformes qui viennent d'être évoquées, la période semble marquée, selon les agents, par un certain vide conceptuel concernant le sens de l'action publique. Ainsi, comme l'exprime un agent de la DDE du Nord, le développement durable apparaît « *comme le seul discours mobilisateur du moment* ». Lorsqu'il a été mentionné – ce qui a rarement été le cas -, le phénomène de mode qui caractérise le concept de développement durable ne remet pas en cause la légitimité des enjeux qu'il recouvre. C'est donc essentiellement par sa **capacité globale à donner du sens à leur action** que le développement durable intéresse les agents. Il est intéressant de noter à ce sujet qu'ils inversent par ce raisonnement l'ordre logique, tel qu'il apparaît depuis l'administration centrale, puisque les réformes successives du MEEDDM ont été justement menées dans le but de faire du développement durable l'élément fédérateur. Les agents voient les choses différemment : en arguant que le développement durable devrait être l'élément fédérateur de l'action du ministère, ils soulignent que, **pour le moment, il ne l'est pas**.

En outre, même lorsque des doutes ont été émis sur la capacité de mise en œuvre concrète du développement durable, nous n'avons observé aucun exemple de blocage ou d'attitude négative vis-à-vis du « développement durable » en lui-même.

Bien qu'il faille distinguer différents niveaux d'appropriation, **il faut souligner dès maintenant l'adhésion des agents, dans leur ensemble, à cette finalité**. Pour les agents, le développement durable doit donner du sens à l'action.

Une fois cette adhésion déclarée au concept de développement durable, il reste à évaluer le « niveau de culture » des agents en la matière : de quelles connaissances, outils, méthodes, références, disposent-ils pour le mettre concrètement en œuvre ? Dans quelle mesure peut-on dire que la culture du développement durable est acquise dans les services déconcentrés du ministère ?

Pour tenter d'évaluer ce niveau de culture, l'équipe d'audit a cherché à se construire une déclinaison opératoire du développement durable et du contenu d'une « culture de développement durable ».

Cadre de référence

- Pour la définition du développement durable, nous renvoyons à la formulation bien connue du rapport Brundtland (cf. page 13).

- De manière synthétique, nous pouvons rappeler, ses objectifs, ses finalités et ses principes :
 - la finalité du développement durable est de réconcilier le développement de l'activité économique⁹, l'équité sociale et la préservation des ressources et des milieux naturels ;
 - les modalités de la mise en œuvre du développement durable ont pour caractéristique d'associer toutes les parties prenantes, à tous les niveaux territoriaux pertinents, sur des bases claires d'information (au moyen de l'évaluation et de réduction des conflits par la gouvernance).
- Le développement durable repose sur 27 principes adoptés à Rio en 1992, notamment :
 - précaution (prendre les mesures effectives et proportionnées..., en cas d'incertitude scientifique sur les conséquences des risques encourus) ;
 - prévention (prendre des mesures en cas de risque avéré) ;
 - responsabilité (individuelle et collective, cf. pollueur payeur) ;
 - information et participation, transparence ;
 - équité (entre nations, individus, générations) ;
 - ... progrès continu.
- Par ailleurs une culture de développement durable intègre trois types d'éléments :
 - des connaissances (historiques, grands engagements, statistiques,) ;
 - des méthodes (transversalité, gouvernance, long terme, coût global, évaluation...) ;
 - des références (bonnes pratiques,...).

Ce cadre de référence, nécessaire à la rigueur de nos analyses sera progressivement enrichi au cours du rapport.

1.1.1 Un état d'esprit positif à l'égard du développement durable, dans un contexte de changement

Les auditeurs ont constaté un accueil positif, non seulement à l'audit, mais à l'égard du sujet du développement durable. L'état d'esprit des agents est globalement favorable. L'intérêt pour l'audit en cours, dont ils semblent bien percevoir les enjeux et la nécessité, est manifeste. Nous avons pu noter une curiosité certaine de la part des agents à l'égard de ses résultats. Dans une majorité de cas, la question d'un « retour » visant à présenter les résultats de l'audit en région a été souhaitée.

⁹ Le produit intérieur brut (PIB) ne mesure que la croissance et pas le développement. Il n'intègre pas les modifications attendues de la structure économique face à des modes de production et de consommation non soutenables.

Dans l'ensemble, au delà de l'intérêt pour la restitution des résultats de l'enquête, on peut affirmer que les agents des échelons déconcentrés sont dans un **état d'esprit ouvert** vis-à-vis du développement durable. Comme l'expriment des agents d'une DDEA, il s'agit d'une « *philosophie générale dont les préoccupations sont comprises et approuvées* ». Il nous semble ainsi que le **socle dur des enjeux** liés à la prise en compte du développement durable (changement climatique, augmentation des émissions de gaz à effet de serre, perte de biodiversité, disparités de l'empreinte écologique à la surface de la planète, augmentation des inégalités économiques, sociales, environnementales, territoriales etc.) est **reconnu**.

Cela traduit, avec quelques nuances toutefois, une **motivation certaine des agents** dans la volonté de s'approprier ce paradigme et de le mettre en œuvre, allant parfois jusqu'à le considérer comme l'élément de base de la refondation des services. L'attrait pour le développement durable est lié à sa capacité mobilisatrice, à son rôle positif dans une dynamique de changement dont les agents perçoivent la nécessité et l'urgence. Cette conception est partagée par des services dont l'engagement en faveur du développement durable n'était pas, a priori, évident. Ainsi, dans un service spécialisé tel que le service de navigation Rhône-Saône, l'objectif n'est plus de « *vendre le fleuve* », mais d'être en mesure d'élaborer « *une vision globale de la problématique* ».

Cette motivation comporte toutefois des degrés variables, en fonction notamment de la structure concernée. Des différences importantes existent, par exemple, entre les DDE et les DDAF.

1.1.2 L'absence d'une définition du « développement durable » portée par le ministère

Malgré sa définition « onusienne » (Brundtland), le développement durable fait l'objet d'interprétations contrastées selon les acteurs de la société civile.

Il est certes difficile de donner une définition complète du développement durable, mais on peut constater que pour une majorité d'agents, une telle référence est souhaitable. Ainsi, les agents regrettent qu'il n'existe pas de « définition » commune du développement durable, partagée, qui puisse servir de repère pour leurs pratiques. Est-il dès lors nécessaire de « *produire un glossaire national partagé* », comme l'exprime un agent d'une DDEA. Comment appréhendent-ils ce concept ? Comment le traduisent-ils ?

Avec l'apparition du concept de « développement durable » les agents ont bien conscience que quelque chose de radicalement nouveau s'est passé. « *On se pose des questions que l'on ne se posait pas avant* ».

Faute de parvenir à s'entendre sur une définition d'ordre conceptuel, **le développement durable apparaît alors pour certains comme une méthode de questionnement** permettant d'envisager l'action publique selon un mode plus global. Le succès de la grille RST 02, élaborée par le CERTU, atteste de cette dimension. Si l'on ne sait pas ce qu'est le développement durable, on sait au moins à quels questionnements préalables il invite.

Trop livrés à eux-mêmes dans cette découverte du développement durable, les agents seraient favorables à plus d'ouverture et de mise en partage de l'information : « *La DDEA s'est construite sur elle-même et la cohésion interne a été privilégiée (...), il conviendrait d'avoir des approches moins auto-centrées* ».

Si l'on demande aux agents de définir ce qu'est le « développement durable », ils citent spontanément ses **trois « piliers » : l'économique, le social et l'environnemental**. Mais cette image convenue et fondatrice n'englobe pas toute la richesse du concept et nécessite d'être élargie et complétée. Elle ne dit rien sur la manière de conjuguer et intégrer ces trois dimensions. D'eux-mêmes, les agents ajoutent parfois la gouvernance comme un quatrième pilier, pour insister sur les méthodes propres aux politiques de développement durable.

Le flou conceptuel n'empêche pas le développement durable d'apparaître comme **la seule finalité capable de donner du sens à l'action du ministère : toute l'institution doit s'impliquer dans cette voie**.

1.1.3 Des niveaux d'acculturation hétérogènes et globalement insuffisants

Il faut préciser au préalable que l'appropriation se différencie de la légitimation et de l'acculturation.

Ainsi, un agent peut s'être approprié le concept de développement durable mais ne pas se sentir légitime pour le défendre (manque de soutien de l'institution, impression d'être en contradiction avec d'autres actions menées...). Au moment où l'audit a été réalisé, la légitimité de leur action en faveur du développement durable était loin d'être un fait acquis pour de nombreux agents.

L'acculturation a trait à la capacité des agents de se comporter comme des « passeurs de culture » de développement durable, à la fois en l'incarnant et en divulguant les valeurs et les principes d'action. Ainsi, les agents territoriaux peuvent s'être approprié le concept de développement durable, sans être capables de l'illustrer concrètement dans le cadre de leurs métiers.

Plus généralement, les connaissances acquises par les agents en matière de développement durable sont le résultat de leur curiosité, de leurs rencontres et de leurs contacts avec des experts, de leur participation à des séminaires. Cela explique hétérogénéité de ces niveaux d'appropriation. Dans tous les cas, **le mode d'acquisition des connaissances est aléatoire et les comportements sont intuitifs** : « Chacun pratique la veille et la cueillette auprès de l'IFORE, des CIFP et CETE ».

D'une manière générale l'audit a permis de constater que :

- **le niveau d'appropriation du développement durable est en moyenne convenable**
 - les agents « adhèrent » bien au principe (cf. : supra) -, mais il reste **hétérogène**, certains étant plus motivés que d'autres pour mettre en œuvre cette adhésion ;

- **les niveaux d'acculturation du concept de développement durable sont très hétérogènes** et ils nous **ont paru globalement très insuffisants**.

Le principal critère expliquant ces différences, est le degré d'adhésion au **développement durable** dont certains agents, à titre individuel, semblent plus spécialement porteurs.

1.1.3.1 Critères d'estimation des niveaux d'acculturation

Les critères de l'acculturation se rapportent aux items suivants :

- les connaissances générales sur l'historique du concept, les grands engagements internationaux et nationaux, une vision globale des menaces et des difficultés qui fragilisent la planète : enjeux globaux (changement climatique, biodiversité), contradictions des politiques publiques... ;
- l'intégration des principes et valeurs propres au développement durable telles que la gouvernance, l'évaluation, le débat public, le long terme, les solidarités, l'équité, l'éthique ;
- la connaissance et les références aux « bonnes pratiques » en la matière ;
- le niveau plus précis des engagements thématiques : objectifs, statistiques et ordres de grandeur ;
- la mise en œuvre des pratiques conformes au développement durable ou les bonnes pratiques.

Si les connaissances nous ont paru d'un niveau insuffisant, en revanche la vision globale d'une planète menacée nous a semblé acquise. Plus spécifiquement, **les grands engagements internationaux** (convention, déclaration, directive, etc.), les grandes conférences ou sommets (Rio ou Johannesburg), les textes de référence (rapport Brundtland, etc.) **sont très peu connus**. De ce point de vue, la nécessité d'un « rattrapage » semble s'imposer.

Plusieurs champs méthodologiques du développement durable nous ont également paru mal appréhendés : l'évaluation, la transversalité, les solidarités, l'équité, le coût global, la responsabilité, etc.. Ces méthodes, qui accompagnent les actions en faveur du développement durable sont pourtant au cœur du renouvellement des pratiques. Sans elles, le développement durable ne pourra pas prendre corps dans l'action administrative.

Le terme de gouvernance semble l'exception puisque ce mot revient régulièrement dans les propos des audités. Nous l'attribuons à la tenue du Grenelle de l'environnement, qui l'a mis à l'honneur et auquel il est souvent associé.

Ainsi, **la culture du développement durable est loin d'être acquise**, même si les agents se montrent dans l'ensemble conscients que des problèmes existent et que le développement durable peut constituer une démarche pour élaborer des réponses aux menaces dont ils prennent la mesure.

1. Il faut organiser un « rattrapage » généralisé des fondamentaux du développement durable : grandes conférences internationales, engagements pris, principes et méthodes associés.

Cependant, nous avons pu noter des différences de niveau entre les différentes structures « d'origine » de l'État déconcentré (DRE, DDE, DDAF, DRIRE, DIREN). De part leurs missions antérieures dans le domaine de l'environnement, les DIREN et les DRIRE sont plus naturellement conduites à raisonner de manière systémique et à s'appuyer sur les méthodes adaptées au développement durable : transversalité, gouvernance, long terme, etc.

1.1.3.2 Une acculturation citoyenne plus qu'institutionnelle

Les connaissances des agents sont globalement floues et très générales. Un bon niveau de culture générale en matière de développement durable est l'apanage d'une minorité qui trouve sa motivation dans des ressorts personnels plus que dans des injonctions officielles ou de leurs services.

On peut ainsi faire le constat d'une appropriation des problématiques du développement durable plus « citoyenne » qu'institutionnelle. La **culture citoyenne**, très liée à la personnalité et à l'histoire individuelle des agents, est quasiment indépendante d'une culture que l'on aurait pu définir comme institutionnelle, dont la production aurait été prise en charge par le service. Cette caractéristique permet de comprendre les différences de niveau de connaissances parmi les agents. Les personnes qui possèdent un bon niveau de culture sont celles qui l'ont elles-mêmes nourri en s'appuyant sur leur motivation personnelle. On pourrait parler d'agent ayant acquis la certitude que cette démarche de développement durable contribue au progrès humain. Comme cela est souvent mentionné, ces autodidactes du développement durable sont capables, par effet d'entraînement et par conviction, d'inciter et d'impulser des initiatives près de leurs collègues et du service en général.

En résumé, il existe ainsi plusieurs clefs permettant d'expliquer les différences de niveau de culture de développement durable parmi les agents des services déconcentrés du ministère :

- la culture personnelle ;
- la culture professionnelle d'origine ;
- la motivation.

Ce constat n'est pas entièrement négatif même s'il souligne le défaut d'implication de l'institution. En effet, en matière de développement durable, le citoyen n'est pas un individu isolé, il est relié au monde par l'ensemble des rôles qu'il assume dans la société (professionnel, familial, associatif, etc.). Il est donc, par cette responsabilité globale et multiforme, directement contributeur de l'intérêt collectif. Il semble donc important, au final, de valoriser les expériences des agents qui pratiquent **cette interpénétration de l'ensemble de leurs divers rôles sociaux**.

C'est donc la prise en charge de l'acculturation par l'institution elle-même qui semble aujourd'hui en jeu, si l'on entend par là, au delà d'un volontarisme affiché, de généraliser l'acquisition de cette culture du développement durable à l'ensemble des agents.

Cependant dans la mesure où la culture dominante de la « maison » est une culture « technique », on peut souligner que la référence à une motivation relevant d'une autre forme de rationalité, n'est pas très bien comprise et nécessite d'autant plus d'être étayée et relayée par une dynamique de professionnalisation prise en charge par l'institution elle-même.

2. Le ministère doit s'impliquer dans l'affichage du sens et des objectifs du développement durable et à la professionnalisation des démarches qui y contribuent.

1.1.3.3 L'importance du facteur « humain »

En lien avec le paragraphe précédent, il faut souligner **l'importance du facteur humain, non seulement dans le phénomène d'acculturation mais aussi de passage à l'acte**. Les variables de la personnalité et de l'âge des agents sont déterminantes.

Ainsi, lorsque des agents « y croient », les marges de progrès de l'ensemble du service sont largement accrues. Par ailleurs, il existe un effet générationnel : les agents plus jeunes paraissent plus motivés, ils ont été mieux préparés au cours de leur formation initiale et n'ont pas d'héritage traditionnel, par exemple en ce qui concerne l'ingénierie (voir infra).

Si l'on doit considérer ce facteur comme une chance, il convient aussitôt d'en comprendre **les limites** : l'acculturation au développement durable qui doit permettre de conduire au passage à l'acte doit concerner la totalité des agents et ne saurait émaner d'une minorité.

Ce « facteur humain » est très important dans la mesure où **il influence directement la capacité d'animation et de dynamisation des services**. Cela est d'autant plus probant s'il concerne les fonctions de direction. La « **mise en mouvement** » nécessaire au développement durable exige des **aptitudes particulières en matière de management** que la motivation personnelle et « citoyenne » accroît nettement.

L'implication du DRE du Limousin s'inscrit dans cette perspective, avec la mise en place sous son impulsion, d'un référentiel développement durable et d'un groupe de travail interdépartemental. En Ariège, le binôme directorial a pris appui sur le développement durable pour réussir la fusion DDAF/DDE, et l'approche développement durable est ici indissociable de la connaissance des territoires.

3. Les managers doivent être autant des porteurs de sens que des organisateurs. Cet impératif est d'autant plus marqué que le développement durable, conçu comme une démarche de progrès permanent, exige de mobiliser des agents sur des horizons temporels inhabituels, personne ne portant naturellement le long terme.

1.1.3.4. Un certain succès de l'écoresponsabilité

Parmi les champs du développement durable investis par les services, l'écoresponsabilité a été le champ le plus clairement **identifié comme emblématique** par les agents, même si l'on distingue des niveaux variables d'aboutissement des politiques déployées. Ce choix semble avoir été majoritairement fait dans un **objectif de recherche de crédibilité** des engagements du ministère, à travers **la notion d'exemplarité**. C'est donc une recherche de cohérence des discours et des actes qui est manifeste dans la mise en place de ces actions à l'interne. Considérées comme très concrètes, les mesures relevant de ce champ d'action ont avant tout semblé accessibles. Sur ce terrain, les services se sont saisis des opportunités qui pouvaient s'offrir à eux.

Toutefois, les services regrettent parfois d'avoir réalisé leur travail dans l'isolement et de ne pas avoir été mieux soutenus par la « Centrale ». Comme cela était clairement exprimé par une DDEA, « *en matière d'écoresponsabilité de l'État, on ne sait plus à qui s'adresser¹⁰* ». Un nombre important de services s'est mobilisé dans cet objectif sans que les démarches des uns et des autres aient été mutualisées, comparées ou confrontées.

Par ailleurs, sur le fond, l'écoresponsabilité qui offre un éventail d'actions assez vaste, a **rarement donné lieu à une exploitation exhaustive des opportunités**. La poursuite du « facteur 4 » n'a ainsi pas conduit à l'exploration de solutions plus innovantes telles que le covoiturage, le télé-travail. On notera en revanche avec intérêt la réalisation à l'échelon local de guides pratiques en vue de rendre les agents « responsables ». Citons la « Charte du fonctionnaire écoresponsable » ou encore le « Guide de l'agent responsable » réalisés par une DDE ou encore le « geste du mois » par une autre qui apparaît en premier sur l'intranet du service.

L'écoresponsabilité reste d'ampleur insuffisante du développement durable pour inciter les services à reconsidérer les politiques publiques elles-mêmes.

4. Il faut mieux identifier le pilotage central de l'écoresponsabilité pour les services du ministère, et au nom de leur exemplarité prolonger significativement les efforts. Il doit être exemplaire et dépasser les obligations de la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 (bonus-malus).

¹⁰ Il existe maintenant des circulaires du Premier ministre.

1.1.3.5 Une difficulté à s'approprier les finalités et les enjeux concrets

Les agents expriment une attente d'instruction à la fois sur les finalités et sur les nouveaux enjeux opérationnels :

« Comment hiérarchiser les enjeux développement durable sans savoir ce que l'on attend de nous ? »

« Quand le flou dure, il use les énergies ».

Les agents se montrent globalement **démunis devant l'ensemble des sujets couverts par les problématiques du développement durable** et par la diversité des actions à mettre en place. Les trois piliers du développement durable, bien connus des agents, demeurent obscurs tant du point de vue de leur articulation que de leur importance respective quand ils ne sont pas eux-mêmes conduits à tenter de concilier économie et écologie au détriment du social (ou bien économie et social au détriment de l'environnement...). Le développement durable, **dans ces circonstances, apparaît comme une fonction supplémentaire, aux contours flous** en l'absence de directives précises et concrètes. Les trois piliers du développement durable auxquels se réfèrent les agents au gré de réponses quasi automatiques, constituent pour eux un refuge aussi rassurant qu'auto-limitant.

C'est bien la **dimension complexe ou systémique** du développement durable qui fait obstacle à la fois à sa compréhension et à sa mise en œuvre. Plus qu'une définition, c'est surtout une déclinaison concrète qui est attendue pour permettre un passage à l'acte efficace.

Il ressort des entretiens que la définition du développement durable ne peut se passer, d'une part, **d'un discours sur les finalités poursuivies** (y compris en osant expliciter les valeurs qui le sous-tendent, telles que la solidarité et le souci des générations futures) et, d'autre part, d'une **déclinaison en termes d'enjeux et de priorités concrètes** (par exemple en terme de taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur un territoire). Le cycle de conférences « Pour une culture partagée du développement durable » organisé par l'Institut de formation de l'environnement (IFORE), avec l'appui de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), va dans ce sens.

Faute d'être ainsi expliqué et illustré, le développement durable aura du mal à « prendre corps » et risque d'être assimilé à une pure rhétorique. A l'heure où les audits ont été réalisés, ces finalités et ces enjeux concrets étaient loin d'être clairs dans l'esprit des agents. En mars 2009, la circulaire sur la territorialisation du Grenelle est venue cependant apporter des éléments de réponse à titre d'illustration.

5. Il faut s'attacher, plutôt que de poursuivre dans des démarches d'instructions détaillées aux services, à rappeler ou à définir les finalités sous une forme qui décline le projet stratégique du ministère et offrir des formations adaptées.

1.1.3.6 Les principaux engagements sont mal connus

S'il est compréhensible que la complexité des démarches de développement durable soit difficile à appréhender pour une grande partie des agents, il peut en revanche sembler plus surprenant que les principaux engagements de la France en matière de développement durable soient mal connus des fonctionnaires des services déconcentrés. Certes, ils n'ignorent pas l'existence du Grenelle de l'environnement, ni celle d'un projet stratégique du ministère ou de la SNDD, mais ils sont rarement capables d'en expliciter des éléments de contenu. Quant aux engagements qui dépassent le cadre français, qu'il s'agisse de Rio ou de Johannesburg ou encore de la Stratégie européenne de développement durable, pour ne citer que les plus fondamentaux, tout se passe comme si leurs conclusions n'avaient jamais atteint les niveaux opérationnels¹¹.

Quelques nuances sont à apporter toutefois, notamment lorsque les textes de référence sont facilement accessibles par l'intranet et l'internet. Certains services ont, par ce moyen, des connaissances plus approfondies des dispositifs réglementaires.

Ce constat n'est pas sans conséquences et nous conduit à nous interroger sur la capacité des agents :

- à assurer les fonctions régulatrices de l'État, d'une part ;
- à être légitime dans une mission « d'ambassadeurs du développement durable »¹² vis-à-vis des autres acteurs du territoire, d'autre part.

6. La connaissance par tous les agents, des engagements pris par la Nation est une nécessité fondamentale à l'action du ministère.

1.1.4 La faiblesse de chacun des trois piliers du développement durable, et un déséquilibre apparent

L'appréhension des trois piliers du développement durable reste problématique pour les agents, comme exprimé plus haut. Plus spécifiquement, c'est la question de leur articulation qui semble poser problème, non pas théoriquement mais **au moment du choix final ou de l'arbitrage qui a été rendu par le préfet.**

1.1.4.1 Un problème sérieux d'acculturation au raisonnement économique

« Nous devons tous être éclairés par une connaissance des territoires qui nous ouvre notamment à l'économie ».

Ce problème d'acculturation au raisonnement économique recouvre deux aspects : d'une part la quasi-ignorance des déterminants d'une « économie durable » et, d'autre part, le faible

¹¹ Ces textes seraient-ils trop généraux et peu opérationnels ? Pourquoi n'ont-ils pas fait l'objet d'une information institutionnelle ?

¹² Cf. circulaires sur l'État exemplaire et la territorialisation.

développement de l'évaluation et de la prévision.

- **La perspective éloignée d'une « économie durable »** - Le pilier économique du développement durable est quasiment inexistant si l'on accepte de concevoir que « l'économie » ainsi envisagée est une « économie durable », fondée notamment sur la notion de coût complet. Ce mode de calcul intègre l'ensemble des externalités à long terme et vise ainsi à réorienter nos modes de production et de consommation, en permettant d'informer le consommateur sur les impacts des processus de fabrication et d'usage des produits. Cette conception de l'économie a du mal à trouver sa place face aux raisonnements économiques habituels axés sur le bien-être à court terme. Contrairement aux deux autres piliers, il existe un risque important de confusion sur le contenu du concept lui-même. C'est en référence à cette économie « alternative » que l'on constate la faiblesse du pilier économique. En résumant, on peut dire que **l'une des conditions du développement économique durable est d'inscrire le coût global et le coût complet au cœur de l'arbitrage, en maîtrisant le sens des calculs d'actualisation¹³ lorsque l'on raisonne sur le long terme, et en prenant en compte l'approche « patrimoniale »** qui s'impose dans ce cas.

Force est de reconnaître que ce mode de calcul est très peu connu des agents (par exemple : aucune expression sur la valeur tutélaire du carbone, ou la valeur économique des services écosystémiques apportés par la nature ordinaire). Tout se passe comme si l'économie du développement durable, fondée sur la prise en compte des externalités et du caractère non renouvelable de certaines ressources, était ignorée. A contrario, les agents du ministère de l'équipement étaient familiers de l'expression « développement économique », mais celle-ci

¹³ Taux d'actualisation : La plupart des méthodes d'évaluation reposent sur l'évaluation du coût actualisé des conséquences d'une décision (conséquences de toute nature : impact économique, « externalités » sociales et environnementales, etc.) 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. Rappelons que le taux d'actualisation, analogue à un taux d'inflation et qui s'ajoute à celui-ci, représente le taux annuel de dépréciation à appliquer à la valeur d'un bien futur pour obtenir sa valeur « actualisée », c'est-à-dire la valeur à comparer à celle des biens immédiatement disponibles en tenant compte du fait que nous attachons plus de prix à une consommation présente qu'à une consommation future. Exemple : si on prend un taux d'actualisation de 4 %, la valeur actualisée d'un revenu de 100 euros à percevoir dans 10 ans est de $100 / 1,04^{10} = 67,5$ euros.

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. Cependant, dans le cas des biens environnementaux, il faut tenir compte du fait que leur prix relatif peut varier au cours du temps, notamment sous l'effet de leur raréfaction. 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. De plus, le caractère irréversible de certaines dégradations (par exemple la disparition d'une espèce animale remarquable), pose une limite radicale au raisonnement économique : certains biens n'ont pas vraiment de prix.

Les estimations alarmistes du fameux rapport Stern sur l'économie du changement climatique reposent sur un taux d'actualisation très bas, selon les modes de raisonnement utilisés il préconise des taux de 0,1 % et 1,4 %. Le choix de ce taux a été critiqué par certains économistes, qui s'accordent pourtant à considérer que l'on aurait pu aboutir à des conclusions identiques avec un taux d'actualisation plus proches des valeurs habituelles, à condition de prendre en compte de manière plus réaliste les risques d'évolutions irréversibles, et l'augmentation probable de la valeur relative des biens environnementaux.

Ces débats illustrent le fait que l'on ne dispose pas actuellement d'un cadre de rationalité univoque pour évaluer les conséquences à long terme de nos décisions. Les outils économiques tels que le taux d'actualisation sont cependant utiles pour rendre plus clairs les choix et les hypothèses qui sous-tendent les décisions économiques. Ces outils ne se substituent pas au débat démocratique et aux choix politiques, mais ils peuvent aider à en expliciter les présupposés et les conséquences (voir glossaire).

était prise dans un sens qui n'inclut pas tous les aspects du développement durable.

De même, les bilans coût-avantage pratiqués depuis longtemps dans l'administration, pour juger de l'opportunité des projets parviennent difficilement à prendre en compte l'ensemble des paramètres du développement durable.

- **Le défaut de maîtrise du raisonnement économique** – Les métiers constitutifs du MEEDDM qui étaient en charge de l'aménagement ont contribué à un certain développement économique. Pour autant le raisonnement économique fait souvent défaut, hormis sans doute pour les cadres des DRIRE et des DDAF. Cette carence, dont l'importance ne saurait être sous-estimée, est à mettre en rapport avec le faible développement des pratiques d'évaluation et de prévision, sans lesquelles il ne saurait y avoir de véritables politiques de développement durable, fondées comme elles doivent l'être sur une démarche de progrès permanent. A titre d'illustration, **certains concepts et certaines notions sont quasiment absents des propos des agents audités**, tels que :

- la croissance verte ;
- l'évaluation des politiques économiques au regard du développement durable ;
- l'approche en « coût global » et « coût complet » ;
- le calcul des « coûts évités » ;
- l'usage des taux d'actualisation avec discernement ;
- recyclage des produits en fin de vie ;
- les externalités.

En l'absence d'outils de calcul économique adaptés et maîtrisés prenant en compte le social et l'environnement, il est **impossible pour les services de fonder leur approche sur une base rationnelle**. Un malaise est parfois ressenti face à certaines contradictions : quel est, par exemple, le surcoût acceptable pour faire des économies d'énergie dans le logement social ?

Cette incapacité à intégrer de manière rationnelle les trois piliers du développement durable n'empêche pas certains services de faire preuve d'une vraie compétence dans la maîtrise d'enjeux sectoriels. « *La DDAF est perçue comme maîtrisant bien le volet économique du fait de sa proximité avec la profession* ». Au sein du SNRS, où l'action est portée vers la compétitivité de la voie fluviale par rapport aux autres modes, le pilier économique fait l'objet d'une attention particulière dans le contrat de projet 2007-2013, *qui vise à « assurer le développement du transport fluvial et gérer la croissance des déplacements dans la vallée du Rhône »*.

7. Il faut former à un raisonnement économique prenant en compte les externalités, et inscrire le coût global et le coût complet au cœur des arbitrages lorsque ne sont pas en cause des irréversibilités patrimoniales¹⁴.

1.1.4.2 La dimension environnementale est dominante, essentiellement dans les représentations

« Lorsqu'il s'agit de faire une synthèse, on voit que la notion de développement durable est encore assimilée, au moins chez les plus anciens, à l'environnement seul ».

« Le développement durable est encore synonyme d'environnement, mais ni la dimension sociale ni la relation entre les trois piliers et encore moins la gouvernance ne sont présentes à l'esprit ».

Si l'environnement reste dominant dans la vision du développement durable pour une grande majorité d'agents, on constate néanmoins quelques nuances. Il faut par ailleurs **distinguer le registre des représentations de celui des pratiques**. Si l'environnement prédomine dans les représentations (sous l'influence du Grenelle notamment), il n'en va pas de même dans les pratiques, dans lesquelles les critères environnementaux sont loin d'être dominants. **Cette distorsion crée de la confusion**. Les uns regrettent l'omniprésence de l'environnement dans les sujets de développement durable tandis que les autres réclament une réelle prise en compte des enjeux environnementaux ¹⁵.

Tous les agents ne s'accordent pas, en effet, sur la prépondérance du pilier environnemental. C'est au **moment de l'arbitrage que les difficultés apparaissent** et que les oppositions se cristallisent. Que faire, en effet, lorsque les enjeux environnementaux entrent en contradiction avec les équilibres sociaux et/ou économiques ? Pour un certain nombre d'agents, la réponse est claire : on ne peut faire passer l'environnement avant le social et l'économique, notamment lorsque des créations d'emploi sont en jeu. Ces contradictions reflètent des **conceptions différentes de l'horizon temporel de l'action publique**, selon que les différents acteurs privilégient le court ou le long terme dans leurs raisonnements. La crise économique rend ce débat particulièrement tendu, faisant apparaître encore plus fortement le besoin d'outils explicites pour des décisions capables de prendre en compte de manière équilibrée la pluralité des horizons temporels (cf. infra).

Ensuite, et paradoxalement, **le domaine où les lacunes sont prioritairement perçues est celui de l'environnement**. D'importants besoins en formation sont clairement identifiés dans ce champ (énergies renouvelables, biodiversité, etc.). Bien qu'elle soit globalement perçue comme un atout pour la prise en compte du développement durable, la nouvelle organisation des services n'est pas sans poser problème à cet égard. Les DIREN estiment en effet que la préoccupation environnementale dont ils étaient les porteurs sera désormais moins bien exprimée et défendue dans le cadre des DREAL. De manière similaire, la création des DDT sous l'autorité du préfet paraît moins favorable à cette prise en compte systématique des enjeux environnementaux.

¹⁴ Rapport du Centre d'analyse stratégique de M. Chevassus-au-Louis relatif à la biodiversité

¹⁵ « La création de richesse repose pour beaucoup sur l'érosion du capital naturel » cf. Commission Stiglitz.

1.1.4.3 La faiblesse du pilier social

La dimension sociale du développement durable est peu présente, « *principalement par manque d'occasions de la mettre en œuvre* ». L'entrée dans le pilier social du développement durable se fait donc essentiellement par le logement, la mobilité, et l'accessibilité, ignorant d'autres approches possibles, notamment par des interfaces avec d'autres ministères (Culture, Santé, Affaires sociales).

On observe en revanche peu de réflexions sur la problématique « habitat-mode de vie » ou « modes de production et de consommation » en terme de développement durable. Il en est de même des services essentiels, notamment aux plus démunis (précarité énergétique, accès à l'eau...).

* * *

D'une manière générale, on peut dire qu'intuitivement, **les agents perçoivent le développement durable prioritairement par le pilier environnemental**, le social et l'économique venant secondairement. La tenue d'un Grenelle de « l'environnement » a sans doute accentué cette vision, tout comme la place faite par les médias aux urgences écologiques. Pour bon nombre d'agents, le développement durable se résume à l'insertion prioritaire et systématique des enjeux environnementaux trop longtemps négligés dans l'ensemble des politiques publiques. Cela ne signifie pas que le développement durable soit équivalent à la préservation de l'environnement, mais que l'environnement en constitue le principal déterminant dans leur esprit.

On constate, dans les pratiques, que les deux autres piliers - social et économique – sont largement négligés. Les causes de ce déséquilibre sont pour partie d'origine réglementaire, le domaine environnemental ayant fait l'objet d'une codification plus systématique que les deux autres, ce qui présente l'avantage d'accroître la lisibilité de ses enjeux. Nous faisons cependant l'hypothèse que la prépondérance du pilier environnemental s'explique également par la volonté, assez inconsciente mais manifeste, de remédier à un déséquilibre. Les services de l'État se sentiraient tenus de prendre en charge des problèmes environnementaux qui ne sont pas toujours correctement ou suffisamment traités par les autres acteurs du territoire, les deux autres piliers faisant au contraire naturellement l'objet de nombreux portages. Les politiques de l'État déconcentré viendraient ainsi combler les lacunes des politiques des autres échelons d'intervention politico-administratifs, dans une logique de rééquilibrage que l'on serait tenté de rapprocher de la notion de subsidiarité (voir infra).

8. C'est bien l'articulation des trois piliers du développement durable qui pose problème aux agents, et avec elle la question de la transversalité ; l'approche globale et systémique est loin d'être acquise. Il convient donc d'organiser la confrontation des points de vue pour dégager des convergences.

1.1.5 Des difficultés parfois inhérentes à la notion de développement durable

1.1.5.1 Les tensions entre les différents objectifs du développement durable ne facilitent pas son appropriation

Les deux cas les plus souvent cités sont les éoliennes et l'énergie photovoltaïque. Ils illustrent la complexité des choix en matière de développement durable et les conflits potentiels entre les différentes cultures présentes au sein du MEEDDM.

Ainsi, pour l'éolien, les positions de la DIRE et de l'ADEME s'opposent souvent à celles de la DIREN, et/ou au service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) selon que la priorité est donnée à l'énergie, à la biodiversité ou au paysage. En l'absence d'outils pour arbitrer, le résultat de la décision est souvent aléatoire. En ce domaine, le Grenelle de l'environnement n'apporte pas de réponse.

Parfois, les pôles éoliens ou énergies renouvelables, dont l'animation a été confié par l'autorité préfectorale aux DDE ou aux DDEA, sont parvenus par une gouvernance locale (dans l'esprit du Grenelle, associant administrations, élus, associations et développeurs), à progresser sensiblement en matière de développement maîtrisé.

La situation est assez similaire dans le domaine de l'énergie photovoltaïque. On aurait pu également mentionner les problèmes d'arbitrage en matière de politique agricole, dans les DDAF. Il semble que l'on commence tout juste à prendre conscience des synergies à développer dans les territoires à l'intersection des champs du développement durable et de l'agriculture. *« Il y a un vrai enjeu de durabilité auquel le monde agricole n'accorde pas suffisamment d'importance ».*

9. Le ministère doit diffuser des éléments de doctrine et de méthodes en matière de traitement des irréversibilités ¹⁶

1.1.5.2 La difficulté d'arbitrer entre le court et le long terme

Par-delà ces cas particuliers, la rhétorique quelque peu superficielle des trois piliers du développement durable ne permet pas de faire face aux difficultés concrètes de la prise de décision. Compte tenu notamment des lacunes actuelles en matière de calcul économique (cf. supra), il est généralement impossible d'intégrer le court et le long terme dans une approche unifiée. De même, on ne dispose pas de méthode pour pondérer les solidarités dans l'espace et le temps¹⁷. Comme l'indiquent les agents *« on manque d'outils pour évaluer les piliers du développement durable »*.

¹⁶ Rapport du Centre d'analyse stratégique de M. Chevassus-au-Louis relatif à la biodiversité

¹⁷ « L'objectif est la conservation du potentiel naturel à léguer aux générations futures... c'est donc la résilience des systèmes complexes qu'il faut appréhender » Jacques Weber.

10. Le ministère doit élaborer et diffuser les outils de rationalisation des décisions capables de prendre en compte de manière équilibrée la pluralité des horizons temporels.

1.1.5.3 Au delà des outils, l'adoption progressive de démarches et de modes de gouvernance propres au développement durable

« Le développement durable, une méthode et un souffle autant qu'un contenu (...). Il devrait permettre de tenir toute la chaîne : de l'idée à la police, de l'amont conception à l'aval sanction ».

Pour une minorité d'agents, mais qui mérite d'être mentionnée, le développement durable n'est pas tant un programme d'action ou un catalogue de références qu'un état d'esprit. Il repose sur une vision globale et intégrée des enjeux. Il constitue une culture.

Concevoir le développement durable comme un processus social de décisions pourrait apporter un élément de réponse aux problèmes d'arbitrage mentionnés plus haut. Il est en effet illusoire d'attendre du calcul économique qu'il fournisse toutes les réponses, notamment lorsqu'il s'agit d'intégrer des enjeux et des intérêts hétérogènes et également légitimes. Les nouvelles pratiques de gouvernance devraient aider à régler certaines contradictions locales, en ce qu'elles permettent de confronter les argumentaires et de parvenir à un consensus après examen d'intérêts divergents.

De tels choix seraient facilités si le ministère formulait clairement des priorités et des critères de décision, une voie qu'il a jusqu'à maintenant refusé d'emprunter. Un pas a été néanmoins franchi avec la notion de « profil environnemental » reprise et développée dans la circulaire sur la territorialisation du Grenelle. Il est également possible d'utiliser à la fois l'empreinte écologique (EE) et l'indicateur de développement humain (IDH) pour hiérarchiser les priorités entre l'écologie et le social selon les territoires. La matrice EE/IDH permet d'identifier la dominante et la nature des efforts principaux à consentir selon les états : faim, pauvreté, éducation et santé pour ceux qui relèvent des objectifs du millénaire pour le développement, ménagement des ressources et économie écologique pour les pays développés. Ce raisonnement à l'échelle des États pourrait alors être appliqué aux sous-territoires nationaux à toutes les échelles.

L'émergence de l'intérêt général résulte désormais de la qualité de la gouvernance et du dialogue entre les parties prenantes.

1.1.6 Les « Monsieur Jourdain du développement durable » ont d'importants besoins de formation !

« Que va-t-on faire que l'on ne sait pas déjà ? ».

De manière paradoxale, si un certain nombre d'agents déclarent avoir toujours « fait du développement durable », dans le même temps ils expriment d'importants besoins de formation dans ce domaine ! Toutefois, **l'idée d'un engagement de longue date du ministère n'est pas unanimement partagée**. En fait, ceux qui pensent « en avoir toujours fait », se représentent le développement durable comme une question de « bon sens ». Or, contrairement à ce que l'on entend trop souvent, on ne fait pas de développement durable comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, c'est-à-dire « sans le savoir » : le concept de développement durable n'est ni naturel, ni facilement accessible, ni intuitif. Il ne se réduit pas à des questions de bonne volonté ou de souci de l'environnement. Il vise à prévenir plutôt qu'à guérir. **Il ne cherche pas à faire mieux, mais à faire autrement**. Il se distingue en cela des approches par la « qualité », développées dans les années 1990.

Cette nouvelle manière de penser le monde et l'action publique implique donc une **rupture culturelle** : il n'y a pas de solution toute faite, prête à l'emploi, mais **une démarche de construction « intégrée »** qui vise à ne pas traiter les problèmes séparément. Elle s'invente collectivement avec les parties prenantes et prend corps appliquée à un objet et à un territoire.

11. Les agents revendiquent souvent des besoins de formation ; en effet les compétences exigées par le développement durable sont multiples et ne vont pas de soi. Il faut construire des formations dans des champs experts, (écologique, social, économie durable), mais aussi aux approches systémiques et à la compréhension des jeux d'acteurs.

1.1.7 Peut-on mélanger les cultures ? Peut-on créer une « culture partagée » du développement durable ?

Plusieurs cultures, modes de pensées et d'actions préexistent à la constitution du ministère, souvent de longue date :

- ➔ Une attitude d'accompagnement du développement économique et territorial
- Une fonction régulatrice de dimension technico/juridique : celle de l'instruction administrative des dossiers pour prévenir les risques de toute nature, qui mobilise des effectifs importants (commissions diverses, enquêtes publiques, suivi de dossiers...). L'esprit dans lequel ces instructions sont faites (exploitation d'activités industrielles,

de carrières, d'élevages industriels, permis de construire, d'aménager, usage de l'eau...) vise essentiellement, après dialogue et adaptations nécessaires, à fournir une garantie juridique et économique au futur exploitant, et ne conduit que très exceptionnellement à leur non-faisabilité.

- La délivrance de conseils ou d'expertises fondés sur un savoir-faire managérial, et des logiques de métiers bien identifiées. Dans ce cadre, les processus ont été particulièrement développés, et notamment dans les démarches qualités : ISO 9001 par exemple.
- On peut placer dans ce cadre d'action par processus beaucoup des ex-services de l'Équipement, mais aussi ceux des DRIRE pour la rigueur de leur approche des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des agences de l'eau sur leurs filières de collecte des redevances et d'attribution des aides financières, ou encore la certification des laboratoires des CETE ou d'hydrobiologie des DIREN.

Il s'agit en général d'une culture d'ingénieur, d'expert, fournissant une garantie juridique et technique à des « projets » ou des actions opérationnelles, conçus comme la production d'un « service ».

- L'attribution d'aides publiques, confiées dorénavant aux opérateurs (ANRU, ADEME, Agences de l'eau, ANAH...).

➔ Une autre approche plus sociétale

Elle fait davantage appel aux dimensions humaines et culturelles, particulièrement déterminantes en matière d'aménagement :

- aide à une expression construite et structurée de la société civile (transparence, diffusion de la connaissance, appui à la vie associative, à l'expression citoyenne et au débat public...) ;
- l'attention au patrimoine paysager, aux sites urbains, aux ensembles monumentaux historiques ou vernaculaires portés selon les époques par certains services de l'Équipement et de la Culture (SDAP), ainsi que de l'Environnement (paysagistes, inspecteurs des sites) ;
- l'écoute de l'usager, du citoyen face aux nuisances ressenties (bruit, pollutions, paysages).

➔ Une dimension régaliennne de prévention et de réparation

La mise en œuvre des polices spéciales répressives (par des agents commissionnés et assermentés), auxquelles se réduit souvent l'expression régaliennne (alors qu'elle peut et doit aussi s'étendre aux fonctions préventives et d'impulsion) n'est pas assez souvent mise en valeur.

Ces polices indispensables à la bonne gestion des biens publics, « patrimoine commun de la Nation » et de l'équité sont pourtant portées par des services spécifiques et compétents, bien que leurs effectifs apparaissent insuffisants : DRIRE pour les ICPE, Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour la chasse et l'Office national des forêts (ONF) et les parcs nationaux pour la faune et la flore, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) pour l'eau et la pêche. Il apparaît que les polices de l'urbanisme et de la construction, trop souvent déléguées à des tiers (gendarmerie) mériteraient aussi d'être renforcées.

Vers une culture partagée ?

« On apprend en marchant, la culture commune naît peu à peu du travail en commun ».

Les cultures d'origine des agents au sein du ministère d'aujourd'hui sont riches et variées, avec des spécialistes ayant des compétences dans différents champs spécifiques. A priori, il n'est donc **pas facile d'envisager la rencontre de ces cultures**. Pour autant, une fois les réorganisations faites, **la rencontre de ces cultures est souvent jugée positivement** par les agents. Il en va ainsi des fusions DDAF-DDE, qui ont préparé les services départementaux à affronter le changement et à trouver dans le développement durable un nouveau sens à leur action. Ils s'en trouvent mieux armés pour entrer dans la stratégie du Grenelle. Selon les agents, le rapprochement de cultures différentes au niveau régional a également permis une confrontation et, in fine, un rapprochement des cultures.

Cette rencontre des cultures pose, une fois de plus, **la question des moyens** du dépassement des querelles de chapelle. Ainsi en serait-il de l'expression des DIREN dans leur regroupement au sein des DREAL, notamment au regard des enjeux des espaces ruraux et agricoles. De manière similaire, dans plusieurs départements, la fusion DDE et DDAF n'est pas pleinement réalisée, on constate que les services tentent de se compléter mais ne s'interpénètrent pas.

Toutefois, **le passage à l'acte est positif** et les fusions qui semblaient initialement périlleuses finissent par trouver une issue favorable : une culture partagée est envisagée comme possible une fois que le passage à la DREAL a été réalisé. **C'est donc in situ, de manière pragmatique, que le changement s'opère.**

Mais il n'est pas possible de se reposer sur ces constats rassurants. S'il est vrai qu'une culture partagée émerge dans les services par confrontation des cultures existantes, il sera néanmoins nécessaire de lui donner de manière plus volontariste les moyens de se concrétiser face, d'une part, à des obligations de résultats qui se sont substituées à des obligations de moyens, dans le cadre d'engagements internationaux lourds et prégnants et, d'autre part, face à l'appel à la responsabilité de tous les acteurs.

Or force est de constater, que sauf exception, les services n'ont pas enregistré toutes ces évolutions et continuent à penser conseils de proximité, moyens, respect de procédures, ou de normes bien installées dans le paysage. Ainsi la RT 2005 garantit-elle l'atteinte du paquet-climat ? L'existence d'une étude d'impact dans un dossier arrête-t-elle vraiment la perte de biodiversité ?

Chacun doit conserver son expertise et l'enrichir, la diversifier. Ce qui doit être partagé c'est la vision commune par la confrontation des points de vue, en mettant au cœur les méthodes, les démarches, les outils et les processus du développement durable.

1.1.8 Le besoin d'une « durabilité » concrète

« Vis-à-vis du développement durable, il y a beaucoup d'attentes et pas mal de frustrations. On pensait que tout allait se structurer, avec de nouveaux métiers »

« Il faut passer de l'incantation à l'opérationnel (...) au delà des démarches phares et de l'écoresponsabilité, les actions ont du mal à se concrétiser ».

« Les concepts étant maîtrisés, on ne peut rester dans l'incantation. Aller du théorique au pré-opérationnel est donc le défi à relever ».

Le besoin d'une « durabilité concrète », chez les agents, se traduit de deux manières :

- le développement durable est perçu comme un concept abstrait qui n'a de sens que s'il est possible de le traduire concrètement ;
- les discours sur un nouveau mode de développement, s'ils ne sont pas suivis d'un passage à l'acte, apparaissent illégitimes.

Une traduction concrète du concept - D'une manière générale, l'exigence d'une traduction concrète, d'une déclinaison sur le terrain est très perceptible¹⁸, même si des nuances sont à observer en fonction des différentes structures. Si les agents des DIREN sont plus nombreux à être à l'aise avec les principes, méthodes et concepts, tout comme les membres du RST, les agents des DDE, DRIRE ou DRE ont plutôt tendance à rechercher des outils et des références de bonnes pratiques, du fait de leurs expériences professionnelles respectives.

Cette différence s'explique par les cultures d'origine des agents. Au sein de la culture « technicienne », les raisonnements abstraits ou spéculatifs dont peut relever le développement durable ne sont pas bien accueillis. *« Le développement durable, c'est dur*

¹⁸ Un exemple très concret

Service navigation Rhône-Saône : service spécialisé où les actions concrètes sont de mise :

partenariat avec les entreprises de travaux publics et la grande distribution pour le développement de la voie d'eau comme alternative à la route (signature le 1/07/08 d'un protocole entre l'État, la CNR, VNF et six enseignes de la grande distribution, soit 11 700 Équivalent Véhicule Poids lourds transférés de la route vers le fleuve par an, soit l'équivalent de 5 850 poids lourds, et un gain de 81 600 tonnes, soit 1 655t tep CO₂, ou 567 tep).= le résultat peu paraître modeste, il n'en est pas moins prometteur.

pour les techniciens car c'est une science molle ».

Au delà des discours - Les agents les plus investis dans le développement durable sont les des discours incantatoires et des déclarations formelles. Après les engagements, le temps du passage à l'acte est venu. C'est de cette adéquation des discours et des pratiques au sein du ministère que les agents espèrent tirer leur légitimité. On comprend, face à cette exigence, la volonté largement présente dans les différents services de s'engager dans l'écoresponsabilité.

Le besoin de traduire le développement durable en actions concrètes transparait également dans les pratiques de management. Il s'y manifeste un pragmatisme qui, par exemple, conduit certains directeurs à élaborer un plan d'action par service et non un projet stratégique global.

Le besoin de réponse aux attentes spécifiques des agents semble donc un enseignement important de l'audit. L'équilibre entre la théorie et la pratique, entre le volet stratégique et le plan d'action est entre les mains du manager qui, là encore, se trouve en position de conciliateur.

Le besoin de traduire le développement durable en termes concrets devrait conduire à développer des méthodes et des outils de mesure, d'évaluation et de pilotage. Les indicateurs de développement durable, dont les agents parlent cependant très peu dans les rapports, trouvent ici toute leur signification comme moyen de donner une lisibilité aux actions réalisées. Mais le plus important consiste à faire émerger l'intérêt général et le sens du patrimoine commun par le débat et la gouvernance à cinq autour des projets territoriaux.

12. Il faut procéder à une diffusion et à une appropriation du "cadre de référence" des Agendas 21 ¹⁹ locaux, bien adapté comme mémento pour les agents, comme du "référentiel des indicateurs d'évaluation" qui s'y rattache.

1.2. Un contexte organisationnel et fonctionnel en pleine mutation

1.2.1 L'effet perturbateur des réformes administratives successives

1.2.1.1 Le contexte difficile de la revue générale des politiques publiques (RGPP) pour intégrer le développement durable et les nouvelles compétences requises

« Il faut arrêter les changements successifs, stabiliser, laisser travailler ».

Certaines décisions issues de la RGPP ont été perçues par bon nombre de services comme **un handicap à la prise en compte du développement durable** dans l'action publique des services déconcentrés. Les **réorganisations successives** ont généré un **sentiment d'abandon et de confusion paralysante** ; il est d'autant plus difficile de donner un sens positif et mobilisateur.

¹⁹ Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux (annexe 5).

Des inquiétudes ont été exprimées à plusieurs reprises sur le maintien des effectifs (perçu, qu'on le veuille ou non, comme un signe de reconnaissance de l'action des services) ou encore sur le départ difficilement remplaçable d'agents « de qualité » suite aux bouleversements organisationnels.

Toutefois, la perception n'est pas la même aux différents niveaux, départemental ou régional. Ainsi, une future DREAL positionne le développement durable « au cœur de l'organisation » et profite de la RGPP pour la mettre en conformité avec les principes de celui-ci.

Une DDE s'est également servie du développement durable comme « lien commun pour la réorganisation ». Ailleurs, cette opportunité n'a pas forcément été saisie : *« Le développement durable semble pouvoir constituer dès à présent le socle fédérateur de la DDEA, quelle que soit l'évolution des missions et des compétences, et être un objet à part entière de management. Mais la question n'est pas encore posée en ces termes ».*

Issue d'une volonté qui n'a pas été expliquée et partagée, la RGPP a été majoritairement perçue comme perturbatrice.

L'énergie captée pour les réformes administratives détourne les agents de leur investissement sur les nouveaux enjeux du ministère.

1.2.1.2 La LOLF au regard du principe d'intégration ?

« La LOLF permet de gérer des moyens, mais pas une entrée « stratégique » par le développement durable ».

Les services en charge de mettre en œuvre les Budgets Opérationnels de Programme (BOP) de la LOLF, le plus souvent en tant qu'Unité Opérationnelle (UO) à l'échelon départemental, ou en tant que Responsable de BOP à l'échelon régional, ont tenu à faire remarquer que lors **des phases de « dialogue de gestion »** préparatoires aux délégations budgétaires de l'année à venir (2009) l'approche des directions d'administration centrale **restait très sectorielle**, strictement limitée au BOP faisant l'objet du dialogue de gestion.

- L'absence de toute approche transversale notamment à l'échelle territoriale du R-BOP (par exemple : l'évaluation environnementale, les études...) n'a pas permis de prendre en compte toute la complexité des enjeux au niveau déconcentré ;
- L'absence de « programme LOLF » ou de ligne budgétaire regroupant les dépenses relatives aux outils du développement durable (Agendas 21 d'un côté, projets de services d'un autre, informations géographiques et prospective territoriale...) a pu décourager (voire décrédibiliser) plus d'un manager désireux de reconnaissance et d'appui de la part du niveau central...

La manière dont sont choisis les indicateurs de performance ne permet pas de s'assurer de la prise en compte du développement durable.

13. Il faut adapter les contours des programmes de la LOLF, les indicateurs de suivi, et le dialogue de gestion pour prendre en compte le développement durable notamment dans ses dimensions transversales et systémiques.

1.2.2 Décalage entre l'administration centrale et les services déconcentrés : les attitudes contrastées des services par rapport aux orientations nationales

La plupart des agents constatent, pour le regretter, l'existence d'un « gap » - à la fois rupture et distance -, entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elle apparaît comme très « lointaine » (plusieurs DDE).

Pour les DRIRE et les services issus des DDAF : les orientations stratégiques confirment les missions antérieures ; les DIREN sont inquiètes quant à la prise en compte des préoccupations environnementales ; l'état d'esprit des DDE examinées confine au désarroi. Ce fossé est notamment illustré par le retard pris dans la traduction territoriale du Grenelle de l'environnement, ce dernier apparaissant comme un événement propre à l'administration centrale, ayant eu finalement peu de retombées dans les territoires. Concrètement, cet écart se marque dans plusieurs domaines : **information, communication, horizon et culture partagés**.

Les agents expriment un sentiment d'opacité de **l'organigramme de l'administration centrale**, affirmant qu'il est devenu impossible d'identifier les bons interlocuteurs. Le cloisonnement des directions générales entre elles et même à l'intérieur de leurs structures serait générateur d'incohérences, de doublons et de lacunes dans le pilotage central de la mise en œuvre du développement durable dans les territoires.

Les agents soulignent également le manque **de lisibilité du rôle des structures « associées »**, - l'ADEME est le plus souvent citée -, trop peu connues de certains services, voire considérées tout au plus comme concurrentes des services déconcentrés, alors qu'elles disposent aujourd'hui d'importantes ressources financières.

C'est l'absence d'écoute et de dialogue entre les directions générales et les cadres et personnels des services déconcentrés qui est pointée. Ce reproche concerne notamment la DGUHC d'hier et la DHUP d'aujourd'hui. Le défaut de réactivité aux questions soulevées est également regretté.

L'organisation et le fonctionnement des directions générales sont donc ressentis à la fois comme manquant de lisibilité, fonctionnant trop souvent en tuyau d'orgue, et comme insuffisants au regard de l'approche transversale du développement durable.

14. *Après la période des réformes structurelles et du Grenelle, il convient de faire un bilan de l'efficience au regard du développement durable de l'ensemble du dispositif organisationnel du ministère afin de procéder aux ajustements fonctionnels nécessaires.*

1.2.3 L'insuffisante prise en compte des territoires et des approches systémiques

Les services sont actuellement familiers d'approches territoriales de type sectoriel (transports, logement, servitudes liées aux risques...), et pour les DIREN d'approche par les profils environnementaux régionaux. Ils n'ont cependant pas toujours pris conscience du fait que les réflexions doivent être dorénavant plus transversales (dialogue entre le rural et l'urbain, approche du marché foncier, connaissances sur le climat et les leviers d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre) et surtout l'obligation de s'inscrire dans des démarches plus largement partagées. L'ancrage professionnel de chacun reste encore très sectoriel à l'image encore des directions générales.

Des initiatives sont cependant prises par certains services pour développer un « diagnostic territorial » plus ou moins intégré. Une DDEA souligne ce besoin, une autre a créé une mission « connaissance du territoire » lors de sa réorganisation en 2007 et, pour la troisième *« toute la démarche vise à mettre la DDE en situation d'apporter une plus-value aux territoires »* tout en notant *« mais dans le contexte actuel, c'est une démarche en chambre »*, elle cherche à progresser dans une approche globale territoriale (diagnostic, acteurs, enjeux, intégration des transports...) pour développer une expertise d'État tenant compte de ces approches globales.

Ainsi les services audités ont-ils témoigné d'une réelle prise de conscience et de démarches internes visant à renforcer la connaissance du territoire pour en faire un outil de dialogue et de proposition.

A tous les niveaux (les agents comme l'encadrement), il est souhaité développer une compétence en matière d'approche globale territoriale :

- au plan d'une expertise technique, et avec l'appui du RST, mais peu d'exemples précis sont cités ;
- au plan des missions et des services assurés avec la mise à disposition d'outils comme des SIG, dans une démarche qui n'est pas sans rappeler celle des « porter-à-connaissance » (le « dire » de l'État) et qui est illustrée par les exemples évoqués, encore très marqués par les pratiques précédentes (on cite le ruissellement urbain, les risques, les transports... parfois les corridors écologiques, mais on cite peu d'éléments d'approche globale en termes d'environnement et santé, de patrimoine naturel, de ressources, de gestion de l'espace, d'enjeux économiques et d'attentes sociales...).

Il faudrait certainement, en plus d'une capacité de diagnostic (état des lieux), inventer une forme ou une instance de mise en commun entre les services de l'État : « *Il manque un lieu de réelle gouvernance entre les services de l'État* ». L'articulation de la SNDD, du projet stratégique du ministère, le référentiel des Agendas 21, etc. doivent pouvoir être mis en cohérence avec les politiques menées par les services déconcentrés sur les territoires.

L'une des principales difficultés du développement durable réside dans l'intégration des politiques auxquelles il donne lieu. Ainsi, du côté des collectivités locales, les Agendas 21 de chaque échelon territorial (commune, intercommunalité, pays, département, région), les schémas régionaux d'aménagement du territoire, les plans d'aménagement de développement durable, plans climat, sites Natura 2000, Schémas d'Aménagement et Gestion des Eaux (SAGE), etc. sont tous dans des relations étroites d'interdépendance et doivent trouver leur cohérence.

Dans la plupart des cas, l'État n'est pas aujourd'hui en mesure d'assurer la garantie de cette cohérence intersectorielle entre les divers documents d'engagement et ne peut qu'en constater les éventuelles difficultés, contradictions et incohérences. Du côté de l'État, l'articulation des échelles du global au local n'est pas non plus assurée. Il manque une vision dynamique de l'action de l'État visant la réduction de telles incohérences.

1.2.3.1 Une nécessité reconnue par tous d'un fonctionnement en réseau, mais faiblement mis en œuvre

Ce besoin de coordination qu'ont compris certains services implique de travailler d'une manière beaucoup plus ouverte et plus efficace « en réseaux », à l'interne comme à l'externe.

Le fonctionnement en réseau fait partie des méthodes de travail promues de longue date au sein des services, si bien que des **exemples très variés de coopérations fructueuses** sont remontés des enquêtes.

Ces exemples portent tout autant sur les soutiens méthodologiques apportés par le RST (CETE, CERTU, CEMAGREF,...) que sur les coopérations autour de projets ou de réflexions territoriales (clubs d'échanges d'expériences ou clubs de métiers). La gamme des initiatives rencontrées est trop étendue pour en faire l'énumération, mais on retrouve aussi bien l'organisation d'ateliers de travail internes aux services ou interministériels (sur des projets ou de réflexions prospectives), l'animation de rencontres pour partager les pratiques ou encore l'organisation de pôles de compétence interministériels permettant de préparer les avis et décisions. **L'absence d'uniformisation** en la matière montre la capacité de réactivité et d'adaptation des services à leurs contextes d'intervention et aux sujets abordés : les coopérations sont à géométrie variable au niveau départemental, interdépartemental ou régional.

Les procédures de concertation entre services de l'État (en fin de phase de préparation du « porter-à-connaissance », par exemple) sont une expérience appréciée (et il en est souhaité une extension). La confrontation des points de vue de chaque service permet de construire une synthèse, avec éventuellement des arbitrages préparés « en interne » (ce que redoutent d'ailleurs les agents des DIREN, craignant une perte de traçabilité des avis lors d'arbitrages en

défaveur des enjeux environnementaux). Toutefois et contrairement à ce qu'on pouvait espérer, le **bilan global reste en demi-teinte** car les manques et les attentes sont tout aussi fréquemment pointés. « *On a pratiquement aucun contact avec le RST pour le moment* » signale une DDEA. Une autre souligne que l'intervention du RST reste sur des sujets classiques alors que le besoin de soutien méthodologique se fait sentir sur des approches transversales. Le partage d'expériences par ailleurs est largement exprimé. Enfin, et cela semble tout aussi problématique, la coopération avec les structures « associées » fait l'objet de multiples interrogations ou griefs : on retrouve à ce niveau le besoin de mieux comprendre le rôle et le positionnement de l'ADEME ou du Plan urbanisme construction architecture (PUCA).

15. Le fonctionnement en réseau reste encore trop largement tributaire de personnes et de relations interpersonnelles dans un contexte de forte mobilité des agents qui ne facilite pas l'ancrage des démarches dans la durée. Il faut promouvoir la mise en réseau des professionnels des services déconcentrés avec le RST et les établissements publics spécialisés (ADEME, CERTU...), les universités, les experts...

1.2.3.2 Peu de partenariats externes

Les modes de travail en réseau qui viennent d'être évoqués ne prennent pas en compte les nouvelles approches, les nouveaux enjeux et les nouveaux périmètres géographiques qu'induit le développement durable (définition de la stratégie de l'État pour le territoire concerné, « cadrage préalable » selon les directives...), et qui vont bien au delà du « porter-à-connaissance ». Le développement durable exige notamment une nouvelle conduite des projets où la gouvernance permet d'assurer que tous les acteurs sont informés et ont la possibilité de s'exprimer.

Si les enquêtes ont fait remonter quelques exemples de partenariat avec les collectivités locales, elles montrent aussi certaines **difficultés de positionnement persistantes depuis la décentralisation**. En outre, les réorganisations successives ont souvent mis à mal les habitudes de travail acquises antérieurement avec les fédérations professionnelles, les associations ou les partenaires sociaux : à ce niveau, quelques différences apparaissent entre les départements fortement urbanisés (comme le Nord, la Loire-Atlantique), où de puissantes collectivités ou fédérations n'attendent plus les services de l'État pour organiser leurs réflexions, et les départements très ruraux (comme l'Ariège, le Lot notamment) où les services de l'État sont considérés comme attendus. Les services de l'Agriculture enquêtés sont dans un contexte différent, les liens avec la profession agricole restant structurés par l'instruction des dossiers de subventions de la PAC mais pour combien de temps encore ?

Même si les situations restent variables suivant les départements ou les domaines d'interventions, le constat général est que **l'essentiel reste à faire pour que l'État contribue avec pertinence à la gouvernance locale**. Il faut que l'État se donne les moyens de s'engager dans un dialogue efficace avec les partenaires locaux, tenant compte de ses capacités propres de réflexion et des lois de décentralisation.

1.2.3.3 Une méconnaissance des politiques de développement durable menées par les autres acteurs sur les territoires

Par ailleurs, les services de l'État ne peuvent plus ignorer ces outils de mise en œuvre du développement durable que sont les Agendas 21 locaux, bien que certains les considèrent encore comme « un truc de parisiens » dans la vaste panoplie d'outils d'un développement durable qui leur est inaccessible (qui n'est que le résultat d'un fonctionnement en « tuyau d'orgues »).

Il est intéressant de noter que, pour leur part, les collectivités territoriales souhaitent contractualiser avec l'État sur la base de leurs Agendas 21 ; or, les politiques de développement durable des collectivités territoriales, lorsqu'elles existent, sont mal connues des services départementaux. En revanche, certaines DIREN soutiennent les collectivités qui élaborent des Agendas 21 en leur accordant quelque financement. Quant aux plans climat territoriaux - on en dénombrerait 400 - ils sont suivis par l'ADEME, de même que, parfois, certains projets exemplaires comme des éco-quartiers.

Les services départementaux sont donc restés à l'écart de ces démarches globales et systémiques, et ils n'ont pas été sollicités par les collectivités territoriales lesquelles sont maintenant bien en avance sur les services de l'État. Cette ignorance mutuelle allant parfois jusqu'à une forme de mépris. « *Tu veux t'amuser avec un Agenda 21, fais-le si tu as le temps !* »

On peut se demander si les missions traditionnelles des services déconcentrés ne les enferment pas dans une vision trop sectorielle de leurs propres métiers liés à l'aménagement du territoire (urbanisme d'un côté, prévention des risques par ailleurs, politique du logement...etc.), laissant peu de place à d'autres aspects d'une approche territoriale et au partenariat avec l'ensemble des acteurs.

16. Pour participer utilement aux démarches globales des partenaires, les services devront apporter une compétence technique pertinente et disposer de méthodes et de connaissances attendues pour promouvoir les objectifs et assumer les engagements de l'État.

1.3 Le poids des contradictions de l'État

1.3.1 Les engagements du Grenelle et le « terrain » : un hiatus

« L'État a d'abord à clarifier ses positions et briefer dûment ses représentants là où ses positions sont trop visiblement contradictoires ».

« Il y a une réelle impatience à appliquer le Grenelle 1 et 2, mais on ne voit pas comment tout cela s'articule au niveau local ».

Le sentiment de « gap » identifié entre l'administration centrale et les services déconcentrés de l'État (cf. supra) a certainement été accru avec la gestion du Grenelle de l'environnement. Les agents ont longtemps attendu la « territorialisation du Grenelle », c'est-à-dire la traduction concrète des mesures sur les territoires. En l'absence de ce cadrage, les agents ont eu l'impression que leur action quotidienne était en contradiction avec les engagements pris au niveau national. Ce hiatus, perceptible par bon nombre d'entre eux, a accentué le manque de légitimité dont ils souffraient déjà. La récente circulaire sur la territorialisation du Grenelle devrait apporter d'importants éléments de réponse (26 mars 2009).

Mais ce sont surtout les contradictions entre les décisions annoncées dans le projet de loi Grenelle 1 et les actions réalisées sur les territoires qui ont été le plus mal vécues. Ainsi, lors du réaménagement d'une caserne, la réglementation thermique RT 2005 pourtant obligatoire n'a même pas été appliquée, pour des raisons financières et de planning. Au delà de cet exemple regrettable, on constate l'absence de directive pour inciter les services à promouvoir les bâtiments basse consommation.

Les agents sont sensibles aux incohérences des administrations de l'État encore loin d'être exemplaires en matière d'écoresponsabilité ; ils en dénoncent régulièrement les effets négatifs, tant du point de vue de l'image que sur le fond.

1.3.2 Revoir les « postures » (missions et rôles) et les identités professionnelles

1.3.2.1 La fin de l'ingénierie concurrentielle et la difficile mutation de l'identité de l'ingénieur

La fin de l'ingénierie concurrentielle, annoncée de façon assez soudaine, a été perçue comme un désaveu des décennies de travaux réalisés au profit des collectivités territoriales. Associée aux problèmes de moyens liés aux réorganisations, cette réforme a été ressentie par un grand nombre d'agents comme marquant la fin des missions techniques de l'État dans lesquelles ils pouvaient s'investir.

La culture de l'ingénieur, du « savoir », du technicien, du maître d'œuvre d'une réalisation concrète, ne trouve plus sa place dans cette évolution. Des questions sont posées sur les rôles et la place d'une administration « technique de proximité » qui fasse médiation entre l'expert et le maître d'ouvrage (l'élus).

Cette évolution a conduit certains agents (en général « *les excellents techniciens des catégories A et B* ») à quitter la fonction publique d'État et poursuivre ailleurs leur carrière, ce qui rend également « orphelins » les services qui œuvraient avec eux : la justification sociale de leurs missions précédentes est remise en cause et ils se demandent quels seront leurs nouveaux horizons. Les autres, ceux qui restent, s'accrochent à l'ATESAT, et à l'idée que « *la suppression de l'ingénierie publique est contradictoire avec le développement durable* ».

L'attitude contrastée des collectivités territoriales n'aide pas à accepter cette évolution : si les collectivités moyennes et grosses n'attendent plus l'État, certains élus ruraux continuent à demander à ses services une assistance technique, du fait de leurs moyens financiers limités.

S'il leur faut faire le deuil de la conduite des projets, les services sont prêts à considérer qu'ils conservent une expertise de proximité, une capacité à analyser les projets qui seront présentés, à exercer les missions de « porter-à-connaissance », sans mesurer encore ce que le « cadrage préalable » peut représenter en terme d'expertise en amont, et de contrôle de la qualité en aval.

Un deuil des fonctions, postures et métiers d'opérateur est à faire, au profit d'une appropriation de visions inter-territoriales et systémiques et d'approches spécifiques (évaluation, concertation...). La mise en œuvre experte et efficace des directives européennes et engagements nationaux doit dorénavant s'y substituer.

1.3.2.2 Vers de nouveaux métiers ?

L'audit a permis de rencontrer des agents qui se demandent si l'ingénierie publique ne devrait pas évoluer vers une forme d'« ingénierie plus sociétale », c'est-à-dire une assistance méthodologique permettant une gestion des projets conforme au développement durable.

Le piège de ce raisonnement, qui repose sur l'idée d'une substitution « métier pour métier », réside dans le fait qu'il néglige la dimension systémique. Il ne suffit pas de mettre en œuvre, projet par projet, des outils connotés « développement durable » (grille RST 02...) pour prendre en compte l'ensemble des enjeux dans une approche globale et de long terme.

Les services sentent qu'il leur faut développer des compétences :

- d'agencement, au sens d'enssembler, avec une réflexion systémique sur les fonctionnalités
- et de médiation, non pas au sens de la relation institutionnelle avec les collectivités territoriales, qui est de la compétence du préfet, mais au sens de la prise en compte de solidarités inter-territoriales.

Mais il n'est pas acquis que cette réflexion intègre tous les éléments d'une démarche de développement durable : « pensée globale », échelle de territoire pertinente, évaluation à tous les stades et à tous les niveaux. La récente circulaire du MEEDDAM sur la territorialisation rappelle pourtant certaines de ces exigences.

1.3.3 Le préfet au croisement des contradictions face au développement durable

L'audit a permis de relever que les services ressentent comme des contradictions fortes les arbitrages qui vont à l'encontre du développement durable. Il est cité l'exemple de sous-préfectures qui financent sur la DGE des projets en zone inondable.

Lors des arbitrages, l'approche sur le long terme du développement local et la question de l'emploi à court terme sont fréquemment mises en opposition.

La culture de l'urgence, de la gestion des crises, les missions de sécurité, de gestion des mouvements sociaux, l'appui apporté aux projets des collectivités l'emportent généralement sur toute vision à long terme.

Interlocuteur des élus locaux et facilitateur, le préfet en est, par certains aspects, leur interprète car il traite surtout des projets ponctuels, le plus souvent en phase finale d'étude, avec l'obligation de répondre rapidement sans disposer d'une analyse globale.

De même, il lui est difficile de défendre des intérêts sans les avoir fait partager par les élus locaux ; *« les réticences sont fortes dès lors qu'il s'agit de débattre d'orientations stratégiques avec les collectivités locales »* - (parole d'auditeur : *« les préfets ne sont pas motivés pour tenir un discours qui contrarie les élus locaux »*).

Les services préfectoraux, certes, n'ont pas été les derniers à mettre en œuvre des démarches internes d'écoresponsabilité. Si les services audités font unanimement remonter que les préfets s'expriment rarement sur les objectifs du développement durable, dans le meilleur des cas ils ne s'opposent pas aux initiatives des services.

Les constats qui précèdent font donc apparaître des enjeux de motivation, de formation et de coordination interministérielle.

17. Pour assurer la nécessaire cohérence de l'État, il faut développer une volonté interministérielle de portage du développement durable entre le MEEDDM et les autres ministères tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

1.4 Quel État local ?

L'audit est intervenu dans un contexte de réorganisation des services déconcentrés de l'État. Les enquêtes ont fait remonter de nombreuses interrogations liées à cette réorganisation, en lien avec une interrogation sur le rôle futur des services du MEEDDM, de l'État plus généralement. Les cultures d'aménagement et de projet des services de l'Équipement, la culture environnementaliste des DIREN et la culture de la norme et des règlements des DRIRE cherchent à se maintenir.

Les fonctions régulatrices imparties à l'État, bien que portées par certains, sont rarement valorisées. Des interrogations sont sans réponses sur la mission et le rôle de l'État local, notamment face à la mise en œuvre de la gouvernance. Ce point devra donc faire l'objet d'une attention particulière.

1.4.1 Des attentes fortes concernant les rôles des échelons territoriaux des services de l'État

Le besoin de clarification des missions et compétences imparties à chacun des niveaux territoriaux est remonté de toutes les enquêtes sans exception, avec parfois des prises de positions préalables divergentes suivant les services rencontrés. C'est ainsi qu'une DDE estime que « *pour ne faire que du contrôle, le niveau régional suffit, mais que pour l'animation locale, le niveau départemental est nécessaire* » alors qu'à contrario certains cadres d'une DREAL pensent que l'échelon départemental n'a plus d'avenir. Nous distinguerons à ce propos deux niveaux d'analyse :

Entre le niveau départemental et le niveau régional - Le besoin de clarification des rôles n'est pas exempt d'interrogations sur l'avenir du niveau départemental nourri par un « *discours ambiant qui valorise le niveau régional* » (deux DDE). Un rôle d'animation est reconnu aux futures DREAL, mais la plupart des services départementaux jugent indispensable de maintenir un niveau départemental « facilitateur », qui vienne en appui de la gouvernance locale, favorise l'émergence de projets et contribue au développement des compétences au sein des milieux professionnels (comme l'énonce une DDE). On a pu observer les prémisses intéressantes d'une coopération entre échelons départementaux et régionaux entre les DDE/DDAF et la DRE-DIREN Bourgogne (cf. séminaire sur le développement durable au cœur des politiques publiques organisé par le CIFP).

Entre l'échelon central et les services déconcentrés - De nombreuses interrogations sont également remontées à ce niveau, surtout de la part des services départementaux qui se trouvent en porte-à-faux vis-à-vis des collectivités locales en contact direct avec les services centraux et/ou les agences en charge de politiques sectorielles. C'est le cas notamment dans le cadre des appels à candidature pour certaines opérations innovantes (par exemple les éco-quartiers) ou pour les actions du Grenelle dont les moyens financiers relèvent de l'ADEME. A ce sujet on peut noter que, même si l'ADEME est considérée comme un partenaire incontournable, des interrogations s'expriment quant aux modalités de travail en commun, même si quelques collaborations positives sont signalées ici ou là par plusieurs DDE. La convention récemment passée entre le MEEDDM et l'ADEME est censé régler une partie des difficultés rencontrées.

La question de l'organisation en réseau des expertises a également été abordée par certains audités. Des réponses sont apportées dans les rapports récents du CGEDD (« L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT », « De l'ingénierie à l'expertise » et « Audit thématique d'initiative nationale sur le Réseau Scientifique et Technique du MEEDDAT »).

Les contacts directs sur des exemples concrets avec les directions générales ne sont pas souvent évoqués dans les audits : sont-ils si peu présents dans le paysage familial des services déconcentrés ?

1.4.2 Une « subsidiarité » aux contours encore incertains

Cette question renvoie à la responsabilité spécifique de l'État et des collectivités dans un contexte institutionnel en pleine mutation. En effet, des services de l'État associés à l'élaboration de projets locaux ne doivent pas être en charge des procédures d'instruction et d'autorisation. Se placer en position de juge et partie est préjudiciable à l'indépendance et à l'image attendue d'un État impartial et garant. Les DRIRE (ICPE) et leur tutelle ont su, il y a plus d'une décennie, clarifier leur posture et gagner en légitimité.

Localement, les services se sont interrogés sur leurs rôles vis-à-vis des collectivités locales, avec des réponses très variées suivant les contextes.

Aucune typologie ne se dégage des retours des audités (département rural ou fortement urbanisé / collectivités engagées ou non dans des démarches de développement durable...).

Le spectre des positionnements est très large et oscille de façon répétée entre le retrait (« *les collectivités ne nous attendent pas* »), et le pragmatisme d'une « *logique de cueillette* ». C'est avec cet état d'esprit qu'une DDEA indique que « *le conseil général nous sollicite sur les maisons médicales subventionnées par des financements européens pour le développement local* ». La plupart des services en départements ruraux soulignent toutefois qu'ils répondent aux besoins et aux attentes des petites communes rurales avec le souci de rester présents.

Si les fonctions régaliennes et l'émergence d'une intelligence territoriale portées par l'État ne posent pas de difficulté aux audités, il en est tout autrement, au regard des principes de responsabilité et de subsidiarité, avec les fonctions de conseils et d'appui à l'ingénierie de projets des collectivités.

La décentralisation impose de considérer les responsabilités en propre de l'État d'une part, des collectivités d'autre part ; et d'apprécier, dans ce second cas, la plus-value que l'État peut cependant leur apporter pour promouvoir le développement durable.

1.4.3 Quelle pratique de la gouvernance pour les services de l'État déconcentrés ?

L'audit a permis de constater que les services se positionnent facilement dans les démarches d'enquête publique, parfois d'animations conduites par la Commission nationale du débat public (CNDP), en faisant appel à leur expérience de terrain, mais aucune observation ni un travail de réflexion n'a encore été fait sur les nouvelles formes de gouvernance (à cinq), sur la

méthodologie qu'il conviendrait d'appliquer à cet effet. Il convient de signaler que les cultures des différents services sont différentes au regard des principes de transparence et de participation.

En termes de dialogue avec les acteurs locaux, les services font plutôt référence à leurs relations particulières avec les « professionnels » (même si c'est pour regretter leur absence parfois) et sont soucieux à ce titre de maintenir ou de construire des « compétences » (c'est-à-dire une culture technique sur des éléments de dialogue portant sur le contenu des dossiers). Tout au plus est cité sur ce sujet de la gouvernance le souci « d'articuler le public et le privé ».

La place de l'État dans les nouvelles formes de partenariat public-privé, telles que promues dans le cadre du Sommet de Johannesburg, sera également à définir pour l'avenir.

Rien n'est dit dans les services sur les différentes postures de gouvernance telles qu'elles sont construites au niveau de la communauté européenne ou du Grenelle :

- État un « parmi les cinq », (exemple : Agendas 21).
- État promoteur du fonctionnement « à cinq » ;
- État garant des engagements en matière de participation, pris au nom de la Nation.

18. L'État doit se mettre en mesure de garantir dans les faits les principes de transparence et de participation portés par la Convention d'Aarhus et la directive Inspire. Il doit garantir la qualité du débat public sous toutes ses formes institutionnelles : Commission nationale du débat public (CNDP), commissions locales d'information et de sécurité (CLIS), commissions administratives départementales..., ou non institutionnelles, telles que le Grenelle l'a déjà mise en œuvre.

2. Les leviers du changement pour les services

Ce chapitre s'efforce d'appréhender les conditions nécessaires à l'évolution de l'ensemble des services pour atteindre les nouveaux objectifs assignés au MEEDDM à la lumière notamment des expériences intéressantes qui ont pu être identifiées.

2.1 L'État s'appuie dorénavant sur de nouveaux fondamentaux

2.1.1 Les apports du Grenelle

« Le Grenelle, c'est l'affaire des Parisiens, c'est l'affaire du Ministre ».

L'analyse de la perception du Grenelle par les agents est riche d'enseignements. En effet, on lui reconnaît d'avoir permis une certaine forme de légitimation des discours mais on ne classe pas sa tenue parmi les événements qui auraient bouleversé les modalités ou les priorités de l'action locale. Certains prétendent avoir été davantage guidés par le projet stratégique du ministère, ou s'être impliqués dans le développement durable sous l'effet d'impulsion d'une fusion (ex. : DDE/DDAF).

Tout se passe comme si les mutations essentiellement structurelles s'étaient déroulées à part du Grenelle, hors son champ d'influence. Cette réticence à reconnaître au Grenelle un impact sur les politiques publiques des échelons déconcentrés ne peut qu'interroger.

Il semble avant tout avoir été reçu par les agents comme un acte de communication politique ayant de faibles incidences pratiques. La portée juridique ou financière (création de postes) liée au Grenelle semble avoir été, dans l'ensemble, mal identifiée.

Ce paradoxe mérite une analyse.

2.1.1.1 L'effet mobilisateur et de légitimation des discours

« Le Grenelle a donné du sens à l'action ».

Pour être appliqué, le développement durable demande une mise en mouvement des organisations et des personnes. Le Grenelle a contribué à la mobilisation des services par l'élan qu'il a incarné au niveau de la société française et par le fait qu'il a impliqué l'ensemble des acteurs sociaux (État, entreprises, syndicats, collectivités locales, associations). **L'État découvre alors, que dans bon nombre de cas, il n'est qu'un acteur parmi les cinq.** Il a permis d'illustrer un changement de culture : *« On se pose les questions que l'on ne se posait pas avant »*. Pour les agents fortement engagés dans le développement durable, il est venu en soutien d'une mobilisation personnelle aux effets d'entraînement jugés insuffisants : il a été le signe emblématique de la saisie officielle des enjeux du développement durable par l'institution.

Le Grenelle a permis aux agents des services déconcentrés de légitimer certaines positions pour promouvoir le développement durable. C'est d'autant plus important que, jusqu'alors, les agents ne se sentaient pas toujours en mesure de tenir des discours pro actifs, parfois faute de compétence et de moyens, parfois du fait des contradictions de leur propre administration (cf. supra).

« Le Grenelle a donné une légitimité à l'intervention de l'État, en termes de portage des politiques publiques auprès des acteurs de la société civile ».

2.1.1.2 Des inquiétudes sur les moyens affectés au regard des objectifs annoncés

La question des « moyens » alloués par le Grenelle suscite des interrogations. Certains agents font état d'une « *tension sur les effectifs* » et d'un faible temps disponible pour s'occuper du développement durable. Ils précisent : « *Faut pas rêver, ce sera difficile de faire mieux* ». Le développement durable leur semble devoir s'ajouter aux autres missions et provoquer un surcroît de charge de travail.

Confrontés à cette situation les services départementaux ne comprennent pas pourquoi ils ne disposent pas de postes créés dans le cadre du Grenelle ; « *cela nécessite des moyens et des compétences* ».

- A titre d'exemple, le service navigation Rhône-Saône doit assurer un double rôle police, (eau, pêche, chasse) et de conseils. Mais, dans les faits, ni le service navigation ni à moindre niveau les DRIRE n'ont les moyens de s'assurer du respect des autorisations délivrées, ce qui pose le problème de l'efficacité de l'action administrative.

- Pourtant une réforme globale est possible par des redéploiements stratégiques à grande échelle. Le CETE d'Aix a entrepris d'analyser toutes ses fonctions élémentaires au regard des nouveaux objectifs (le Grenelle), et de redéployer en trois ans un tiers de ses activités antérieures les plus classiques vers les missions les plus « grenelle-compatibles ». La démarche effectuée de façon rationnelle et participative a reçu un très bon accueil au sein d'un CETE maintenant bien adapté aux nouvelles attentes.

19. Le Grenelle légitime l'engagement des agents mais les institutions déconcentrées doivent se recentrer par un redéploiement important des effectifs vers les fonctions définies dans l'esprit du Grenelle, avec une professionnalisation de ces fonctions.

2.1.1.3 Les pratiques évoluent indépendamment du Grenelle : le Grenelle n'aurait rien changé ?

« Le Grenelle et les orientations qui en découlent, mais aussi la RGPP et la fusion DDE-DDAF sont venus confirmer les actions retenues, en infléchir certaines (comme l'évolution de l'ingénierie publique), mais on ne peut pas dire qu'il ait généré des évolutions ».

« Il y a déjà des textes à appliquer qui mettent en œuvre le développement durable, le Grenelle est le prolongement de ce qui se fait déjà ».

« *Pas de changement de cap* ».

« *Une mobilisation bien antérieure au Grenelle* ».

Les citations des audités montrent à quel point le Grenelle de l'environnement a été mal compris par les agents des services déconcentrés, notamment dans sa traduction concrète d'élaboration conjointe avec les parties prenantes. Les agents revendiquent haut et fort de n'avoir pas attendu le Grenelle pour mettre en place le développement durable dans leurs démarches et leurs pratiques. Il faudrait faire la part entre une lassitude à l'égard du traitement médiatique, et une incompréhension des enjeux de fond et notamment du gap sur les objectifs de résultat à atteindre.

2.1.1.4 Le besoin de cohérence des choix de l'État central

Encore récent, le MEEDDM apparaît parfois aux services comme peu cohérent. Par exemple, en matière de fonctionnement de l'organigramme, le CGDD n'a semble-t-il pas été ressenti comme suffisamment présent au moment du dialogue de gestion. Le MEEDDM ne pourra gagner en légitimité et en crédibilité, à la fois en interne et à l'externe, qu'au prix d'une cohérence de tous les instants.

Or, comme on l'a dit, les services sont souvent confrontés à des arbitrages difficiles face auxquels ils manquent non seulement de méthodes mais aussi d'orientations claires de la part du niveau national. Ainsi, la mise en œuvre de la politique de logements sociaux est confrontée à un choix entre le financement d'investissements d'économies d'énergie dans les logements existants ou à construire, et la réalisation d'un grand nombre de logements à un coût moindre mais inadaptés aux enjeux à venir (que vaut à cet égard la Réglementation Thermique 2005 ?).

Les difficultés de fonctionnement d'une DDEA avec la dispersion de ses services sur trois sites dont deux « énergivores ».

2.1.2 L'effet d'entraînement des engagements de l'État

Lorsque l'État s'implique résolument, un cercle vertueux semble s'enclencher. On peut parler à ce titre d'un effet d'entraînement des engagements de l'État. Toutefois, ces effets méritent d'être analysés pour comprendre plus précisément leur origine (réglementaire, engagement international, rapport à la norme, etc.) et de quelle manière ils contribuent *in fine* au passage à l'acte.

2.1.2.1 Le réglementaire légitime l'État, mais celui-ci l'assume-t-il suffisamment ?

L'action des services en matière d'inspection des installations classées, ou de police de l'eau est reconnue comme experte dans ses dimensions techniques comme juridiques, faisant l'objet d'instructions précises, de pilotage clair et d'une efficacité certaine, même si les moyens dédiés sont encore considérés insuffisants. De même, le recours au contrôle des

vitesse ou la maîtrise de bon nombre de risques technologiques ont permis de réels progrès aboutissant par exemple à la réduction des accidents de la route. Cependant, selon un rapport local de l'audit : *« Les polices, dont les conséquences sont importantes, n'ont pas donné le sentiment d'un ensemble aussi maîtrisé qu'on pourrait s'attendre à le trouver s'agissant d'une responsabilité en propre de l'État ».*

L'image n'apparaît en effet pas identique sur d'autres polices, du moins l'expression spontanée des audités en est-elle faible ; alors que la diversité des sujets fait appel à de réelles expertises spécifiques et variées : évaluation des risques naturels ou technologiques, écologie, hydrologie, transport et mobilité, urbanisme et construction, paysages, droit public....

Formellement, les procédures, au cœur de la responsabilité de l'État, ne semblent pas présenter d'aspérités : peu de refus de dossiers sont signalés et d'ailleurs peu sont comptabilisés dans les indicateurs de la LOLF. Par ailleurs, sauf pour ce qui concerne les DRIRE, le constat des infractions éventuelles est laissé à d'autres acteurs que les services déconcentrés : établissements publics (ONEMA, ONCFS.....), ou gendarmerie pour les permis de construire.

L'engagement des services et de leurs agents représente pourtant objectivement un poids essentiel de l'action administrative, notamment départementale, par l'écoute des pétitionnaires, citoyens et collectivités, l'instruction des nombreux dossiers et procédures dans leur complexité, la présentation des rapports en commission administrative, la délivrance des autorisations et l'exercice des contrôles.

Dans ce contexte, **l'instruction administrative des dossiers** constitue pour l'essentiel un service de sécurité juridique et technique fourni aux pétitionnaires afin qu'ils consolident leur finalité économique et sociale, et progressivement environnementale.

Les recours et les contentieux émaillent cette activité, ils sont naturels en démocratie – les tribunaux administratifs ayant à statuer. Il faut cependant souligner **la montée en puissance des précontentieux et contentieux européens coûteux** budgétairement et surtout coûteux en image pour la Nation. Ils manifestent certaines insuffisances des fonctions régulatrices de la puissance publique au regard des biens publics mondiaux :

- accouchement long et difficile, sous la pression de la Cour de justice des communautés européennes, du réseau Natura 2000 ;
- déséquilibre écologique de l'étang de Berre, des aménagements estuariens (Loire, Seine) ;
- surpêche en mer (contentieux dit « poissons sous taille ») ;
- nitrates en Bretagne....etc.

Ces différents constats invitent à réfléchir sur l'insuffisante activité réglementaire de l'État ; sa capacité à l'exercer et aux moyens qu'il est prêt à mettre en œuvre pour s'y conformer.

2.1.2.2 Les directives européennes : des outils essentiels pourtant méconnus

La méconnaissance par les services des engagements de l'État, tout particulièrement des directives et règlements européens, apparaît d'autant plus étonnante, qu'après avoir été formellement validées par nos propres autorités politiques, 85 % des règles en matière

environnementale proviennent du niveau supra-national. Or, le classement de la France au palmarès du respect des directives fluctue, selon les années, médiocrement **entre la 15ème et la 18ème place des pays européens**. Méconnaissance d'une part, mais aussi dévalorisation dans les représentations des fonctions de police et comprises chez les anglo-saxons comme actions préventives, pourtant essentielles : *« La dernière et la plus forte raison de rejeter une posture du service qui serait uniquement régaliennne et contrôleuse (fonction de police), c'est qu'il est parfaitement assuré qu'il ne s'agit pas d'un type de gouvernance durable par définition même »*. Aujourd'hui, les agents des DIREN reconnaissent, plus volontiers que les autres, le rôle positif de l'Union européenne, en matière de législation environnementale notamment, et réclament une meilleure traduction de ces engagements à l'échelle nationale.

Face à ces **constats d'insuffisance dans l'effectivité du droit**, -la France n'étant pas la seule-, il faut souligner la publication récente (19 novembre 2008) d'une directive singulière affichant une nouvelle compétence de la Commission (par subsidiarité ascendante !) visant la protection de l'environnement par le droit pénal ; laquelle relevait auparavant de la seule responsabilité des États. Il est ainsi demandé à chacun des États de développer, dans des délais courts, les sanctions pour infractions à l'aide de pénalités proportionnées et suffisamment dissuasives.

Aussi, est-il **attendu par les services** que des **instructions nationales précises et détaillées** soient données afin de garantir une meilleure effectivité du droit en matière de gestion des biens publics, de protection et d'équité.

Il apparaît nécessaire, de ce fait, **de former plus systématiquement les agents** au fait européen et international en matière de « biens publics mondiaux », et au contenu de nombreuses directives, règlements et engagements européens ou internationaux (plus de 300).

Ainsi, par exemple, la construction des réglementations a-t-elle évolué progressivement à l'échelle européenne, d'obligations de moyens (existence d'une station d'épuration) à des obligations de résultats sur les milieux (bon état écologique des masses d'eau, bon état de conservation des habitats et des espèces ...), **ce qui va nécessiter un niveau d'expertise des services publics de plus en plus grand pour apprécier la capacité des acteurs territoriaux à atteindre ces objectifs de résultat**, et négocier avec eux des calendriers d'action puisque les directives fixent des échéances précises. De même, l'attribution des aides de la PAC fait l'objet d'une conditionnalité environnementale, avec des critères qui ne peuvent se limiter à la satisfaction de règles simples, mais doivent tenir compte des contextes locaux (cours d'eau, nappes phréatiques, préservation d'habitats, nature des sols, etc.).

Or, force est de constater que, sauf exception, les services n'ont pas conscience de ces évolutions et ne les ont pas encore enregistrées, continuant à fonder leur action régulatrice sur des processus, moyens et normes qui ont forgé jusqu'à présent le paysage administratif. C'est bien vers une compréhension, par les agents, de la complexité du développement durable qu'il faut tendre, et non vers une simplification réductrice.

20. Il faut donner des instructions précises pour que l'État fasse respecter ses engagements dans la gestion des biens publics, la prévention des risques et l'équité entre les citoyens. Il importe de s'inscrire dans des obligations de progrès continus fixant des objectifs de résultat à des échéances identifiées.

2.1.2.3. Norme et régulation : une nouvelle exigence

Ce « **paysage** » **des références et des codes évolue, s'enrichit et se diversifie** ; les règles sont utilisées pour mettre en mouvement la société vers un développement plus soutenable, chacun ayant un cadre d'utilisation spécifique :

a) les obligations de processus, ou de moyens. Ce sont elles qui font l'essentiel de la culture administrative : respect des règles d'urbanisme, d'un processus de conduite de projet ISO 9001, d'élaboration d'un SDAGE, présence d'un équipement, enquêtes publiques.... Ces obligations garantissent notamment la sécurité juridique de l'action publique et sont particulièrement applicables dans le cadre de la standardisation des produits : réglementations thermiques (RT 2005), ou les sécurités (transport, accessibilité...) ;

b) les obligations de résultat, dans un esprit de progrès continu et de promotion du développement durable (art. 6 de la Charte constitutionnelle), correspondant à des engagements pris au niveau national (Grenelle) ou international (paquet climat/énergie), aux objectifs de résultats mesurables. **La culture des résultats exige une qualification de l'expert, à la différence de la culture des moyens et des procédures.**

Par exemple :

- pour l'atténuation de l'effet de serre : neutralité carbone demandée pour la génération actuelle des contrats de projet État/Région (CPER 2006) ; bâtiment à basse consommation BBC en 2015 (Grenelle), paquet climat/énergie et ses réductions de 20 % à 30 % des émissions de CO² à l'horizon 2020 (2008), réduction de 75 % à l'horizon 2050 (facteur 4, loi 2005) ;
- pour la biodiversité : arrêt de toute perte de biodiversité d'ici 2010, et création de corridors écologiques (trames verte et bleue du Grenelle) ;
- pour l'eau : protection des aires d'alimentation des captages d'ici 2010 et reconquête du bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015 ;
- pour la prévention des risques : création de zones d'expansion des crues, agréments Reach, ... ;
- pour l'agriculture biologique : 6 % SAU (surface agricole utile) en 2010, 15 % en 2013, 20 % en 2020.

Parallèlement à ses propres engagements, l'État doit intégrer une acception anglo-saxonne de la notion de « norme ». Les accords volontaires sont des engagements libres des acteurs économiques pour organiser la concurrence, la transparence et l'image des entreprises : AFNOR, EMAS, ISO 14000-21000, GRI Ils sont un signe pour les services d'une mise en mouvement de la société, prenant même parfois l'État à témoin pour qu'il promeuve ces engagements – ex. : les conventions d'engagement du Grenelle, éco-emballages, agriculture biologique...

L'ensemble de ces perspectives normatives est aujourd'hui **à prendre en compte dans le cadre du dépassement des capacités naturelles de régénération de la planète**, voir de nos territoires locaux. Ainsi notre développement ne peut plus se satisfaire d'impacts faibles, ou neutres, mais doit viser parallèlement à réparer, restaurer, voire même **produire les biens publics mondiaux**.

Une **inflexion volontariste** a émergé depuis les accords de Rio : c'est ainsi que, depuis une décennie, les compensations à la traversée forestière de nouveaux tracés routiers sont passées progressivement de 1/1 à 3/1 en surface puis davantage selon les cas, qu'il est prévu de créer de nouvelles infrastructures écologiques, ou encore, qu'au delà de leur usage traditionnel, des bâtiments devront être conçus pour produire davantage d'énergie qu'ils n'en consomment (bâtiments à énergie positive) au plus tard en 2020.

Les services n'ont pas encore intégré ces visions prospectives sur le long terme, et cette dimension du nécessaire progrès continu dans leurs activités et leurs décisions, qui bouscule le rapport traditionnel à la norme des agents de l'administration française.

2.1.3 En interne aux services : il est nécessaire de construire une vision intégrée du territoire pour porter les missions du service

Les analyses territoriales sont reconnues par tous les services enquêtés comme étant le fondement indispensable d'un point de vue étayé de l'État sur le développement durable des territoires.

Les remontées obtenues relativement à ce champ soulignent deux points :

- les expériences positives déjà menées en la matière, ayant permis la construction d'une vision partagée entre services ou le partage d'expertises ;
- les obstacles rencontrés pour structurer de manière efficace cet axe de travail (insuffisance qualitative ou quantitative des systèmes d'information, organisations cloisonnées, moyens et compétences insuffisants et peu pérennes...).

Plusieurs niveaux sont déclinés dans les retours des audités :

- **celui de l'élaboration d'une vision commune** : c'est dans cet esprit qu'une DREAL a organisé un Comité Régional de l'Intelligence des Territoires, mais on retrouve la même logique de travail dans les services qui ont structuré des démarches de diagnostics territoriaux interministériels ;
- **celui de la hiérarchisation des enjeux** : à partir d'études prospectives menées en interministériel ou de la structuration de la parole de l'État dans le cadre des « porter à connaissance » pour des SCOT à enjeux ;
- **celui de l'organisation de la démarche** pour les services ayant mis cet axe de travail parmi leurs priorités stratégiques ou les départements dans lesquels des pôles de compétences fonctionnent avec dynamisme.

Tous concourent à **démontrer l'efficacité du partage collectif des analyses** dans l'appropriation des principes du développement durable appliqués aux territoires. C'est grâce à la constitution progressive d'un référentiel commun et stratégique des enjeux du développement durable que le sens général et la hiérarchisation des actions seront dégagés.

Il apparaît toutefois que, pour être reconnues et partagées, les démarches menées doivent être **légitimées**, ce qui pose la question de leur pilotage. On note en effet que les exemples signalés comme positifs relèvent soit d'un projet de service (qu'il soit de niveau régional ou départemental) soit de démarches interministérielles institutionnalisées.

21. Les projets de services déconcentrés doivent s'ordonner prioritairement autour de la construction d'une vision collective des enjeux pour l'État, sur les territoires où il doit exercer une vigilance particulière.

2.2 L'apport des outils et des méthodes

La mise en œuvre du développement durable repose sur l'application de méthodes spécifiques sans lesquelles les objectifs risquent fort de ne pas être atteints. Les ambivalences relevées par les agents concernant ces méthodes recouvrent trois champs :

- les outils ;
- le management ;
- la transversalité.

2.2.1 Les outils pédagogiques : complexes ou simplifiés ? L'exemple de la grille RST

Il existe de nombreux outils susceptibles de servir à la mise œuvre concrète des principes du développement durable. L'étude de l'école des Mines de Saint Etienne/Ademe (A. Boutaud) a identifié de nombreux **outils de questionnement et d'aide au développement durable (OQADD)** développés par les collectivités. Leur examen soulève toutefois un certain nombre de questions délicates. A commencer par leur finalité : atteignent-ils bien leur but, c'est-à-dire servir de référentiel aux agents dans l'exercice quotidien de leur métier pour qu'ils traduisent et appliquent concrètement le développement durable ? L'audit montre que la réponse à ces questions est très variable selon les agents.

Le cas de la grille RST 02, fréquemment cité, peut servir d'illustration. Cette grille s'est diffusée spontanément au sein des réseaux. Elle n'a pas bénéficié d'une promotion officielle et systématique. Elle est composée de questions, réparties en thèmes et sous-thèmes, permettant à l'agent qui l'utilise de prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement durable dans son analyse et de ne pas omettre de questionnements. Elle peut s'appliquer pour les projets, mais pas pour les territoires.

La préférence des agents va tantôt à une grille simplifiée (pour l'implantation d'une zone d'activité par exemple), tantôt à l'utilisation de la grille complète (pour l'aménagement d'un lotissement communal par exemple).

Elle est considérée par certains services, comme complexe et fastidieuse, surtout pour les projets partagés avec les collectivités alors que, pour d'autres, elle a été utilisée pour questionner les feuilles de route de la DDE. Cette différence de perception relève bien souvent de la culture d'origine des agents. Comme l'explique un audité de la DDEA Ariège, elle fonctionne bien lorsque les agents possèdent une culture à caractère technique.

Ces ambivalences sur la perception des outils méthodologiques permettent d'avancer qu'ils doivent être adaptés à la capacité des agents. La condition de leur efficacité réside dans une appropriation convenable. Les outils proposés aux agents par le ministère doivent donc recueillir une attention toute particulière. Trop simples, ils seront inopérants, voire contre-performants, trop complexes, ils décourageront. Dans les deux cas, ils n'atteindront pas leur objectif. Il faudra évidemment veiller à ne pas favoriser des outils qui proposeraient une vision trop étroite du développement durable.

22. Il existe des outils et méthodes adaptés aux sujets : HQE, calcul en coût global des bâtiments (CGDD), RST 02, ISO 26000, Agenda 21, pour lesquels il convient de développer des formations afin qu'ils soient appropriables par le plus grand nombre.

2.2.2 La voie du management : le développement durable, faire-valoir ou intégrateur ?

Le manager²⁰ détient les clefs du passage à l'acte.

L'influence de la fonction de management sur la mise en mouvement des services vers la prise en compte du développement durable a été **largement commentée par les audités**. Elle remplit un rôle majeur. C'est le manager qui détient les clefs du passage à l'acte. A l'inverse, quand le discours du directeur ou des cadres n'existe pas, ou est insuffisant, cantonné à la communication, à un chargé de mission isolé ou à l'écoresponsabilité, l'appropriation du développement durable par les agents est plus difficile : tâtonnements, crainte de s'engager sans directive et sans appui.

Selon les audités, le manager joue ainsi un rôle fondamental dans **l'accompagnement du changement** : il encourage et motive les agents, il les oriente vers l'information et vers des formations, il structure l'organisation de manière à pouvoir atteindre les objectifs (transversalité, etc.), il oriente l'action publique vers le long terme, il prend des initiatives et les encourage, il gratifie les agents, il active les réseaux et assume personnellement la fonction d'intégration propre au développement durable.

23. Le processus de recrutement des managers doit comprendre une appréciation de leur capacité à exprimer le sens de l'action publique.

2.2.3 Jouer ou non la transversalité ?

Si les audités soulignent majoritairement l'importance de la fonction de management, ils sont en revanche **plus nuancés sur le rôle des organigrammes** pour progresser dans la mise en œuvre du développement durable. La transversalité entre les services - qui semble pourtant logique au regard de la transversalité des problématiques - n'est pas toujours considérée comme souhaitable et/ou possible par les agents. Concrètement, ils ne sont pas favorables à la visite à l'improviste du chargé de mission développement durable dans n'importe quel service !

Si l'on accepte que le développement durable devienne le cœur du management du service, il est naturel de chercher à **structurer son organisation et son fonctionnement en conséquence** ²¹. Sur ce sujet, les services ont réagi très différemment, offrant un **large éventail de possibilités** :

- création d'unités structurelles temporaires (par projet) ou permanentes pour assurer les fonctions évaluatives ou de pilotage du développement durable ;
- création d'un service dit « de stratégie territoriale et de conseil » pour gérer le

²⁰ Incarné par une équipe de direction ou un responsable.

²¹ L'essentiel réside moins dans l'organigramme que dans les processus qui permettent l'échange, la coopération, les confrontations entre services et avec les partenaires.

développement durable et désignation de correspondants territoriaux d'aménagement ;

- création d'un poste de chargé de mission développement durable qui soit référent pour les services et animateur d'un réseau de correspondants « *étonnante plus-value du chargé de mission développement durable* » ;
- création d'un poste de correspondant développement durable limité à la veille documentaire et à la sensibilisation des agents ;
- volonté de ne pas créer de poste de chargé de mission spécifique au développement durable (car « c'est l'affaire de tous »), la transversalité du développement durable étant assurée au niveau du comité de direction et portée par le directeur ;
- mise en place de réunions d'examen concerté.

Lorsqu'un poste de chargé de mission développement durable est créé, il présente pour certains l'avantage premier de rendre lisible **la traçabilité des avis et des décisions**.

Dans tous les cas, la tendance est au **renforcement des vocations de généraliste ou d'assembleur**, qui permet de créer les conditions favorables au dialogue et à la transversalité.

Au regard du développement durable on observe donc des pratiques de management et des **organisations contrastées** dans les différents services. Ils sont le reflet de conceptions différentes de la mise en œuvre efficace de la transversalité.

24. Une réflexion doit être engagée sur la complémentarité et l'efficacité des fonctions à mettre en place dans les services pour assurer la transversalité et la traçabilité des décisions, car toutes les organisations ne se valent pas.

3. Pour une dynamique d'accompagnement au changement

Pour sa mise en œuvre concrète, le développement durable doit s'appuyer sur une culture et sur des méthodes radicalement différentes des pratiques traditionnelles de l'administration d'État. Si les nombreux constats faits en première partie ont amené l'équipe d'audit à faire plusieurs recommandations, **l'accompagnement au changement dans les services ne peut se satisfaire de la somme de ces mesures**. Une mise en perspective est indispensable sur un sujet aussi vaste et complexe.

Pour introduire les propositions faites dans cette troisième partie, il nous semble donc primordial d'insister sur le fait que la prise en compte du développement durable passe par une philosophie de l'action publique. De cette réflexion découle une conception renouvelée du management permettant la mise en capacité d'action des services.

Maintenant que les grands axes de la volonté politique ont été donnés pour l'administration de l'État il faut mettre en place une gouvernance interne à la mesure des défis qui se posent à la société et en particulier :

- se recentrer sur de nouveaux rôles et de nouvelles attitudes ;
- en tirer toutes les conséquences en termes d'organisation et d'adaptation des services ;
- soutenir et non plus faire à la place de partenaires responsables qui sont maintenant identifiés (notamment par la gouvernance à cinq) ;
- mobiliser les agents et le management sur les nouvelles finalités du développement durable.

Sur cette base, la structuration de la dynamique de changement nous paraît devoir s'articuler autour de cinq points majeurs :

- clarifier les postures de l'État et du MEEDDM ;
- développer des méthodes de raisonnement et de travail propres au développement durable ;
- développer la capacité d'initiative et dynamiser les modes de décision internes ;
- redéfinir pour l'État l'approche des territoires et s'y adapter ;
- mettre en place en urgence un plan de formation à la fois général au développement durable et professionnel au regard des nouvelles missions, des nouveaux savoir-faire et des nouveaux métiers.

Il nous paraît nécessaire de décliner ici à nouveau les conditions d'une mise en œuvre réussie du développement durable ; elles passent par :

- une prise de conscience généralisée, et en particulier de la part des dirigeants ;
- une appropriation des enjeux environnementaux et sociaux par les acteurs économiques ;
- **le développement des outils attachés au principe d'intégration :**
 - **observations, veille et prospective (en savoir plus) ;**
 - **évaluation intégrée (globale) et pluraliste (juger mieux) ;**
 - **concertation, médiation, gouvernance à cinq, débat public (obtenir la participation des parties prenantes).**

3.1 Clarifier les postures de l'État et du MEEDDM

3.1.1 Construire la vision territoriale de l'État stratège

Pour tendre vers un État plus stratège, animateur et régulateur, ses représentants doivent pouvoir fonder leur action sur des bases objectives et une vision suffisante du long terme (plusieurs décennies) et des solidarités attendues, par :

- La compréhension et **l'assimilation des enjeux et des engagements** précis de la Nation pris aux niveaux national et supranational (SNDD, paquet-climat, directives, conventions internationales...) ;
le recueil et **l'analyse des données territoriales**, leur diffusion en transparence (cf. chapitre 3-2-1) et la gestion des systèmes d'information.
- **L'élaboration**, en interministériel, de la **vision territoriale de l'État** :
 - diagnostics territoriaux (profil environnemental, analyses économiques et sociales) aux échelles pertinentes pour l'État : massifs, bassins, façades littorales, grands territoires d'équilibre et de solidarité fonctionnels, mais aussi territoires d'interstices ou singuliers... ;
 - formulation d'une vision de long terme pour ces territoires intégrant :
 - les engagements pris par l'État, dans une vision prospective, avec des objectifs de résultats, en matière de logement, et de biens publics : climat, biodiversité, prévention des risques, eau, paysages... qui tiennent compte des perspectives démographiques ;

- les déclinaisons territoriales de cette vision stratégique aux échelles pertinentes : (focales inter-territoriales, voir intra, et aux franges des périmètres institutionnels...) pour construire et cadrer une parole cohérente de l'État relative par exemple à la répartition des efforts attendus de chacun au regard des engagements pris, dans un esprit de solidarité inter-générationnelle et inter-territoriale (logement, mobilités, précarité énergétique, atténuation de l'effet de serre et adaptation, services écologiques...).
- **l'évaluation régulière des évolutions**, notamment des vulnérabilités sociales et environnementales de la ville post-carbone, de la transition vers une économie écologique, des dynamiques territoriales à l'horizon 2030, des mutations de la gouvernance territoriale multi-échelle... ; ainsi que la caractérisation des évolutions et des cinétiques d'atteinte ou non des engagements pris par la Nation ;
 - la mise à disposition du public par tout moyen de ces évaluations (rapportage du local au niveau européen, statistiques, éléments prospectifs...), pour assurer la transparence et la participation ;
 - cela conduit à développer progressivement « **l'évaluation intégrée** » ²² au regard du développement durable, comme le font d'autres institutions : la Commission européenne, le Royaume-Uni (sustainable assesement).

25. Construire à la fois la vision territoriale de l'État fondée sur ses engagements, et des systèmes d'information et d'évaluation gérés à des fins de transparence et de participation citoyenne.

3.1.2 L'État « régulateur », garant des engagements de la Nation

Cette fonction est au cœur du rôle et de la responsabilité d'autorité de l'État dans la société. Dans leur domaine de compétence spécifique, les services déconcentrés du MEEDDM sont en charge des **régulations** en matière : d'écologie, de prévention des risques, d'énergie/climat, de mobilité, d'urbanisme et de logement, correspondant aux codes de droit public et engagements gérés par le MEEDDM.

Dans ces domaines ils doivent exercer leur vigilance sur les plans, programmes et projets émanant des acteurs nationaux et territoriaux. Le champ des lois et règlements est en effet un outil institutionnel essentiel de **régulation** et d'**équité**, « code génétique de l'État » oublié de certains services : « *Certains agents craignent de ne plus être capables de porter le jugement de l'État, faute de pratique. Il n'est pas facile d'assumer le rôle autoritaire dans un cadre régalien, après avoir été longtemps partenaire* ».

²² Évaluation intégrée voir glossaire annexe 2.

Aussi les services doivent-ils s'investir, ou se réinvestir sur :

- la qualité du « **dire de l'État** » en amont, par une déclinaison appropriée de la vision de l'État (voir supra) aux différentes échelles des plans, programmes et projets ;
- l'instruction attentive des actes réglementaires prenant en compte systématiquement aux fins d'une « évaluation intégrée » les **principes essentiels** : long terme, prévention, « conciliation » des intérêts économiques, sociaux et environnementaux, coût complet, irréversibilité, progrès continu, un objectif de résultat aux différents termes des engagements de la Nation, transparence et débat public, gouvernance à cinq ;
- l'exercice de la fonction d'**autorité environnementale** prévue par les directives aux deux stades chaque fois que nécessaire : en amont le cadrage préalable (ou « scoping » selon les directives) afin d'améliorer la qualité des études d'impact des projets, et en aval de la procédure l'évaluation des mesures d'évitement d'atténuation ou de compensation pour éclairer le public ;
- les actions de contrôle et de police. La légitimité est incontestable en ce domaine pour peu que le sens de l'action soit reformulé : **prévenir la dégradation des biens publics et des liens sociaux** et assurer l'équité et la solidarité :
 - en organisant et renforçant significativement les polices spéciales dans les différents champs de responsabilité de l'État : urbanisme, construction, transports, ICPE, paysage, eau, risques, nature..., et la conditionnalité des aides de la PAC en agriculture ;
 - en déclinant la récente directive relative au droit pénal : définir et arrêter des programmes pédagogiques et de contrôles opérationnels à la fois préventifs et curatifs.
- les leviers économiques par :
 - la mise en place et la gestion effective de critères de **conditionnalité à l'attribution des aides**, en cohérence avec les engagements de la nation. Ainsi, par exemple, les aides au logement doivent-elles progressivement, et sans attendre, permettre la mise en mouvement des maîtres d'ouvrage et des professionnels pour assurer l'atteinte des objectifs de la généralisation des bâtiments basse consommation (BBC) à l'horizon 2015 ;
 - le développement des « signaux prix » (fiscalité... à faire évoluer, contribution climat-énergie...).

26. Remettre au centre de l'action de l'État ses fonctions régulatrices pour prévenir la dégradation des biens publics et des liens sociaux, assurer l'équité et la solidarité. Des instructions doivent être données pour renforcer les nécessaires contrôles et garantir la qualité des régulations dont la mise en œuvre relève du ministère.

3.1.3 L'État impulseur et promoteur du développement durable : « les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable »²³

Aussi, l'État et ses services doivent se donner les moyens d'informer, d'animer, et d'impulser les politiques portées par la **Stratégie nationale de développement durable (SNDD)**.

Cette responsabilité de promotion du développement durable peut s'exercer de nombreuses manières :

- développer la **recherche** et l'**innovation**, mettre au point les **outils et méthodes** en matière du développement durable, contribuer à l'économie de la connaissance, grâce aux réseaux scientifiques et techniques ;
- afficher l'**exemplarité** de l'État dans sa gestion éco-responsable des moyens mis à sa disposition (circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 et ses incitations bonus-malus) ainsi qu'en matière sociale et de RSE ;
- développer la **pédagogie** du développement durable :
 - porter auprès de l'ensemble de la société civile, et de la puissance publique l'information sur le contenu de la SNDD et des politiques publiques associées :
 - faire connaître les principales méthodologies, et outils de déclinaison du développement durable (évaluation, Agenda 21...) ;
 - inviter et inciter les **acteurs** locaux et les collectivités locales à prendre leurs responsabilités : mise en œuvre pratique des directives européennes (atténuation des missions de GES, déchets, risques, assainissement, participation, responsabilité environnementale) et en matière de logement ;
 - orienter et soutenir la recherche, partager les expériences, les innovations et diffuser les bonnes pratiques et les exemples réussis ;
 - aider et soutenir les acteurs économiques, sociaux et associatifs et promouvoir leurs réelles avancées ;
 - déployer les campagnes nationales et faire évoluer les modes de production et de consommation ;
 - promouvoir et pratiquer la gouvernance partagée.
- **participer** à la planification stratégique aux échelles **infra-régionales**, en cohérence avec la vision territoriale de l'État.

Il s'agit, dans le cadre de la libre administration des collectivités de participer au même titre que les autres parties prenantes à l'élaboration des SCOT, PLU, SAGE, plan climat territoriaux, prospective territoriale... pour **y porter** les cohérences et solidarités inter-territoriales ou de franges, la gestion économe de l'espace et du foncier, le long terme, ainsi que les précarités infra-territoriales.

²³ Charte constitutionnelle art. 6

Cette posture d'association et de participation de l'État ne fait pas obstacle à celle visée au point 3.1.2 précédent du garant des engagements de la Nation : son « dire », son évaluation intégrée, l'adoption des périmètres des SCOT, et son contrôle de légalité.

- **co-produire certains projets** de territoires à enjeux globaux avec les collectivités concernées, avec le souci de la participation nécessaire du groupe des cinq :

schéma régional climat-air-énergie, schéma régional trame verte et bleue, CPER et programme opérationnels, directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), opérations d'intérêt national (OIN), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), perspectives territoriales...

- **exercer** les missions de prestation ou de mise à disposition strictement prévues par la loi, après avoir préalablement **revisité ses conditions d'exercice** au regard des enjeux environnementaux et de cohésion sociale, et en favorisant les regroupements intercommunaux :

- assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ;

- application du droit des sols (ADS) pour les petites communes qui en font la demande.

27. Les services doivent promouvoir la charte constitutionnelle et la stratégie nationale de développement durable par l'innovation, la diffusion des outils et méthodes, la participation à la planification stratégique, la co-production de certains projets de territoires à enjeux globaux,

3.1.4 La maîtrise d'ouvrage pour l'État

Si les services doivent mettre fin à leur rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour des tiers, afin de privilégier celles de régulation et d'impulsion, ils doivent cependant conserver leurs capacités opérationnelles dans les situations où l'État détient la responsabilité directe d'infrastructures, de bâtiments ou d'installations. Il faut signaler en particulier le champ de l'immobilier de l'État où les services sont chargés d'une mission d'appui technique à France Domaine pour la mise à niveau prévue au regard des exigences du Grenelle de l'environnement (circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009).

Le MEEDDM doit maintenir des compétences techniques où il est maître d'ouvrage. Le rôle majeur de l'État dans les grandes infrastructures multimodales et la gestion des trafics qui s'y rattachent demeure essentiel pour l'organisation du territoire national et international.

28. CLARIFIER LES ROLES ET MISSIONS DE L'ÉTAT

Pour assurer la lisibilité des actions du ministère, et l'adhésion des collaborateurs, ses services et opérateurs devront clairement s'inscrire dans les postures renouvelées décrites dans ce chapitre 3.1 :

- . l'État stratège et évaluateur avec une vision territoriale ;*
- . l'État régulateur, garant des engagements de la Nation ;*
- . l'État impulsor et promoteur du développement durable ;*
- . l'État maître d'ouvrage, exemplaire pour ses propres besoins.*

3.2 Développer les méthodes propres au développement durable

3.2.1 Créer, développer et capitaliser les connaissances, pour comprendre, orienter, et garantir la transparence

La capitalisation et la diffusion des connaissances fait partie des questions récurrentes pour les services. De nombreuses enquêtes ont déjà été faites à ce sujet : elles soulignent tout à la fois la prise de conscience effective de l'enjeu, l'engagement de nombreuses démarches en la matière mais également le chemin important restant à parcourir. En ce domaine, les approches initiales des services constituant le MEEDDM étaient différentes, les services de l'agriculture, des DIREN ou des DRIRE étant focalisés sur la production de données alors que les services de l'Équipement avaient plutôt l'ambition de développer une prospective territoriale. A cela s'ajoute le fait que les bases de données ne sont pas encore toutes partagées et que les observatoires, faute de cadrage méthodologique pour certains, produisent des données hétérogènes et lacunaires.

Cette question a pris de l'importance depuis la convention d'Aarhus et la directive INSPIRE qui obligent l'État à produire et diffuser systématiquement les informations sur l'état de l'environnement. Le développement des systèmes d'information sur les émissions et polluants atmosphériques, l'eau, et partiellement sur la nature, ainsi que les profils environnementaux répond notamment à cette exigence.

La production d'une connaissance structurée, partagée et évolutive sur les territoires fait partie des éléments constitutifs de toute démarche de développement durable :

- elle est en effet au cœur des analyses préalables, concerne tous les thèmes (précarité sociale, risques, biodiversité, eau, comptabilité du carbone...) et tous les domaines d'interventions (politiques de la ville, déplacements et mobilités, structuration des

territoires....) ;

- elle permet l'expertise territoriale et fonde le « dire de l'État » (c'est-à-dire l'expression de ses orientations stratégiques) ;
- elle constitue un socle indispensable pour évaluer l'impact des politiques mises en œuvre, et suivre l'atteinte des engagements de la Nation ;
- elle constitue la base d'une gouvernance experte et transparente.

Ce socle de connaissance doit capitaliser les informations statistiques et géographiques répondant aux nécessités nationales et internationales, tout en favorisant les compléments nécessaires aux spécificités locales, souvent partagés avec les acteurs locaux.

Cet axe de travail fait partie des objectifs reconnus et affichés par tous les services et notamment les DREAL, qui en ont tenu compte dans leurs réorganisations. L'équipe d'audit tient toutefois à rappeler la nécessité d'afficher une stratégie nationale en la matière et de la décliner sur tous les champs (méthodologiques, moyens, portails...).

29. Afficher une stratégie nationale de mobilisation des sources d'information, de leur gestion, de leur diffusion pour décrire l'état des territoires et des milieux et leur évolution prospective.

3.2.2 Intégrer la démarche d'évaluation dès l'amont des politiques, plans programmes, projets

L'évaluation est perçue à juste titre par les services comme une composante essentielle des démarches de développement durable. Même si l'on observe localement des avancées, l'évaluation apparaît le plus souvent en « creux », comme ce qui manque pour rendre l'action cohérente. Le besoin le plus manifeste concerne l'évaluation ex-ante des projets : les services ne disposent pas des outils qui leur permettraient de porter un jugement global sur les projets dont ils ont à connaître. Ils sont généralement dans l'incapacité de dire si tel ou tel type d'action s'inscrit véritablement dans une trajectoire de développement durable, encore moins de mesurer sa contribution aux différents objectifs nationaux. L'évaluation ex-ante est également le moment privilégié pour intégrer les enseignements des situations et expériences précédentes (évaluation ex-post).

3.2.2.1 Les outils utilisés

Un thème revient souvent : celui du manque d'outils pour évaluer. De prime abord, cela peut surprendre : des outils existent en effet, et certains sont même assez largement utilisés. Cependant, à y regarder de près, ces outils ne répondent que très partiellement au besoin d'éclairage des décisions publiques dans le champ du développement durable.

La grille RST 02 est utilisée par plusieurs des services enquêtés, parfois sous une forme simplifiée. Elle a été utilisée, par exemple, pour évaluer les feuilles de route des services d'une DDE, ou encore dans le domaine d'IAT (en tant que grille d'analyse permettant de sélectionner les prises de commandes). Pour reprendre les termes mêmes du CERTU, « *La grille RST 02 est un canevas de travail, une check-list à passer en revue engageant l'utilisateur à se poser les bonnes questions pour trouver la voie du développement durable au sein d'un projet* ». **Elle est donc utile pour identifier les différents impacts d'un projet, mais elle ne dit rien sur la manière de les mesurer, ni de les pondérer.** Elle permet de porter un jugement qualitatif sur une démarche ou un projet, mais ne permet pas d'arbitrer les contradictions qui apparaissent souvent entre les différents objectifs du développement durable.

En plus de la grille RST 02, il existe d'autres outils OQADD environnementale (cf. 2.2.1). On peut ainsi mentionner le guide élaboré par une DIREN pour l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Ce document propose une méthodologie très détaillée pour « *favoriser l'intégration de l'environnement dans les SCOT, les PLU et les cartes communales* ». Cependant, comme pour la grille RST 02, il s'agit davantage d'un outil d'aide à l'identification des différents impacts qu'une méthode pour les quantifier et les pondérer.

3.2.2.2 Le besoin d'outils d'évaluation globale des projets

De quels outils aurait-on besoin pour évaluer les projets au regard d'une stratégie intégrée de développement durable ? La question interpelle d'abord le niveau central. C'est aux services centraux du ministère avec les experts, qu'il revient de fournir des référentiels et des méthodes de calcul directement utilisables pour évaluer et éclairer le choix des projets. Or, en ce domaine, on se heurte à des difficultés fondamentales - voire à des conflits entre plusieurs approches - qui sont loin d'être résolus. Ceux-ci touchent, notamment, à la place des outils économiques : est-il pertinent de chercher à traduire l'ensemble des impacts sociaux et environnementaux d'un projet en équivalent monétaire ?

Ce serait déjà une avancée, mais elle relève du concept de **soutenabilité faible** qui suppose la **substituabilité** entre les capitaux naturels et les capitaux techniques. Or, **ces notions²⁴, d'impacts neutres, de découplage, d'irréversibilité, de production de biens publics mondiaux, de soutenabilité moyenne et forte doivent aussi être déclinés pour aider les services dans leur approche globale de l'évaluation intégrée**, à l'image des travaux signalés en Allemagne, Grande-Bretagne et de la Commission européenne, et en décrire les processus (cf. annexes 6 et 7).

²⁴ Voir glossaire.

3.2.2.3 Le suivi et l'évaluation ex-post des actions

Cette forme d'évaluation est peu évoquée dans les rapports d'audit, si l'on excepte l'évaluation des actions d'éco-responsabilité. Toutefois, même dans ce domaine, les lacunes sont importantes, les objectifs fixés étant rarement assortis d'objectifs mesurables.

3.2.2.4 Perspectives

On assiste actuellement à un foisonnement de réflexions sur l'évaluation et des indicateurs de développement durable, au sein du MEEDDM et dans les collectivités, voire dans d'autres instances (CAS, Comité économique, social et environnemental (CESE) /rapport Le Clezio commission Stiglitz). Le sujet déborde donc largement le cadre de ce rapport. Les services déconcentrés sont d'ores et déjà mobilisés et opérationnels à de nombreux titres : fonds européens, contrats de projets État-régions, évaluation environnementale des plans, programmes et projets, bilans LOTI. Ils auront en outre un rôle à jouer dans l'évaluation des démarches Agenda 21.

Il est vraisemblable qu'un nombre croissant d'évaluations répondront à des obligations légales, mais le caractère obligatoire d'une évaluation n'est pas toujours une garantie de qualité et d'utilité. **Il serait préférable de voir se développer une culture de l'évaluation comme mécanisme d'apprentissage collectif axé sur l'élaboration de visions partagées des objectifs et des conditions d'efficacité de l'action publique.**

Face à cette montée en puissance, les besoins sont de différents ordres :

- compétences méthodologiques sur les démarches d'évaluation permettant la maîtrise et l'articulation d'opérations relevant d'une grande diversité de types : évaluations ex-ante et ex-post ; évaluations intégrées ou sectorielles (environnementales, économiques...) ; évaluations de politiques, de programmes, de plans et de projets ; évaluation interne, externe ou « pluraliste », à caractère technique, économique ou qualitatif, évaluation d'impact ou de processus ; évaluations d'actions ciblées développement durable ou évaluations au regard du développement durable de l'ensemble des politiques, etc. ;
- compétences en matière de modélisation, de calcul économique, etc. ;
- outils de mesure et de calcul (mesure des émissions territoriales de GES, prix du carbone et de la biodiversité, taux d'actualisation, etc.) ;
- outils d'observation (cf. infra, tout ce qui relève de la connaissance des territoires, notamment la biodiversité, les marchés fonciers, le tissu économique, l'emploi, etc.) ;
- développement et harmonisation au plan national de systèmes d'indicateurs de développement durable permettant le diagnostic local et les comparaisons.

Les progrès sur ces différents points renvoient pour une part à un effort de formation et, pour une part encore plus importante, au renforcement de la capacité du niveau central à faire élaborer et diffuser des outils adaptés aux besoins des services déconcentrés.

*30. Entreprendre un effort conséquent pour renforcer la capacité et l'expertise du ministère - du niveau central aux niveaux déconcentrés - aux **démarches d'évaluation** dans les domaines sectoriels et systémiques, au regard du développement durable (outils et méthodes, formations...).*

3.2.3 Garantir l'expression de la diversité des expertises et la traçabilité des décisions

Les enquêtes ont fait remonter, parmi les expériences présentées comme positives ou structurantes, plusieurs démarches qui, bien que n'ayant pas été organisées explicitement dans une optique de développement durable, ont permis la construction d'une vision transversale et partagée. Le travail réalisé dans le cadre des Missions Inter-services de l'Eau (MISE), des délégations inter-services ou des pôles de compétences, faisant appel à l'époque à divers départements ministériels, et donc points de vue, est souvent cité parmi les collaborations fructueuses qui ont favorisé cette construction sur des thèmes à enjeux forts.

C'est au delà de ce constat que **l'équipe d'audit souhaite mettre en évidence**, pour les conforter ou souhaiter leur développement, **quelques pratiques qui contribuent à la mise en œuvre de principes du développement durable**. Il convient en effet d'organiser et de provoquer à tous niveaux le **partage et la confrontation** des points de vue, en interne comme en externe, pour alimenter les réflexions aussi bien des agents que des services. Dans cet ordre d'idée quelques pistes (non exclusives) sont retenues :

- la diversité des compétences et expertises professionnelles, constitutives des nouvelles structures interministérielles des services déconcentrés, qu'il convient de maintenir et de valoriser ;
- l'organisation d'équipes-projets pluridisciplinaires sur les thématiques retenues comme prioritaires. Elles favorisent en effet la confrontation d'expertises d'origines diverses et le progrès collectif. C'est ce type d'organisation qui avait prévalu pour le littoral (atelier littoral), mais qui aurait mérité une animation nationale pérenne, les services ayant besoin d'accompagnement pour vérifier, confronter, et capitaliser leurs appréciations respectives de l'application de la loi (appréciation des adaptations, échanges d'expériences, évaluation des évolutions...) ;
- l'identification de compétences rares ou pointues (notamment en économie) sur certains domaines pour organiser leur mutualisation au sein de réseaux, et en bénéficier chaque fois que nécessaire ;
- le fonctionnement des clubs et réseaux « métier ». La souplesse qu'il convient de leur laisser pour favoriser les initiatives locales n'est pas contradictoire avec un minimum d'organisation permettant l'évaluation de leur fonctionnement, le partage et la capitalisation des expériences.

Cependant, outre le développement des expertises et leur fonctionnement en réseaux, il est aujourd'hui important de prendre conscience que **deux approches doivent dorénavant se croiser et s'enrichir mutuellement (approche matricielle) :**

- celle de la **vision thématique** et experte nécessaire mais dont la juxtaposition ne conduit qu'à construire des « tuyaux d'orgues » qui ne répondent que ponctuellement aux besoins ;
- celle des **démarches** plus intégratrices et transversales dites **systémiques** (« ecosystem approach »). Elles se nourrissent des précédentes et nécessitent de la méthode : analyse des enjeux, vision à long terme, évaluations...) et surtout de l'organisation pour **assurer la confrontation des points de vue des parties prenantes d'une part, et assurer la traçabilité des décisions d'autre part.**

31. Le ministère doit afficher sa plus-value au regard du développement durable en organisant, à tous ses niveaux de décision, la confrontation des points de vue expertisés et la traçabilité des décisions.

3.3 Développer la capacité d'initiative, en dynamisant les circuits de décision

Les constats relatés dans les chapitres 1 et 2, sur le management ou le poids du facteur humain, rapprochés du principe de responsabilité cher au développement durable, nous conduisent naturellement à insister sur la nécessité de développer la capacité d'initiative des agents et à dynamiser les circuits de décision. Pour cela, le management par le sens nous a semblé particulièrement bien adapté au contexte de mutation que traverse le MEEDDM. La gestion des échanges entre l'administration centrale et les services opérationnels mérite également d'être revue et enrichie. L'innovation, enfin, devrait être plus encouragée dans et par les différents services du ministère, tout comme la diversification des profils de recrutement qui pourrait la favoriser.

3.3.1 Développer le management par le sens

Les méthodes de management ont beaucoup évolué depuis les cinquante dernières années, en passant : par le management par les objectifs puis le management par les processus, enfin plus récemment le management par le sens.

Les méthodes étaient adaptées au départ à leurs contextes globaux mais les unes après les autres, elles ont montré leurs limites, notamment en raison du développement des incertitudes liées à une accélération des flux et des échanges. Manager par les processus a permis de redonner plus de souplesse aux objectifs et de s'adapter aux besoins de la société (hygiène,

santé, écologie, risque, etc.). Le management par le sens permet maintenant d'intervenir dans des contextes complexes et sensibles aux perturbations de tous ordres. Il répond au risque d'instabilité potentiel permanent et aux situations d'incertitude et permet le principe d'émergence, créateur de tous ordres. Il fixe des horizons, il valorise le discernement, il est fondé sur des valeurs, notamment celle de la responsabilité. Ces caractéristiques lui permettent de s'adapter à des systèmes complexes sans mise en péril de l'institution ou des individus.

Le développement durable étant considéré comme porteur de sens, le MEEDDM doit promouvoir, en son sein un management par le sens plutôt que de continuer à détailler des modes opératoires directifs.

3.3.2 Dynamiser les échanges entre l'administration centrale et les services déconcentrés

3.3.2.1 Renforcer la capacité des services à agir

À maintes reprises, les services ont exprimé le désir « d'instructions claires de la centrale » : paradoxe là encore lorsqu'on sait le nombre de pages de circulaires ou d'instructions se référant de près ou de loin au développement durable que le ministère déverse chaque année dans les services déconcentrés.

En aval des grandes orientations nationales traduites dans la constitution, la loi, le règlement, les stratégies (SNDD...), le développement durable se joue dans la capillarité des décisions et des influences quotidiennes, grandes et petites, activé dans l'ensemble des services qu'il faut adapter à chaque territoire, à chaque circonstance, à chaque partenaire, en poursuivant un dessein global dans une intelligence vivante des territoires. Aucune instruction, aucune circulaire ne saura jamais rendre compte de cette diversité et de cette richesse. Il faut donc que, dans une certaine mesure, tant l'administration centrale que les services déconcentrés fassent leur deuil des « instructions claires » définissant une fois pour toutes ce que chacun doit faire dans chaque circonstance ; il faut entrer dans des processus d'alignement stratégique par le sens.

L'intégration des principes de développement durable impose donc de se placer dans une perspective de « mise en responsabilité » des équipes opérationnelles à tous niveaux. Cela implique à la fois :

- une délégation de responsabilité ;
- une compréhension partagée du sens de l'action ;
- une disponibilité de compétences pertinentes ;
- l'accès aux informations utiles et aux méthodes efficaces ;
- l'insertion dans des réseaux d'échanges.

La délégation de responsabilité est la partie la plus visible de la mise en pouvoir. Elle est actuellement troublée par les restructurations en cours et devra trouver son rythme de croisière dans les nouvelles organisations.

Le dialogue de gestion, s'il devient un vrai dialogue, peut être un lieu privilégié de partage du sens, où le point de vue global de l'administration centrale est préalablement construit et se confronte, étage par étage, aux objectifs, aux contingences et aux ressources du terrain.

Les objectifs et les indicateurs, pour utiles qu'ils soient pour nourrir le dialogue de gestion, ne sauraient rendre compte entièrement du sens de l'action :

- il faut qu'ils s'insèrent dans une vision partagée des finalités, en s'appuyant sur une « grammaire commune » du développement durable et des consensus sociaux tels que les productions du Grenelle de l'environnement ;
- il faut aussi forger, jour après jour, **une vision commune des lignes d'arbitrage raisonnables** entre les intérêts et les objectifs contradictoires, faire émerger une interprétation commune des justes équilibres à trouver ;
- il faut enfin un point de vue partagé sur **l'analyse des rapports de force** dans lesquels se situent les initiatives et les choix de la puissance publique.

Ces considérations dessinent sans doute pour l'administration centrale un rôle assez différent de celui qu'elle essaie d'exercer actuellement. Elle doit sortir de la paraphrase des orientations politiques nationales et entrer avec le RST et les opérateurs à sa disposition dans **une logique de soutien et d'appui** envers les services opérationnels ; ce qui n'interdit pas, naturellement, une part nécessaire d'évaluation individuelle et collective des résultats de l'action qu'ils conduisent.

*32. La mise en mouvement et en responsabilité de l'appareil du ministère procède d'un pilotage stratégique par le sens. Ce dernier doit être affiché et peut nécessiter la rédaction d'une **charte constitutive de la grammaire commune du développement durable, fixant les termes de référence du ministère** ; cette charte s'élaborera de manière participative avec l'ensemble des services.*

3.3.2.2 Redonner du sens au dialogue de gestion

La stratégie du développement durable est censée se mettre en place au sein de chaque programme par le dialogue de gestion. Le caractère actuellement très descendant de ces procédures, trop centrées sur les moyens et peu attentives à l'expression locale des objectifs nationaux expose l'administration centrale aux accusations de surdité voire d'autisme. Cette accusation, dans un contexte particulièrement riche d'ouverture de l'administration à l'occasion du Grenelle de l'environnement, est pour le moins paradoxale.

Elle résulte en partie de la structure de l'organigramme central, qui conditionne le dialogue de gestion :

- fonctionnement en tuyaux d'orgues des directions des programmes, posant problème dans une démarche de développement durable par essence globale ;
- séparation excessive des missions, du moins en cette phase 2008 de réorganisation entre un Commissariat général en charge de la stratégie de développement durable et un Secrétariat général en charge de l'évolution du fonctionnement des services.

Mais elle résulte plus profondément d'une méconnaissance du fonctionnement administratif réel : l'illusion est que seul le sommet est investi de la définition de la stratégie et que les échelons déconcentrés sont chargés de son exécution conforme. De plus en plus, tant dans les organisations privées que publiques, on est amené à reconnaître à chaque échelon hiérarchique une utilité dans la définition de la stratégie et une part dans sa mise en œuvre.

33. Le dialogue de gestion doit retrouver sa dimension stratégique en intégrant le développement durable, et permettre aux services de contribuer à la définition opérationnelle des orientations et de leur évolution.

3.3.2.3 Capitaliser les savoirs et les expériences, grâce à des réseaux ouverts

Aucun agent ne peut posséder en propre la totalité de l'information technique dont il aura besoin à un moment ou un autre. Les nouvelles technologies mettent à la portée de chacun des flots considérables d'informations, de sorte que la question se pose plus en termes de tri, de mise en ordre et d'appréciation de la qualité des données que de diffusion d'informations par l'administration centrale. Il en résulte la nécessité d'organiser un fonctionnement en réseau des compétences en ouvrant au maximum ce réseau vers l'extérieur. Par ailleurs, une partie importante de cette information passe par des contacts humains directs.

L'existence historique d'un réseau technique solide au MEEDDM, est certainement une chance qu'il faut cultiver en maintenant le niveau scientifique et technique des recrutements, en les orientant vers les spécialités où il y a aujourd'hui des lacunes notamment en sciences économiques et sociales, et en développant les connexions avec le monde de la recherche. Le recours à cet appui technique est indispensable pour les services opérationnels.

Mais on ne devra plus considérer que ces services ont l'exclusivité de l'expertise sur les sujets du développement durable, pour deux raisons :

- les disciplines abordées sont trop nombreuses pour être toutes couvertes à un niveau de technicité suffisant par les moyens du réseau technique. La notion de réseau doit s'entendre comme une entité ouverte à tous les organismes publics, dont le monde universitaire, celui des entreprises ou des associations. Organiser l'accès à une expertise externe publique pertinente (ou privée, voire internationale) doit faire partie intégrante de la mission du réseau technique ;
- le réseau technique n'a pas pour objet de dévitaliser les services opérationnels de leur expertise parfois avancée. Les DIREN, par exemple, comptent des agents d'excellent niveau scientifique, reconnus dans leur spécialité : ce modèle a des avantages

incontestables, en terme de crédibilité des services, de développement et de diversification des carrières de spécialistes, et d'économies d'échelle, notamment dans les spécialités rares. Il faut alors admettre que le spécialiste, bien qu'affecté dans un service local particulier, exerce normalement pour d'autres services sur une aire géographique élargie, voire sur tout le territoire ; toute une organisation est donc à construire à cet effet.

Il faut donc faire évoluer la notion de « réseau », encore très souvent entendu au sens d'un ensemble fermé de structures thématiques, **vers un mode ouvert**, où la compétence circule entre l'intérieur et l'extérieur dans une vision à la fois experte et systémique, le « réseau technique » devant s'investir dans l'animation de ces échanges.

34. Le ministère doit affirmer sa stratégie de capitalisation des savoirs et des expériences grâce aux réseaux et les ouvrir au delà du strict périmètre du ministère.

3.3.3 Diversifier les profils pour obtenir un dialogue inter disciplinaire

Le développement durable repose sur une vision la plus large possible de la réalité et des contextes qui la sous-tendent. Au fond, les services doivent adopter une vision panoramique qui évite les risques d'angle mort dans la perception des enjeux pour leur territoire, risques qui les conduisent à des approches trop souvent partielles et sectorielles. Il s'agit de croiser des cultures professionnelles différentes, en termes de connaissances professionnelles, mais aussi en termes d'approche des problèmes et d'appréciation de leurs importances relatives.

De plus, **les enjeux de développement durable apparaissent par essence aux frontières des domaines**. La pluridisciplinarité est une condition essentielle de la sécurité de jugement dans le choix entre les exigences sectorielles contradictoires.

Face à ces nécessités, force est de constater que la diversification des profils des personnels est insuffisante. Il y a aujourd'hui pénurie grave d'économistes, de « professions du territoire » autour de la géographie et des disciplines associées (hydrologie, écologie, sociologie du territoire, évaluateurs, systématiciens).

Le ministère a la responsabilité de disposer dans ses services de compétences en spécialités et en effectifs, correspondant aux nouvelles missions et aux nouvelles orientations ouvertes par le développement durable. **Une nouvelle politique adaptée de recrutements et de formations s'impose et à court terme d'engagement de recrutements exceptionnels ciblés.**

3.4 Redéfinir les « territoires stratégiques » et s'y adapter

3.4.1 Le poids du contexte territorial et le besoin d'adaptation des services de l'État : considérer les territoires pertinents pour l'État au regard du développement durable

Tous les services dans le cadre de l'audit ont souligné leurs préoccupations à ce niveau et le souci qu'ils avaient eu d'organiser la connaissance des territoires, même si les retours ont souligné, dans le même temps, leurs attentes et leurs besoins en la matière.

Il est important de comprendre que c'est l'enjeu qui détermine le périmètre et les gouvernances à mettre en œuvre sur les territoires et non l'inverse. Nous en avons déjà eu quelques illustrations : la pertinence écologique ne s'inscrit pas dans les frontières arbitraires des cartes administratives. Le bassin versant pour les politiques de l'eau, les zones de développement des éoliennes, la trame verte et bleue, les sites Natura 2000 sont autant d'exemples qui montrent l'intérêt de tels « découplages » entre territoires administratifs et territoires écologiques. Il en est de même pour l'approche spatiale des précarités énergétiques et sociales.

Il s'agit alors aujourd'hui de reposer la question de la pertinence du territoire et de son échelle, non pas tant au regard de la révision de la décentralisation et d'éventuelles fusions de collectivités (cf. rapport Balladur), mais plutôt au regard des enjeux (bassin d'emploi, pôles de vie et de services)... ou plus globalement de la « performance durable ». L'effet du développement durable sur les services déconcentrés a notamment été de faire prendre conscience de l'inadaptation de l'organisation administrative strictement départementale. Les périmètres de réflexions stratégiques de l'État sont désormais liés à ses engagements nationaux et supranationaux et à la vision prospective qu'il doit avoir.

Ainsi, que l'État soit partenaire ou décideur final, il doit pouvoir être en mesure de disposer d'outils de connaissance aux bonnes échelles pour pointer les sensibilités d'interface et d'interstices, et assurer les solidarités (sociales, territoriales).

Le développement durable introduit toutefois une dimension supplémentaire qu'il faut constamment garder à l'esprit lorsqu'on aborde la question des territoires : celle de la compréhension des interactions, des effets aux franges, des espaces intersticiels et des solidarités, analyse qu'il convient de mener à la bonne échelle et au cas par cas. Alain LETOURNEAU ²⁵ illustre bien cette nécessité de se poser les questions de manière contextuelle à partir de son analyse de la notion de dilemme. Il explicite cette notion de dilemme par la difficulté de décider lors d'un choix entre des conséquences opposées qui ne peuvent pas être assumées conjointement. Ainsi en va-t-il de la précarité économique qui conduit les plus pauvres à un départ des villes à la recherche d'un foncier abordable au delà des périmètres des SCOT et des PLU et qui devient précarité énergétique. Le « dire » de l'État sur les territoires institutionnels doit donc porter aussi sur l'articulation des espaces entre eux (urbain, interurbain, métropoles, intercommunalités...).

²⁵ Professeur à l'université de Sherbrooke au Québec / Intervention dans le cadre du colloque Éthique et Développement Durable organisé par le MEEDDAT le 6 mars 2009.

C'est d'ailleurs ce que la circulaire dite de territorialisation du Grenelle de l'environnement attend des services, lorsqu'il leur est demandé de proposer à l'ensemble des acteurs des priorités d'actions stratégiques sur la base notamment du « profil environnemental » actualisé et d'un inventaire des activités économiques et des besoins sociaux.

Ce n'est donc pas la typologie des territoires en elle-même (rural, urbain/littoral, montagne...) qui est une variable déterminante mais plutôt les qualités qui leur sont propres. L'équipe d'audit insiste sur deux volets qui concourent à cette nécessaire adaptation des services aux territoires.

3.4.2 L'effet d'entraînement des initiatives locales

Si les services se sentent parfois en difficulté pour trouver leur place face à des collectivités très actives (le Conseil régional du Limousin est très actif sur le développement rural, mais un conseil général de cette région est très réticent ; la DDE du Nord est influencée par le travail sur le développement durable conduit par le conseil général du Nord), l'effet d'entraînement des initiatives locales fait l'objet de nombreuses illustrations dans le cadre de l'audit. C'est le cas par exemple lorsque, dans le prolongement du document d'orientation pour une politique de développement des énergies renouvelables élaboré par le conseil général de l'Ariège, une étude interdépartementale sous maîtrise d'ouvrage de la DRE est pilotée par le DDE ou lorsque, en appui de l'action du conseil général de Saône-et-Loire investi dans une démarche Agenda 21, la DDE introduit un critère d'éco-conditionnalité des aides (dotation PLU, puis DGD et DGE).

Les services de l'État auront à prendre en considération deux outils d'approche globale qui sont dans les mains des collectivités locales : les Agendas 21 et les plans climat/énergie territoriaux sur lesquels elles entendront contractualiser avec l'État.

3.4.3 Accompagner ou non le « pilier dominant »

Tous les services ont souligné leurs difficultés à travailler de façon transversale et systémique sur l'ensemble des « piliers » du développement durable et davantage encore sur la gouvernance. Au delà de cette difficulté, qui renvoie en premier lieu aux méthodes disponibles et à la formation des agents, se pose la question du positionnement des services face aux priorités des collectivités locales. L'exemple d'une DDEA, qui s'identifie comme l'élément perturbateur dans un débat local qui privilégie exclusivement le développement économique, illustre les difficultés que peut rencontrer chaque service localement. Doivent-ils se positionner dans un rôle d'interpellateur ? Cette question a été posée dans le cadre de l'audit. Mais c'est oublier le rôle premier de l'État (État stratège, État garant), et par ailleurs l'émergence progressive d'une gouvernance locale décentralisée dans laquelle les services doivent prendre leur part.

Finalement, la gouvernance dans les territoires passe par l'expression :

- des compétences et des responsabilités des collectivités ;
- de l'implication active de la société civile ;
- des services fournis par les entreprises ;
- des garanties attendues par l'État porteur des intérêts de la Nation.

Mais elle peut prendre des formes originales avec par exemple l'expression symbolique des « non-voix » à inventer. *Prévoir trois chaises vides dans un conseil d'administration pour représenter les générations futures, les populations les plus pauvres de la planète, et les espèces en voie de disparition...* (cf. Elisabeth Laville, colloque sur Éthique et développement durable, Paris le 6 mars 2009, IFORE).

Or, toutes les collectivités locales ne sont pas encore impliquées dans des démarches de développement durable. Les services garderont donc encore dans leurs missions, pour une période indéterminée, un rôle de promotion du développement durable. Sur ce point, et à partir du constat qu'une part non négligeable des expériences acquises au niveau déconcentré est de l'ordre « du faire » sur des projets, l'équipe d'audit souligne l'importance d'un changement d'orientation : la mobilisation des services doit maintenant être dirigée en priorité vers les intercommunalités pour les aider à concevoir et hiérarchiser, à la bonne échelle, leurs enjeux de territoire, ce qui suppose l'abandon de pratiques d'offres opportunistes et ponctuelles de « suivisme » constatées encore dans certaines DDE.

35. L'État reste le porteur des enjeux d'intérêt national dont il est le garant. Dans ses rapports avec les collectivités locales et pour s'assurer d'une réelle plus-value au regard du développement durable, l'État, et le ministère pour ce qui le concerne, doit préalablement avoir affiché ses engagements et ses priorités stratégiques à des niveaux et pour des enjeux a priori découplés des périmètres administratifs.

3.5 L'urgence d'une gestion renouvelée du capital humain au service du développement durable

Les nouvelles méthodes décrites exigent une politique ambitieuse du développement du capital humain pour les recrutements et de formation afin de réussir les réformes en cours.

Les domaines d'intervention pour l'avenir

Les services du MEEDDM portent l'exigence du développement durable dans l'action territoriale. Leur enjeu reste d'abord l'intelligence des phénomènes naturels et humains (économiques et sociaux) qui animent les territoires et les conditions de l'action commune pour assurer la soutenabilité du développement humain. Les domaines d'intervention

prévisibles à moyen terme sont connus, correspondant à la fois à l'attente de développement de services soutenable (économie de la fonctionnalité) ²⁶et la prévention de risques à toutes les échelles :

- planétaire : évolution climatique, biodiversité ;
- nationaux et locaux : risques naturels et technologiques, risques sociaux, aggravés par la crise.

Ces perspectives justifient la nécessité d'adapter de manière significative les ressources humaines.

36. Pour s'élever à la hauteur des défis, une nouvelle politique adaptée de recrutement et de formation initiale et continue s'impose...

3.5.1 Les besoins en « formation générale » et la sensibilisation

La « mise en responsabilité » des services opérationnels suppose à la fois une assimilation de la culture du développement durable et de ses enjeux, des finalités de l'action, l'acquisition et la tenue à jour des compétences professionnelles, et l'insertion dans les réseaux où se préparent les décisions publiques sur les sujets dont ils traitent.

Il y a nécessité de diffuser une connaissance de base sur les fondements du développement durable, la base de connaissance que tout honnête homme du 21ème siècle doit connaître, et on peut supposer que l'appareil de formation continue de nos ministères va s'organiser spontanément pour cela : l'IFORE est déjà largement engagé dans cette voie et il faut renforcer son action. Mais si l'information contribue à la mobilisation, elle n'y suffit pas. La conscience des problèmes et de leur urgence résulte du débat social plus que des injonctions. La popularisation des thèmes du Grenelle de l'environnement est en cours et peut contribuer à cette prise de conscience, car elle converge avec l'ensemble des informations et des débats qui traversent les médias. La discussion de la SNDD doit être exploitée pour développer l'intégration des aspects sociaux et économiques, en complément du Grenelle de l'environnement. Enfin, au delà de ses fondamentaux, il y a lieu de systématiser une solide formation méthodologique de base sur le développement durable, tant au niveau des écoles que dans l'offre régionale de formation.

Les manifestations publiques (comme la « semaine du développement durable ») contribuent à ce mouvement pédagogique. Surtout, si les services y tiennent un rôle actif.

²⁶ Cf. glossaire.

37. Sans une culture générale solide et éprouvée, l'action des agents perd son sens et risque de dériver. Le ministère doit veiller à l'approfondissement de l'acculturation au développement durable de ses agents en stimulant les initiatives (individuelles et collectives) par la formation, la sensibilisation et l'information institutionnelle.

3.5.2 Les disciplines manquantes (les besoins en formations techniques) et la préparation aux métiers nouveaux

Peut-être pouvons-nous distinguer, pour les besoins de la cause, la question des disciplines scientifiques et techniques utiles aux missions de l'avenir, et les formations « métiers », un même métier pouvant être exercé par des agents de disciplines différentes.

La diversité « génétique » des compétences professionnelles à l'œuvre dans nos services est insuffisante au regard des problèmes posés. De plus, elle est auto-reproductrice, chaque corporation gouvernant les écoles où seront formés les successeurs. Cette situation n'est pas nouvelle et n'a cessé de s'aggraver ces dernières années faute d'actions significatives pour régénérer le patrimoine génétique.

Les termes du rapport d'audit de 2007 sur le programme « Aménagement urbanisme ingénierie public (AUIP) » (qui reprenaient déjà et développaient des préconisations plus anciennes) restent entièrement d'actualité faute de n'avoir pas encore connu un début de mise en œuvre :

« Il apparaît nécessaire et urgent d'élaborer une stratégie de refonte des *compétences à haute valeur ajoutée* du ministère ». La liste des disciplines et spécialités pertinentes dans cette perspective est connue : **géographes, économistes des territoires, analystes des modes de production et de consommation, analystes des cycles de vie, sociologues, juristes-experts, urbanistes, paysagistes, climatologues, thermiciens, écologues, hydrologues, agronomes, évaluateurs... etc.**

L'exercice à mener, tant au niveau des directions que des organes de mise en œuvre, devrait comporter un ensemble d'actions à engager à court terme et à développer sur une assez longue période :

- décrire la nature des tâches en termes de compétences professionnelles requises. Les nomenclatures actuelles, en effet, sont orientées plus vers les fonctions que vers les compétences ;
- mener une évaluation, par service, sur une base commune établie en concertation entre les services gestionnaires et les responsables de BOP, des besoins en nombre et en qualification et des qualités et évolutions possibles des personnels en place ;
- entreprendre, sur cette base, une gestion renouvelée des ressources humaines expertes. Procéder à des recrutements en nombre de professionnels dans des

disciplines peu ou non présentes pour obtenir une palette de compétences spécifiques, notamment aux domaines de l'aménagement, de l'énergie, des mobilités, des ressources naturelles. Ces recrutements feraient appel à toutes les ressources mobilisables :

- 1/ **des concours sur titres** dans les corps administratifs et techniques du ministère, à hauteur **de centaines d'agents** pour l'ensemble des services déconcentrés (tous les échos recueillis sur les deux concours organisés dans le passé sur ce mode ont été très positifs) ;
 - 2/ une réforme des épreuves du concours des AUE et une augmentation de leurs effectifs ;
 - 3/ la réaffectation d'agents recrutés par concours et dont la formation initiale ou les emplois antérieurs n'ont pas été assez pris en compte ;
 - 4/ l'accueil en détachement ou par mise à disposition de fonctionnaires d'autres administrations y compris territoriale ;
 - 5/ le recours à des compétences particulières auprès de prestataires externes, à l'image de ce qui existe avec les architectes et paysagistes conseils : interventions contractualisées à fréquence régulière.
- établir un plan de gestion des compétences des personnels en place comportant un important volet de requalification pour ceux actuellement utilisés sur des missions qui apparaissent moins prioritaires, tant au niveau national que local, comportant un suivi individualisé des personnels, des actions de formation lourdes, un accompagnement, et la recherche de postes de débouché pour ces personnels soit dans l'administration de l'État, soit en dehors.

Ce dispositif serait utilement complété par des ouvertures – ou des évolutions des programmes actuellement offerts - de formations initiales et continues de type licence professionnelle et master au sein des écoles du RST du MEEDDM, ainsi que des écoles des ministères de l'Agriculture, de l'Industrie, de la Santé et par convention avec d'autres établissements d'enseignement supérieur.

Il faudrait également, afin de limiter les « pertes en ligne » ou la banalisation des emplois, assurer un déroulement de carrière, une valorisation et une gestion fine de ces « nouvelles » compétences. Sans doute, par exemple, la connaissance approfondie d'un territoire nécessite-t-elle une « stabilité » dans le lieu plus grande que celle qui est jusqu'à présent recommandée aux cadres du ministère.

Les réseaux et club métiers, même si leur vocation est technique et professionnelle, peuvent être des foyers de mobilisation. Il y a lieu de reconstituer une tradition de liaison technique entre les services déconcentrés, le réseau technique et l'administration centrale, qui participe activement à la vitalité des clubs et des réseaux et favorise l'osmose entre les ministères et le terrain, gage du décroisement attendu.

Par ailleurs, il convient de souligner que la nécessité du recours à des compétences externes exige un accroissement important des crédits d'études. De tels crédits – d'un emploi aussi rapide et aussi souple que possible - doivent permettre, tant en France que dans d'autres pays de l'Union européenne :

- d'avoir des contacts suivis avec des centres de ressources tels que des universités et autres centres de recherches, ainsi que des cabinets-conseils ;
- de faire appel très rapidement à l'expertise nécessaire pour tout événement imprévu survenant sur un territoire.

A ces préconisations touchant les disciplines (cf. §3.2.1, 3.2.3), il faudra ajouter l'apprentissage des métiers nouveaux, liés pour beaucoup aux formes modernes de gouvernance et de fonctionnement en réseaux. Sur ces sujets, les formes prises par les actions de formation méritent une attention particulière : formation active, formation-action, formations croisées... Un aspect sous-estimé de la formation est son effet en termes de constitutions de réseaux : « *On travaille avec ceux avec qui on s'est formé* ». Lutter contre la mise à l'écart de nos services par rapport aux lieux de pertinence passe entre autre par une **interpénétration des réseaux de formation des différents ministères, des collectivités territoriales et des ONG**. L'audit en cours au CGEDD sur la prise en compte du développement durable dans la formation initiale et continue permettra d'approfondir cette question.

38. Le ministère doit afficher dès maintenant ses orientations stratégiques en matière de nouvelles disciplines, de nouvelles compétences, de nouveaux métiers, et publier un plan d'actions prioritaire à 3 ans pour prendre en compte ces nouveaux objectifs.

3.5.3 Du « génie civil » aux nouveaux métiers du ministère

3.5.3.1 La compétence « technique » ?

L'ex-ministère de l'Équipement avait implicitement identifié la compétence « technique » à la compétence en génie civil (au sens large s'étendant des bâtiments, aux infrastructures de transport, aux voiries et réseaux divers, et à leur fonctionnement). De sorte que le vocabulaire est devenu trompeur.

La compétence en génie civil n'est plus utile dans les services régionaux et départementaux du MEEDDM, hormis dans les services de maîtrise d'ouvrage (SMO), les DIR, SN et plus marginalement dans la thermique du bâtiment ²⁷, alors qu'elle reste encore la dominante des formations techniques de base des agents issus de l'ex-Équipement. Le « *départ* » des routes et l'« *abandon* » de l'ingénierie concurrentielle (ce sont les termes le plus souvent entendus dans les services) ont déclenché une salutaire crise d'identité à laquelle il faut répondre.

« *Certains vont jusqu'à penser que l'État pourrait se passer de technicité et de techniciens* ». C'est une évolution qui ne se comprend qu'en termes de « génie civil ». Elle serait acceptable en temps de paix, mais tout semble indiquer que c'est une organisation de guerre que nous devons préparer au vu des menaces sans précédent sur l'avenir de la planète (changement climatique, pollutions, crise de la biodiversité, crise énergétique... etc.). Tout semble indiquer que l'État va être fortement impliqué. Or on ne gagne pas la guerre dans les bureaux. On ne gagne pas la guerre sans intelligence des territoires, des phénomènes et des situations, sans maîtrise de la science et sans une technique adaptée à la situation.

Si on ne se résigne pas à la bureaucratisation en cours, **il faut des reconversions très lourdes**, en distinguant :

- ce qui est à la portée de personnels curieux de connaissances nouvelles en fonction de leur formation scientifique : un ingénieur peut se former au raisonnement et au calcul économique ou à l'hydrologie en quelques mois, mais beaucoup plus difficilement à la biologie ou à la sociologie.
- et ce qui doit faire l'objet d'échanges :
 - par exportation de la compétence « génie civil » là où elle est utile (notamment dans les collectivités territoriales, mais aussi chez les opérateurs de l'État) ;
 - par un accueil important et indispensable des compétences en « sciences du vivant » (agronomes, forestiers, toxicologues, santé publique) qui existent dans l'enseignement supérieur aux ministères de l'Agriculture et de la Santé ;
 - par recrutement d'un large spectre de compétences évoquées plus haut couvrant les domaines de l'environnement et des sciences économiques et sociales ; nous ne savons pas ce dont l'administration aura besoin en termes de compétences dans dix ans, mais nous savons qu'elle sera mieux armée pour aborder les changements si son champ de compétences disponibles est large. Dans une posture de développement durable, chacun est plus efficace lorsqu'il apporte sa compétence en complément des autres approches, « l'intégration » devient alors possible.

Le « technicien » du MEEDDM, s'il fait le deuil de la « production », même en passant du faire au faire-faire, entre dans des rôles de régulation par l'autorité et par l'influence avec l'objectif que les engagements nationaux en matière de développement durable soient tenus :

- régulation au nom de l'État (en rendant « intelligentes » les procédures d'instruction administrative des dossiers et l'exercice des polices préventives comme curatives...), « on va renforcer le service à l'interface des territoires et des politiques que l'on veut porter. On n'est plus dans une relation client-fournisseur » ;

²⁷ Même si les DREAL et DDT se voient confier un rôle important pour les bâtiments de l'État.

- en mettant en œuvre des grands projets ou des politiques publiques dans une compréhension fine des dynamiques locales et en organisant le débat « à 5 » autour de ces projets ;
- en prenant des initiatives de communication et de pédagogie de toutes natures (diffusion de données, communication événementielle, participation à la sensibilisation et à la formation des milieux professionnels).

Le droit d'entrée dans ces nouveaux rôles est d'être reconnu comme compétent dans le milieu local : **la réussite se jouera sur la capacité d'expertise et la capacité à travailler avec les autres et à faire travailler les gens ensemble.**

3.5.3.2 Construire un avenir pour l'expertise

On entend par « expert » ou spécialiste d'un domaine, celui qui détient un savoir, des connaissances, une expérience, des savoir-faire dans un domaine particulier, qui en connaît les limites, dont la compétence est reconnue à ce titre (souvent au sein d'une communauté d'échanges où il est toujours possible d'aller chercher un plus expert que soi), et dont la fonction est de « faire un rapport » destiné à « aider à choisir ».

La nouveauté de l'approche du développement durable est de confronter et de faire dialoguer les différents types d'expertise, voir d'initier un dialogue avec la société civile. Ces fonctions relèvent d'un savoir-faire d'ensemblier ou de chef de projet.

Aussi il apparaît nécessaire d'identifier les nouvelles compétences pour les nouvelles missions du ministère que l'on peut regrouper en termes de GRH sous forme de filières :

- celle des spécialistes experts et chercheurs, ce qui nécessite une capitalisation ne se satisfaisant pas du court terme, l'expert, a en charge le transfert des savoirs et des connaissances techniques ; il développe son domaine d'excellence dans des réseaux ;
- celle des compétences administratives et juridiques (GRH, budgets, aspects juridiques des contrats et du contentieux notamment en matière de décentralisation ou de marchés publics ;
- celle des animateurs de politiques publiques, chefs de service, chefs de projet, véritables « ensembleurs » capables d'assurer l'analyse globale des politiques ou des projets par la mobilisation des expertises, d'assurer la traçabilité des étapes successives et des choix opérés, d'animer et organiser l'expression des points de vue interne et externe et leur confrontation, tout en mobilisant de façon itérative les managers (responsables stratégiques) lors des moments clefs et lors de l'aboutissement des projets au niveau institutionnel ;

Les managers (les directeurs et chefs de service en charge de responsabilités), sont animateurs quant à eux d'une communauté de travail exerçant à ce titre des délégations (y compris des moyens à mobiliser) et prodiguant les encouragements nécessaires auprès des ensembleurs précédents. Porteur de sens, le manager valorise les capacités d'initiative, de régulation... et, par exemple dans sa fonction d'exercice de l'autorité environnementale, il valide et porte les avis préparés dans ses services. Selon l'importance des enjeux à porter il devient lui-même

assembleur et animateur de systèmes institutionnels de partenariat (notamment dans l'esprit de la gouvernance établie par le Grenelle de l'environnement).

Il devient primordial, au vu de la diversité des disciplines mobilisées par le MEEDDM, d'établir solidement et de conserver ces compétences et l'expérience qui s'accumulera dans les services ; ceci conduit à reconsidérer la gestion des personnels en offrant des possibilités d'évolution de carrière au sein même de ces filières, sans imposer mobilité ou promotion dans la voie managériale. Un spécialiste ou un chef de projet doivent pouvoir valoriser leur expérience et leur savoir-faire sans changer de discipline, sinon au prix d'un déracinement synonyme souvent de gaspillage des ressources humaines (un spécialiste, un chercheur ne sont pas forcément de bon managers et doivent pouvoir rester ou revenir à leur domaine d'excellence).

39. Il est urgent de mettre en place une GRH qui permette aux spécialistes de connaître un déroulement de carrière complet dans leur propre filière d'expertise.

3.5.4 Au niveau de la méthode : le triple effet levier des connaissances /pratiques/ management

La question récurrente du choix des priorités de la formation entre les fonctions managériales et les compétences techniques se pose un peu différemment dans le cadre du développement durable, tant les connaissances, les pratiques et le management deviennent interactifs, une connaissance scientifique ne valant que si elle est partagée et mise en pratique.

Le développement durable est tributaire de connaissances scientifiques et d'appréciations sociales évolutives. L'effet de serre, dont la certitude dramatique n'est plus raisonnablement contestée aujourd'hui, était encore une hypothèse incertaine il y a quinze ou vingt ans. La « crise » a explosé sans prévenir et change des données essentielles... Il faut s'attendre à des irrptions au cours du temps de conclusions scientifiques nouvelles, d'abord incertaines et controversées, progressivement confirmées pour les unes, infirmées pour les autres au fil des confrontations scientifiques. L'observation locale obéit de plus en plus à la même labilité : la parution des dernières données du recensement bouleverse l'image qu'on avait de l'équilibre urbain/rural et interroge sur des fonctionnements nouveaux à toutes les échelles. Dès lors, la controverse et le débat deviennent inséparables de la connaissance, et c'est dans le débat que naissent les consensus et les compromis pour l'action, sans que personne ne détienne de vérité définitive. Le Grenelle en est l'illustration emblématique. La présence de nos services et de nos agents dans les lieux de débat fait partie intégrante de l'exigence de bonne gouvernance, et elle mérite d'être conceptualisée et organisée. Nos agents ne seront pas efficaces s'ils restent sur la touche. Ce point mérite l'engagement, à la lumière d'expériences réussies relevées au cours de l'audit, d'une réflexion autonome qui dépasse le cadre de cet audit.

40. DEVELOPPER CAPITALISER LES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines se doit d'envisager simultanément le recrutement des compétences dans tous les champs nécessaires, l'engagement et la motivation des agents.

Pour que le plan d'action en la matière soit efficace, l'équipe d'audit recommande prioritairement de :

- définir la nature des tâches requises pour porter le développement durable, les nomenclatures métiers actuelles étant plus orientées vers les fonctions que vers les compétences ;*
- bien clarifier les filières de compétences à mettre en place et les valoriser de façon équilibrée ;*
- développer l'apprentissage des formes modernes de gouvernance, tant pour enrichir l'expertise que pour construire les consensus inhérents aux méthodes du développement durable.*

Conclusion

Les enseignements de l'audit sont à la fois riches et nombreux, tant au niveau de la connaissance du chemin déjà parcouru par les services que pour l'appréciation de la distance encore à parcourir avant que toute la richesse des principes du développement durable soit intégrée dans les pratiques quotidiennes.

Pour conclure ce rapport, l'équipe d'audit souhaite mettre en exergue quelques points, considérés comme incontournables pour qu'une dynamique puisse résolument s'inscrire au service de la prise en compte du développement durable et de sa promotion.

Cette dynamique engage la nouvelle place de l'État et de ses services. En effet, la voie d'un développement plus durable ne s'obtiendra pas par simple décret mais par adhésion et modification des comportements et des pratiques ; les gestes citoyens y contribuent mais la pleine efficacité ne sera obtenue qu'avec l'évolution parallèle des politiques publiques à chaque stade : élaboration, gouvernance et mise en œuvre.

La Charte adossée à la Constitution en fixe le cap obligatoire : *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social... »*.²⁸

C'est pourquoi le préambule de la SNDD 2009-2012 écrit :

« Pour l'ensemble des services, le changement climatique, la consommation d'énergie, la production de déchets, les mesures pour la santé publique, la pauvreté et l'exclusion sociale, la gestion des ressources naturelles, la perte de la biodiversité, l'utilisation des sols, le développement économique, ... sont autant de défis dont l'ampleur et l'interdépendance nécessitent une approche transversale dépassant l'horizon des politiques et des actions sectorielles » ²⁹.

La question du sens à donner à l'action du ministère fait partie des préalables.

L'institution ministérielle porteuse du concept de développement durable doit s'impliquer. En effet, s'il est stimulant de constater qu'il est source de motivation pour les agents dans un contexte de grandes turbulences pour les services, cette motivation ne résistera pas à l'absence d'une nouvelle expression de l'intérêt général sur lequel fédérer les énergies. De l'affichage du sens donné par l'État à son action au regard du développement durable dépendra la légitimité ressentie par les agents et la libération de leurs capacités d'initiatives (cf. recommandations 2, 3, 5, 6, 23, 26, 28, 32).

L'émergence d'une culture adaptée au MEEDDM apparaît nécessaire. Elle ne peut se satisfaire de la simple juxtaposition de la richesse de ses différentes composantes mais doit plutôt viser une culture nouvelle fondée sur l'approche globale et systémique : l'évaluation intégrée, la prise en compte du long terme selon des méthodes de gouvernance renouvelées favorisant l'expression de toutes les parties prenantes. Ceci suppose l'affichage d'une ambition

²⁸ Charte constitutionnelle du 1er mars 2005

²⁹ Projet de SNDD 2009-2012

capable de transcender la multitude des objectifs opérationnels sectoriels sur lesquels les services sont actuellement mobilisés. (cf. recommandations 8, 18, 24, 25, 29, 30, 37, 38).

La formation fait également partie des enjeux très forts : elle renvoie aux constats et aux propositions faites sur la question des nécessaires disciplines et compétences à déployer. L'équipe d'audit souligne l'intérêt d'inscrire l'action dans une perspective de travail en réseau d'expertises et de son étroite articulation avec la diffusion et l'utilisation d'outils d'analyse, de méthodes et d'évaluation adaptés aux nouveaux champs (cf. recommandations 11, 15, 22, 34, 36, 40).

Mais quels que soient les plans d'action, aucun ne pourra réussir sans **la pleine appropriation des principes et outils du développement durable**. La maîtrise de ce paradigme relève autant d'une culture professionnelle que d'une culture citoyenne. Elle fait partie des points à prendre en considération pour accompagner les services dans la nécessaire mutation des approches et des pratiques. (Cf. recommandations 1, 7, 9, 10, 12, 20, 27, 31).

Les services de l'État sauront ainsi contribuer à l'émergence d'un nouveau mode de développement répondant aux besoins et aux aspirations, sans préjudice pour les générations futures.

Bernard Brillet

Jean-René Brunetière

Bernard Perret

Alain Féménias

Marie-Pierre Doizelet

Alain Lavielle

Bernadette Vandewalle

Annexes

Annexe 1	Lettre de mission et cahier des charges de l'audit du développement durable
Annexe 2	Glossaire
Annexe 3	Charte de l'environnement
Annexe 4	Thèmes des stratégies européenne et nationale de développement durable
Annexe 5	Cadre de référence des Agendas 21
Annexe 6	Études d'impact intégrées des politiques de l'union européenne
Annexe 7	Cadre d'élaboration d'un projet au regard du développement durable -approche globale-
Annexe 8	Questionnaire
Annexe 9	Services audités/auditeurs/date des audits
Annexe 10	Date des réunions des auditeurs - date des formations audités
Annexes 11	Acronymes

Annexe 1. Lettre de mission et cahier des charges



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

**Conseil général de l'environnement et
du développement durable**

La Défense, le 16 juillet 2008

Le Vice-Président

DECISION

Référence CGPC n° 005898-01

relative à la mission n° 005898-01
d'audit thématique d'initiative nationale
sur la prise en compte du développement
durable par les services

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable
et de l'Aménagement du territoire
Infrastructures, transports et mer

Le Vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable,

Vu la note d'orientation relative à l'inspection générale des services pour l'année 2008
approuvée par décision du 11 décembre 2007 ;

Vu le document relatif au référentiel commun pour les productions du CGPC approuvé par
décision du 4 décembre 2006 ;

Sur proposition du président de la 5ème section ;

DECIDE

Article 1er : M. Bernard Brillet, coordonnateur du collège environnement et aménagement durable, M. Jean-René Brunetière, coordonnateur de la MIGT n° 9, M. Bernard Perret, secrétaire du comité ministériel de l'évaluation, Mme Bernadette Vandewalle, chargée de mission à la MIGT n° 1, M. Alain Lavielle, chargé de mission à la MIGT n° 7, sont désignés pour conduire l'audit sur la prise en compte du développement durable par les services ;

**Présent
pour
l'avenir**

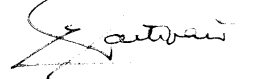
www.cgpc.sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Article 2 : Le collège « environnement et aménagement durable » est associé à l'établissement du cahier des charges et à la synthèse de l'audit ;

Article 3 : Les termes de référence de l'audit thématique sont approuvés selon le texte annexé.

Le Vice-Président
du Conseil général de l'environnement
et du développement durable



Claude MARTINAND

Copies à : M. le Vice-Président du CGEDD
Mme la Présidente et MM. les Présidents de sections
Mmes et MM. les Secrétaires de sections
M. le coordonnateur du collège Environnement et aménagement durable
M. Vincent BUTRUILLE, 1ère section
M. Claude de MARTEL, 1ère section.

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 005898-01

**Prise en compte du développement durable
par les services**

Audit thématique d'initiative nationale

Cahier des charges

établi par

Bernard Brillet

Inspecteur général de l'Équipement

Dominique Schneider

Chargée de mission

juillet 2008

Sommaire

Préambule.....	2
I. La commande et son évolution compte tenu du contexte.....	4
1.1 Un repositionnement des services de l'État.....	4
1.2 Une réorganisation en profondeur.....	4
1.3 Le Grenelle de l'environnement.....	5
1.4 Un nouveau projet stratégique.....	5
II. Les finalités de l'audit.....	7
2.1 Faire de la nouvelle culture développement durable le ciment fédérateur des nouvelles institutions	7
2.2 Donner du sens au développement durable.....	7
2.3 Les objectifs de l'audit.....	9
III. La démarche de l'audit.....	11
3.1 Les questionnements de l'audit.....	11
3.2 Pilotage et réalisation de l'audit	13
3.3 Formation des auditeurs.....	13
3.4 Services audités.....	13
3.5 Méthode d'enquête.....	14
3.6 Calendrier.....	14

Préambule

Le Vice-président du Conseil Général des ponts et chaussées a souhaité mener un audit sur la prise en compte du développement durable par les services déconcentrés : il a donc inscrit cet audit au titre du programme des audits thématiques d'initiative nationale pour 2008.

Cet audit s'inscrit dans un contexte en profonde évolution puisqu'il touche au coeur même des missions de notre ministère.

Le développement durable est désormais un pilier majeur de l'ensemble de l'action de l'État, concrétisé par la création du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement des territoires, doté d'un ministre d'État et de quatre secrétaires d'État. Il est l'élément qui fédère l'activité des agents et à partir duquel doit s'organiser la dynamique de l'action.

La création du MEEDDAT donne la mesure de l'engagement et de la volonté au plus haut niveau de porter cette orientation nouvelle, qui trouve un écho fort dans la mobilisation d'une partie croissante de la société. Elle amène l'ensemble des services et des agents à s'approprier cette culture du "développement durable", nouvelle pour certains d'entre eux. Le degré de connaissance des agents dans ce domaine varie beaucoup d'un service à l'autre, selon leur origine et leur parcours professionnel antérieur. Pour nombre d'entre eux, il faudra adopter un état d'esprit nouveau, développer des compétences nouvelles, mener une activité professionnelle nouvelle.

C'est pourquoi cet audit n'a ni le caractère ni les attributs d'une inspection, il s'entend comme une première contribution à une démarche dynamique devant aider à poser les bases des nouvelles institutions qui vont s'édifier entre 2008 et 2011 et à aider le système central à définir sa nouvelle stratégie tout en créant les conditions rendant possible une concrétisation rapide de cette stratégie et intégrant les dynamiques existantes au niveau des services déconcentrés.

Aider les services déconcentrés de l'État à effectuer cette évolution au plan institutionnel, à s'approprier, voire développer, cette nouvelle culture quand nécessaire, à les doter de systèmes et d'outils de référence est non seulement indispensable pour assurer les cohérences ministérielles (à l'intérieur du MEEDDAT et avec les autres ministères), mais permet de préciser la valeur commune à partager entre tous les collaborateurs et managers. Apporter aux services centraux les premières informations incontournables sur les besoins en matière de nouvelles compétences et de nouveaux métiers ne l'est pas moins.

Cette double approche trouve sa place dans la réflexion stratégique qui anime le ministère actuellement et guidera son action pour les années à venir.

Sans pouvoir à ce stade répondre à toutes les questions en termes de compétences scientifiques, techniques, juridiques, en termes de métiers, il visera essentiellement à accompagner les évolutions d'orientations stratégiques, de postures, de management, de gouvernance interne et externe pour répondre à l'essentiel des 27 principes de Rio et de Johannesburg régissant le développement durable.

Cette contribution concerne principalement les DREAL et les DDEA (socle des futures directions départementales des territoires), une démarche parallèle devant être engagée pour les opérateurs (RST, établissements publics, SCN...) ainsi que pour les DAC.

I. La commande et son évolution compte tenu du contexte

Depuis cette commande, un certain nombre d'événements importants en ont marqué l'approche.

1.1 Un repositionnement des services de l'État

Les Comités de modernisation des politiques publiques qui ont eu lieu les 4 avril et 11 juin derniers dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques ont décidé des grands axes de la réforme et fixé un cadre pour la feuille de route du nouveau MEEDDAT. La généralisation de la mise en place des DDEA et des DREAL se fait dans le cadre d'un **État expert, plus stratégique et régalién qu'opérateur**.

Au delà de l'optimisation de l'organisation et des modes de fonctionnement, les chantiers en cours visent à mettre en place un grand ministère (...) rassemblant les compétences multiples dont l'État a besoin pour faire face aux enjeux du développement durable, notamment au défi planétaire du réchauffement climatique. Ces problématiques sont en effet d'une complexité croissante et mobilisent fortement la puissance publique. Elles nécessitent des approches multicritères et transversales faisant appel, au quotidien, à des savoir-faire variés et pointus, que l'État doit non seulement maintenir, mais également renforcer en son sein, pour pouvoir appuyer ses décisions sur une expertise objective et de qualité.

Les nombreuses compétences techniques que rassemble le MEEDDAT dans les domaines de l'aménagement, l'énergie, l'environnement, l'urbanisme, la construction, l'équipement et les transports, doivent être confortées, mais redéployées en fonction de la nature des nouveaux enjeux et de la demande sociale.

1.2 Une réorganisation en profondeur

Les nombreux défis auxquels est confronté le MEEDDAT imposent une réorganisation en profondeur de ses modes d'action :

- la multiplicité des demandes et des bénéficiaires oblige le ministère à définir des priorités d'action et à trouver un nouvel équilibre ;
- l'Europe impose une logique de résultats, et non plus seulement de moyens (environnement, climat), qui implique un suivi et une évaluation accrue de l'efficacité de l'action administrative ainsi qu'une meilleure coordination entre État et collectivités ;
- l'efficacité du service rendu doit être améliorée et les services ou opérateurs doivent être mieux régulés ;

- les objectifs du « Grenelle » en termes d'infrastructures sont ambitieux et nécessitent de dégager des économies sur le fonctionnement.

Pour cela, le ministère doit mettre en place un plan de transformation répondant à deux axes stratégiques, en phase avec ce que doit être désormais la nouvelle posture de l'État :

- focaliser le ministère sur des fonctions de stratégie et de régulation ;*
- préserver un haut niveau d'expertise, mais réorienter les ressources du ministère vers les politiques prioritaires.*

1.3 Le Grenelle de l'environnement

Si, en matière d'organisation des services et de repositionnement de l'État, la feuille de route qui s'impose est celle qui a été donnée lors des Conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP), pour ce qui est des champs d'action, ce sont essentiellement les conclusions du Grenelle de l'environnement (devant déboucher prochainement au plan législatif) qui viennent éclairer la base stratégique sur laquelle les services du nouveau ministère devront désormais construire leur action dans l'esprit des travaux conduits en matière de développement durable par les trente trois comités opérationnels.

1.4 Un nouveau projet stratégique

Ces orientations ont été confortées par le discours du Président de la République du 20 mai 2008 à Orléans relatif à la mise en oeuvre du Grenelle.

Elles ont été développées lors du séminaire du 13 juin 2008 présidé par le ministre d'État Jean-Louis Borloo pour lancer le projet stratégique du ministère. Ce projet spécifie bien que le Grenelle de l'environnement constitue le premier acte fondateur de ce nouveau ministère et dresse la feuille de route essentielle de son action qui s'organise autour de huit principes fondamentaux et objectifs de résultat :

1. inventer une croissance responsable pour un avenir durable
2. faire de la France un champion de la lutte contre le changement climatique
3. faciliter le développement de nouveaux modes de production et de consommation reposant sur la sobriété
4. développer la ville durable
5. sauvegarder la biodiversité et la qualité des milieux
6. faire de nos territoires des lieux d'application des démarches de développement durable

7. maîtriser les conséquences des risques naturels et réduire les risques technologiques et sanitaires.
8. renforcer la compétitivité des territoires dans le cadre d'un développement solidaire et équilibré de toutes leurs composantes.

L'activité du ministère est trop tournée vers des domaines aujourd'hui moins prioritaires (construction de nouvelles routes) ou vers des activités où l'intervention de l'État ne se justifie plus (ingénierie concurrentielle), alors que de nouveaux besoins s'expriment dans les domaines de l'environnement, de la prévention des risques et plus largement du développement durable, c'est-à-dire de la mise en oeuvre des missions régaliennes et du Grenelle de l'environnement.

C'est dans ce contexte que s'inscrit cet audit destiné à éclairer et accompagner les décideurs.

II. Les finalités de l'audit

2.1 Faire de la nouvelle culture développement durable le ciment fédérateur des nouvelles institutions

La création du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire donne une impulsion nouvelle en conférant une réelle légitimité à la prise en compte du développement durable, désormais au coeur de toute l'activité des services du MEEDDAT, qui fédère les agents dans une dynamique de l'action, mais aussi à sa promotion auprès de tous les partenaires de l'État déconcentré. La conduite de cet audit dans les services sera une occasion à saisir de sensibilisation des audités à ce sens nouveau qui sous-tend l'activité du MEEDDAT. Cet audit se veut une démarche de progrès, dans l'esprit comme dans la forme, qui permettra de démultiplier l'énergie mise par tous dans la prise en compte du développement durable.

2.2 Donner du sens au développement durable

Il sera également l'occasion de renforcer le sens perçu au sein des services déconcentrés, et particulièrement de relayer, partager, promouvoir et créer les conditions d'appropriation des connaissances majeures en termes de développement durable, et notamment de permettre l'explication du faisceau de concepts sous-jacents.

● les différents paradigmes du développement durable

Il existe de nombreuses expressions du paradigme du développement durable. Rappelons :

- celle qui met en perspective les solidarités : *"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" (*rapport Brundtland, Notre avenir à tous, 1986*).

- celle qui institue l'ardente obligation d'une mise en mouvement dans la pensée et dans l'action à l'interface des trois piliers : *« les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la*

protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social» (article 6 de la Charte de l'environnement) ;

- celle qui focalise sur le primat de la gouvernance pour "assurer la conciliation et la synthèse des contraires" (Jean-Louis Borloo, 13 juin 2008) ;

- celle qui dit le rôle des managers : *"le développement durable, c'est la tension entre l'impératif du court terme pour l'action et celui du long terme par un regard stratégique pour infléchir, innover, anticiper. Les hauts potentiels doivent se situer aux deux niveaux en même temps pour répondre à cette tension "* (L. Bibard, directeur de l'Essec) ;

- celle enfin qui privilégie les approches intégratrices et écosystémiques, (le projet territorial, l'agenda 21 local), ou une approche transversale (le climat, la ville, la gouvernance) comme point d'entrée de la question de la durabilité.

● **les enjeux auxquels il convient de répondre**

Il s'agit d'accompagner l'humanité, au sens individuel comme planétaire, dans un développement plus harmonieux en disposant durablement et équitablement des ressources vitales. C'est-à-dire, en maîtrisant le changement climatique et ses effets, en maintenant les systèmes vivants : eau, air, sols nourriciers, biodiversité, paysage, écosystèmes, en se préservant des risques de toutes natures, notamment d'imprégnation chimique, et en rendant les villes et l'urbanisme durables.

Le développement durable est aussi pour la France un domaine potentiel d'excellence propre à renforcer son rayonnement planétaire.

● **Les leviers**

Les raisonnements simplistes et les réflexes acquis seront revisités. La connaissance scientifique et l'expertise doivent être sollicitées pour développer, notamment au niveau des territoires, les approches systémiques permettant d'opérer, avec les usagers concernés, les choix optimum d'atténuation des émissions, de ménagement des ressources et d'adaptation des activités aux enjeux. Le cadre de référence pour les agendas 21, l'élaboration de plans climat-énergie territoriaux, la grille « RST02 » d'évaluation des projets au regard du développement durable sont des exemples des outils transversaux à mobiliser et à mettre au point pour progresser, de même qu'au niveau sectoriel on pourra mobiliser des démarches de type HQE, plans de déplacement, instruments de mesure du CO2 tels les bilans carbone, etc. *"Il faut une logique de dépassement pour une mutation de la croissance"* (Dominique Bidou).

2.3 Les objectifs de l'audit

L'audit entrepris doit permettre de créer les conditions du changement des services et d'identifier les premiers axes de progrès (en termes de compétences, de processus, de développement d'une culture commune et de mise en intelligence collective des structures).

- **Créer les conditions de changement des services :**

L'esprit dans lequel devra se dérouler cette enquête sera essentiellement celui d'une aide aux services en les mettant sur de bonnes pistes, en les aidant à valoriser leurs acquis, accompagné en cela par les auditeurs mis en position de conseillers sur le sujet de la mise en œuvre du développement durable.

Le rôle des auditeurs sera majeur pour faire de cet audit une démarche de progrès propre à initier la dynamique cible. La posture des auditeurs eux-mêmes devra intégrer une dimension clé d'accompagnement du changement, afin de devenir progressivement une population de référents « développement durable » auprès des services.

Ils s'attacheront particulièrement à ce que le déroulement de l'audit ait lieu dans un esprit valorisant pour les audités, en commençant par recueillir les informations sur les actions exemplaires déjà engagées, sur les démarches déjà mises en place, en mesurant ensuite leur degré de connaissance du concept et en faisant émerger enfin les pistes de progrès à accomplir par les nouveaux services pour assurer le succès de cette dynamique du changement. Il sera utile également d'interroger les audités sur les initiatives des collectivités territoriales et autres acteurs de leur secteur et sur l'efficacité des relations avec les services centraux.

- **Identifier les premiers axes de progrès**

L'audit doit permettre en fin d'analyse d'établir un état des lieux, de connaître l'état d'esprit des services sur le sujet du développement durable, de mesurer leur degré de connaissance, leur motivation, leur implication dans ce qui est un nouveau cap, mais aussi de mieux comprendre leurs besoins et leurs difficultés. Il doit contribuer à les guider dans leur démarche de prise en compte du développement durable grâce aux échanges initiés lors de l'enquête, puis chemin faisant, il permettra également de fournir aux directions d'administration centrale, à toutes les entités qui réfléchissent actuellement à la modernisation de l'État, des éléments d'information sur ce qui est vécu sur le terrain par les services, sur les besoins qui remontent, en particulier en matière de formation et de développement des compétences.

L'objectif concret sera :

- d'établir un "état des forces" dans le domaine du développement durable tel qu'il est aujourd'hui compris et mis en oeuvre dans les services ;
- d'identifier les dynamiques exemplaires à faire partager ;
- de mesurer l'état de la culture et de la maîtrise des outils du développement durable ;
- d'éclairer les enjeux techniques, managériaux et de posture des services ;
- d'apprécier les compétences existantes et celles qu'il sera nécessaire de développer ;
- d'accompagner le changement, au service du développement durable.

III. La démarche de l'audit

3.1 Les questionnements de l'audit

Première partie : les expériences concrètes et les initiatives locales pour promouvoir le développement durable

Les auditeurs s'efforceront d'analyser et de qualifier tout d'abord la manière dont le développement durable est pris en compte concrètement dans les services, à savoir :

- établir un état des forces : les satisfactions, les actions engagées en matière d'écoresponsabilité, les actions démonstratives observées ou accompagnées sur le terrain, l'état de la gouvernance ;
- voir qui porte le développement durable : le sujet est-il traité au sein du comité de direction ? Existe-t-il un correspondant « développement durable » du service? Est-il investi d'une mission effective, a-t-il un bon niveau de représentation, est-il impliqué dans la réflexion stratégique du service ;
- voir si le service est impliqué dans le club développement durable de son inter-région, ou si d'autres outils d'animation du service sont en place sur ce thème (séminaires, ateliers ou cycle de conférences sur le développement durable, projet de direction sur le sujet, etc.)
- voir si les grandes orientations de politique publique sont mises en oeuvre effectivement ;
- voir si des objectifs de résultat en termes de processus développement durable sont adoptés dans le service, au regard de la production, du management, des décisions prises ;
- voir si les écarts et les adéquations aux objectifs et aux politiques sont mesurés ;
- voir si des évaluations des projets, notamment par l'utilisation de la grille RST02, et des suivis en termes de développement durable sont mises en place ;
- voir s'il existe une analyse des besoins au regard des compétences, des métiers et des besoins de formation.

Deuxième partie : le niveau de culture et des connaissances

Les auditeurs apprécieront le niveau de culture et de sensibilisation au développement durable des audités afin de préciser les besoins qui se dégagent sur le terrain en matière de formation ou de management. Ils s'attacheront à :

- mesurer la connaissance des principes et méthodes attachés à la dynamique du développement durable et les mesurer aux réalités opérationnelles dans une logique d'économie de la fonctionnalité ;
- analyser la connaissance du cadre de l'action en DD :
 - en ce qui concerne la charte de l'environnement, la stratégie nationale de développement durable et le Grenelle de l'environnement;
 - en ce qui concerne les obligations de résultat au regard des engagements nationaux et internationaux en matière de ressources naturelles, risques naturels et technologiques, gestion économe des territoires, logement, transports, climat, biodiversité, alimentation et gestion des sols, modes de production et de consommation, etc.
 - en ce qui concerne les outils (outils d'évaluation de type grille RST02, plans climat énergie territoriaux, démarche HQE, écoquartiers, villes et urbanisme durables, normalisation, quotas, bilan carbone, empreinte écologique, évaluations, RSE, Agendas 21, etc.)
- repérer quelles sont les sources d'information, de formation et de réflexion sur le développement durable et quelle en est la prise en compte dans l'activité professionnelle du service ;
- repérer les niveaux d'assimilation et d'adhésion à ces changements d'horizon.

Troisième partie : mise en perspective et en mouvement

Les auditeurs mesureront les pistes de progrès, les attentes et les perspectives en proposant aux dirigeants un échange sur :

- la déclinaison de la feuille de route du Grenelle et l'évaluation qui en est prévue ;
- les enjeux et les acteurs clés de leur territoire ;
- les axes potentiels de progrès ;
- les attentes des partenaires internes et externes (personnels, , collectivités, professionnels, ONG, interface et complémentarité SD/RST, etc.);

- la mise en place d'une stratégie hiérarchisée et d'une posture du service prenant en compte, dans le contexte local, le recentrage de l'État sur ses nouvelles missions (ensemblier, facilitateur, régulateur) ;
- la mise en place d'une organisation assurant la robustesse de la gouvernance et des processus de décision (évaluation, traçabilité de l'expression des contraires et des arbitrages, conditionnalité des aides, légitimité de la posture du service, acquisition et reconnaissance de ses compétences, etc.) ;
- le programme d'actions opérationnel du service et son élaboration ;
- les besoins en termes de compétence, de formation, d'expertises thématiques et de métiers ;
- la capacité à mobiliser, convaincre et influencer les partenaires et à être véritablement un promoteur de changement.

3.2 Pilotage et réalisation de l'audit

- **le groupe chargé de conduire l'audit** est composé de Bernard Brillet, Jean-René Brunetière, Bernard Perret, Alain Lavielle et Bernadette Vandewalle ;
- **un comité d'appui** plus large (35/40 pers.) qui réagit (par courrier électronique et lors des réunions du collège EAD) sur la démarche et sur tous les documents proposés ;
- **les auditeurs eux-mêmes** : l'audit sera mené par des membres du CGPC, du SIGE et du CGAAER. Les équipes seront pluridisciplinaires.

3.3 Formation des auditeurs

La nécessité de former suffisamment les auditeurs est apparue immédiatement. Un dispositif de formation conçu avec le soutien de l'Ifore est en cours de mise en oeuvre. De même, un document support est prévu pour aider les auditeurs dans leur mission. La formation se déroulera sous la forme de deux journées (minimum) pour chacun des auditeurs en juin, juillet. Elle sera complétée en septembre par une formation à l'accompagnement et à l'administration de l'audit.

3.4 Services audités

Il s'agit des services déconcentrés en refondation (DDEA et DREAL).

L'audit concernera trois sites à visiter à l'automne en moyenne par MIGT. A la suite des nombreux débats sur la pertinence de l'échantillon qu'il convenait d'adopter, il est proposé de rencontrer :

- des DDEA déjà fusionnées ;
- des DDEA fusionnées au 1er janvier 2009 en petit nombre ;
- des DDEA fusionnées au 1er janvier 2010 en plus grand nombre ;
- des DREAL en cours de constitution.

3.5 Méthode d'enquête

On procédera essentiellement par entretiens semi-directifs sur une durée de deux à trois jours selon un guide d'entretien en cours d'élaboration. L'esprit qui doit prévaloir est celui d'un accompagnement des responsables et non celui d'un audit au sens traditionnel. Cette notion est importante car elle doit sous-tendre tout l'entretien.

Pour ce qui concerne les deux premières parties recensant les expériences concrètes et la culture du développement durable, les auditeurs rencontreront des cadres, les correspondants développement durable, ainsi que des responsables de cellules qui présenteront des dossiers ou des démarches montrant des avancées significatives dans des champs opérationnels. Il pourra être utile également d'entendre les animateurs de clubs interrégionaux développement durable.

Pour ce qui concerne les seconde et troisième parties relatives à la culture et à la prospective, les auditeurs rencontreront tour à tour le préfigurateur et son comité de pilotage de la fusion, puis le ou les comités de direction ou le groupe de travail institué en matière de process et management ainsi que certains responsables d'unité dans les domaines d'expertise les plus attendus.

3.6 Calendrier

- formation des auditeurs en juillet ;
- mise au point du guide d'enquête pendant l'été ;
- formation des auditeurs à la dynamique de l'audit en septembre ;
- démarrage de l'enquête fin septembre ;
- rapport d'étape en janvier ;
- remise du rapport en mars 2009 ;
- élargissement éventuel de l'enquête au cours de l'année 2009 en fonction des premiers enseignements et de l'évolution du MEEDDAT.

Annexe 2. Glossaire

Action 21 : programme ou plan global d'action relatif au développement durable, adopté par les gouvernements à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) lors du deuxième Sommet de la terre à Rio en juin 1992.

Agenda 21 : outil inventé au Sommet de la Terre à Rio en 1992 pour mettre en œuvre concrètement le développement durable dans les territoires. Il s'agit d'un programme d'action associant les habitants et les parties prenantes à son élaboration. Il existe un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agenda 21.

Agrocarburants ou biocarburants : ils sont obtenus à partir de cultures et résultent principalement de deux filières : huile (colza, palme et tournesol) et alcool (fermentation de sucre de betterave, de blé, de maïs ou de canne à sucre), pour les biocarburants de première génération.

Analyse du cycle de vie (ACV) ou écobilan : bilan des flux de matière d'un système. Son utilisation a pour but de quantifier les flux de matière dans les écosystèmes. Par extension, toute activité peut faire l'objet d'une analyse de cycle de vie. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour les calculs de ces flux, notamment pour connaître les répercussions complètes de l'utilisation d'un produit, d'une activité ou d'une technologie sur l'environnement.

Approche écosystémique : méthodologie pour aborder la complexité des inter-relations, interactions et interdépendances : l'approche écosystémique analyse un phénomène étudié comme un tissu d'interactions.

Bâtiment à énergie positive : bâtiments pouvant s'autosuffire en énergie grâce à leur conception (isolation, ventilation, etc.) et notamment à des capteurs solaires, photovoltaïques ou géothermiques.

Biocapacité : capacité d'un territoire à engendrer une offre continue en ressources renouvelables et à absorber les déchets découlant de leur consommation. La biocapacité de la planète diminue sous l'effet de la déforestation, de la progression des déserts et des modes de production agricoles non soutenables (contamination des sols par les produits phytosanitaires et leur appauvrissement en matière organique).

Biomasse : matière organique (paille, bois, déchets verts, etc.) qui peut fournir de l'énergie en étant brûlée pour produire de la chaleur ou de l'électricité. Elle peut aussi engendrer du biogaz (méthane) ou des biocarburants destinés aux véhicules.

Commerce équitable : il s'agit d'une alternative au commerce conventionnel, qui marginalise et exclut les petits producteurs, principalement au Sud. EFTA (European Fair Trade Association), la fédération européenne de commerce équitable, le définit officiellement comme « *un partenariat commercial qui vise un développement durable pour les producteurs exclus ou désavantagés. Il cherche à réaliser cela en proposant de meilleures conditions commerciales aux producteurs, en éduquant les consommateurs pour provoquer une prise de conscience, et en menant des campagnes* ».

Consommation durable : la notion de consommation durable a été développée dans le cadre du programme des Nations Unies adopté en 2002 à Johannesburg. Elle part du constat que les politiques publiques ne peuvent plus seulement se contenter d'agir sur la production. Infléchir également les modes de consommation écologiquement et socialement non soutenables est indispensable pour parvenir à un développement durable. Elle vise à la fois les pratiques du commerce équitable mais aussi les modes de production « alternatifs » (agriculture biologique, l'utilisation d'écolabels...) et la réduction des emballages, le tri, le ré-usage et le recyclage.

Consommation d'énergie primaire : consommation d'énergie finale, plus les pertes et l'ensemble des consommations intermédiaires, qu'il s'agisse du secteur énergétique lui-même ou des autres industries.

Consommation finale d'énergie : énergie consommée sous sa forme transformée par l'utilisateur final ; par opposition à la consommation primaire, qui inclut l'énergie nécessaire à la production d'énergie (ex : charbon brûlé pour produire de l'électricité).

Coût global : le coût global est une notion apparue à la fin des années 1990 dans le coût de revient d'un bâtiment. Elle témoigne de la prise de conscience de l'importance des coûts différés dans une construction. Elle invite à privilégier les choix d'investissement en regard des économies qu'ils peuvent générer ensuite pendant la vie du bâtiment (fonctionnement : chauffage, rénovation des matériaux, etc.).

Coût complet : en élargissant, la notion de coût global, celle du coût complet vise à intégrer dans le calcul d'un coût l'ensemble des coûts externalisés, notamment environnementaux, tout au long du cycle de vie d'un produit.

Découplage : il s'agit, pour une même unité de production de bien ou service, de réduire continûment ses externalités, notamment en matière de consommation de ressources naturelles.

Dettes écologiques : si l'empreinte écologique d'une zone est supérieure à sa biocapacité, alors cette zone n'est pas utilisée de manière durable et contracte une dette écologique.

Développement durable : la définition conventionnelle retenue du développement durable a été formulée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies. « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- x le concept de besoins et plus particulièrement de besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité,
- x et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

Il traduit l'idée d'une capacité limitée de l'environnement à réagir à nos modes de production et de consommation et invite à un renouvellement de la notion de besoin. Des méthodes lui sont généralement associées : transversalité, gouvernance, approche de long terme, coût global.

Durabilité voir soutenabilité : forte, faible ou moyenne.

Economie circulaire : elle définit la réutilisation de la matière des déchets et des produits usagés par recyclage et valorisation énergétique, en fin d'usage de la matière.

Economie de fonctionnalité : elle entend limiter l'impact de la production sur l'environnement et consiste à remplacer l'achat d'un bien (ex : télévision, voiture, imprimante) par un service (location de voiture, vélo en libre service, imprimante en réseau...) de façon à optimiser l'usage du bien.

Ecosystème : notion fondamentale de l'écologie, elle décrit l'ensemble formé par une communauté d'êtres vivant entre eux et, par extension, entre cette communauté et son environnement. L'écosystème est caractérisé par des relations d'interdépendance qui permettent le maintien et le développement de la vie en son sein (notion de chaînes alimentaires, de cycles, de niches écologiques...).

Effet de serre : ce phénomène, nécessaire à la vie sur la Terre (maintien d'une température moyenne clémente sur la Terre), est provoqué par la présence de gaz à effet de serre dans l'atmosphère qui empêche les rayonnements infrarouges d'être réfléchis en totalité de la Terre vers l'espace. Dérégulé, il conduit à une augmentation de la température terrestre.

Efficacité énergétique : c'est la capacité à produire ou consommer la même quantité de biens et de services en utilisant moins d'énergie qu'auparavant.

Empreinte écologique : elle correspond à la surface de la planète en hectares dont une population dépend, compte tenu de son mode de vie, pour satisfaire ses besoins en produits du sol (agriculture et sylviculture), en zones de pêche et en biens de consommation et d'équipement (ressources naturelles et minières, espaces urbanisés, infrastructures... déchets).

Evaluation environnementale : étude de l'état de l'environnement et des enjeux présents afin d'évaluer les incidences ou les impacts, les moyens de les éviter, de les réduire ou de les compenser.

Evaluation intégrée : étude de toutes les conséquences, notamment économiques, environnementales et sociales et des inter-relations entre elles, portant directement sur les activités humaines et sur les conséquences indirectes de ces actions.

Externalités : par externalité on peut entendre la variation de satisfaction d'un agent engendrée par les actions d'un autre agent (interdépendance), sans donner lieu à des mouvements de compensation sur le marché (carence). Les « externalités négatives » représentent les coûts environnementaux qui ne sont pas intégrés dans le système de prix (ex : pollutions de l'air, du sol, des eaux, gaz à effet de serre des transports, etc.).

Facteur 4 : désigne l'objectif que la France s'est fixé en 2005 (loi d'orientation sur l'énergie) qui vise à diminuer par quatre nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 (au regard de notre niveau d'émissions de 1990).

Gaz à effet de serre : il s'agit de composés chimiques contenus dans l'atmosphère, qui retiennent une partie de la chaleur solaire selon le mécanisme dit de « l'effet de serre ». Parmi ces gaz figurent le dioxyde de carbone, le méthane, l'ozone, l'oxyde nitreux et les fluorocarbones, ayant chacun des indices de pouvoir de réchauffement global très différents.

Gouvernance : désigne un mode de régulation des rapports sociaux et économiques, fondé sur la reconnaissance mutuelle, le dialogue, la concertation à différentes échelles de territoire et entre différents types de parties prenantes, en vue d'une prise de décision.

Gouvernance à 5 : il s'agit de la démarche et du processus de travail initié par le Grenelle de l'environnement réunissant autour de la table cinq catégories d'acteurs : État, collectivités territoriales, acteurs économiques, acteurs sociaux, et organisations non gouvernementales (ONG).

Haute Qualité Environnementale : promue par l'association HQE depuis 1996, il s'agit d'une démarche volontaire visant à limiter l'impact d'un bâtiment sur l'environnement. Les constructeurs peuvent ainsi prendre en compte, dans la construction ou la réhabilitation, 14 cibles édictées par l'ADEME et l'association HQE. L'usage de cette notion est trop souvent réduit à ses aspects énergétiques (isolation, économie d'énergie, énergies renouvelables).

Impact environnemental : c'est l'ensemble des modifications de l'environnement, qu'elles soient négatives ou positives, dues à un organisme, à un aménagement ou à un produit. L'étude d'impact environnemental est utilisée pour permettre à l'aménageur de diminuer les dommages de son projet sur l'environnement.

Intensité énergétique : c'est la quantité d'énergie nécessaire à la production d'un bien et plus largement au fonctionnement de l'économie (ex : intensité énergétique du PIB). Elle est souvent mesurée en tonne équivalent pétrole (tep).

Irréversibilité : impossibilité pour un « système » de retrouver spontanément et de manière exacte son état antérieur à une modification ; s'applique notamment au capital naturel « critique » (exceptionnel) ; ainsi qu'aux phénomènes de faible ampleur, mais cumulatifs.

Principe pollueur-payeur : c'est un principe découlant de l'éthique de responsabilité, qui consiste à faire prendre en compte par chaque acteur économique les externalités négatives de son activité. En bref, c'est le principe selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par leur auteur. Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972, en tant que principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. Ce principe est un des principes essentiels qui fondent les politiques environnementales dans les pays développés.

Principe de précaution : désormais composante majeure et nouvelle des droits européen et français, érigé en principe fondamental, c'est un principe préconisant une action préventive face à des dangers hypothétiques voire inconnus. *« 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 » (Charte de l'environnement).*

Soutenabilité faible : au capital naturel peuvent se substituer de nouvelles ressources, biens ou services à venir, grâce notamment à l'apport de l'innovation ou de banques de substitution.

Soutenabilité moyenne : elle établit que l'analyse monétaire est utile mais insuffisante pour évaluer la valeur du capital naturel assurant des fonctions vitales. Dès lors, il n'existe pas de substitution entre le capital vulnérable et le capital manufacturé ou humain.

Soutenabilité forte : le capital naturel et les services écosystémiques d'aujourd'hui doivent être intégralement conservés pour les générations futures. C'est ce que le Centre d'analyse stratégique (CAS) a adopté pour la biodiversité remarquable.

Subsidiarité (principe de subsidiarité) : il s'agit d'un principe politique et social selon lequel la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique. Cela n'interdit pas qu'en cas de défaillance constatée elle soit réversible.

Substituabilité : transformation d'un capital naturel en un capital artificiel effectivement transmissible de génération en génération.

Taux d'actualisation : le taux d'actualisation, analogue à un taux d'inflation et qui s'ajoute à celui-ci, représente le taux annuel de dépréciation à appliquer à la valeur d'un bien futur pour obtenir sa valeur « actualisée », c'est-à-dire la valeur à comparer avec celle des biens immédiatement disponibles, en tenant compte du fait que nous attachons plus de prix à une consommation présente qu'à une consommation future. Exemple : si on prend un taux d'actualisation de 4 %, la valeur actualisée d'un revenu de 100 euros à percevoir dans 10 ans est de $100 / 1,0410 = 67,5$ euros. En d'autres termes – à supposer l'inflation nulle – il est rationnel d'investir 67,5 euros aujourd'hui pour obtenir 100 euros dans 10 ans.

Valorisation énergétique : récupération de l'énergie dégagée par l'incinération des déchets ou du biogaz notamment produit dans les décharges.

Valorisation matière : par ce processus, on entend donner une seconde vie aux déchets pour fournir à nouveau des matériaux, après tri et recyclage.

Annexe 3. La Charte de l'environnement³⁰

Article 1 - 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.

³⁰ Charte constitutionnelle du 1er mars 2005

Annexe 4. Thèmes des Stratégies européenne et nationale de développement durable (SEDD/SNDD)

- Limiter le changement climatique et utiliser les énergies propres.
- Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Limiter les risques pour la santé publique.
- Gérer les ressources naturelles de façon plus responsable.
- Améliorer le système de transport et l'aménagement du territoire.
- Faire face aux conséquences économiques et sociales du vieillissement de la population.
- Promouvoir des modes de production et de consommation durables.

Annexe 5. Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21³¹

Pour faciliter la mise en place des Agendas 21 locaux, le ministère en charge du développement durable a élaboré avec les parties prenantes (Comité national Agendas 21) un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable.

Il valorise les expériences pionnières menées, en matière de développement durable par les collectivités territoriales.

Ce cadre de référence vise cinq finalités :

1. la lutte contre le changement climatique ;
2. la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;
3. la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
4. l'épanouissement de tous les êtres humains ;
5. une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Il retient aussi cinq éléments déterminants concernant la démarche à conduire pour de tels projets :

- stratégie d'améliorations continues ;
- participation ;
- organisation du pilotage ;
- transversalité des approches ;
- évaluation partagée.

³¹ <http://www.ecologie.gouv.fr/-Agendas-21-locaux-.html>

Et son référentiel pour l'évaluation : <http://www.ecologie.gouv.fr/Referentiel-national-pour-l.html>

Annexe 6. 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 pragmatique 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), selon les lignes directrices fixées et le cadrage préalable donné par le CEI. La direction générale concernée s'entoure d'un groupe inter-services 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 inter-services sur le projet accompagné de l'EI.

Après adaptations, la proposition est adressée au collège des Commissaires, avec l'EI.

Après adoption de la proposition, le collège saisit le Parlement et le Conseil de l'ensemble des documents.

L'EI est alors publiée parallèlement.

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 devenus depuis des services experts en évaluation).

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.

Annexe 7. Mémento pour l'élaboration d'un projet au regard du développement durable

Les fondements des objectifs à atteindre :

Charte Constitutionnelle 1^{er} mars 2005 :

*« Considérant : 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 ;*

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

Les engagements nationaux et internationaux instituent l'approche éco systémique « *ecosystem approach* » (Johannesburg, 2002) pour concevoir globalement une politique ou un projet, et fixent des objectifs de résultat croissants dans le temps :

- pour l'atténuation de l'effet de serre: neutralité carbone demandée pour la génération actuelle des contrats de projet État/Région (CPER 2006) ; paquet-climat et ses réductions de 20 % à 30 % des émissions de CO² à l'horizon 2020 (2008) ; puis réduction de 75 % à 80 % à l'horizon 2050 (facteur 4, loi 2005)

- pour la biodiversité : arrêt de toute perte de biodiversité d'ici 2010, création de corridors écologiques

- pour l'eau : protection des aires d'alimentation des captages d'ici 2010 et reconquête du bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015

- pour la prévention des risques : création de zones d'expansion de crues...

- pour l'agriculture biologique 6 % SAU (surface agricole utile) en 2010, 15 % en 2013, 20 % en 2020.

La consommation excessive des ressources naturelles liée au mode de développement courant a en effet dépassé, depuis 30 ans en moyenne mondiale, les capacités naturelles de régénération de la planète. Il convient maintenant que notre développement ne se satisfasse pas d'impacts neutres, mais vise parallèlement à réparer, restaurer, et même produire les biens publics mondiaux.

C'est ainsi que depuis une décennie, les compensations à la traversée forestière de nouveaux tracés routiers sont passées progressivement de 1/1 à 3/1 en surface, que seront créées de nouvelles infrastructures écologiques, ou encore, qu'au delà de leur usage traditionnel, les bâtiments devront être conçus pour produire davantage d'énergie que leurs propres besoins (bâtiments à énergie positive) au plus tard en 2020.

Les principes à prendre en compte :

La dynamique du DD fait appel à de nombreux principes pour garantir l'approche systémique : prise en compte du long terme et des externalités, approches en coût global (investissement et fonctionnement) et coût complet, économie circulaire (ou de la fonctionnalité), prévention, prise en compte des irréversibilités et des substituabilités, progrès continu...

Démarche de construction d'un projet :

- utiliser les outils méthodologiques et référentiels disponibles ; ex. : « cadre national de référence pour les projets territoriaux de développement durable, et agendas 21 locaux » (voir annexe 5)

- tirer le meilleur parti d'une étude d'impact fouillée pour élaborer progressivement le projet : état initial, appréciation des effets potentiels directs et indirects, dans l'espace et dans le temps, recherche des alternatives pour les éviter, les supprimer ou les réduire. Puis les compenser de façon significative au regard des cinétiques d'engagements nationaux et internationaux.

- pour un projet de nature exceptionnelle :

faire du benchmark, et s'inspirer de démarches sur des champs proches ; ex. des chantiers de JO qui tous aujourd'hui doivent répondre à des cahiers des charges sérieux en matière de promotion du DD

- bien définir l'équilibre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, et leur conciliation (cf. art 6 de la charte)

- se ménager du temps pour l'appropriation du projet par les parties prenantes (notamment les riverains) et pour prendre en compte leurs observations.

En matière de procédures administratives :

- assurer la sécurité technique et juridique du projet pour garantir sa bonne fin

- s'entourer de bureaux d'études d'envergure et expérimentés dans des champs innovants, et d'experts pour régler les problèmes techniques les plus pointus

- solliciter en amont l'autorité environnementale pour obtenir son cadrage préalable, et engager avant toute chose la réalisation de l'étude d'impact approfondie nécessaire pour éviter tout retard ultérieur

- faire l'inventaire précis de toutes les procédures (déclarations, expropriations, autorisations, débats et enquêtes publiques...), analyser leurs interrelations techniques, juridiques, et les niveaux territoriaux de décision

- mettre en place dès l'amont les systèmes d'évaluation : chemin faisant, et a posteriori.

Annexe 8. Questionnaire

AUDIT THEMATIQUE

Prise en compte du développement durable par les services Questionnaire de conduite de l'audit

« 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 imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ». Brundtland, Notre avenir à tous, 1987.*

Rappel des objectifs

L'audit entrepris doit permettre en fin d'analyse de connaître les forces et faiblesses des services et l'état d'esprit des agents sur le sujet du développement durable, de prendre la mesure de leur motivation, leur implication dans ce qui est une véritable mutation, mais aussi de mieux comprendre leurs besoins et leurs difficultés. Il doit aussi enrichir la réflexion des services dans leur démarche de changement et fournir aux directions d'administration centrale, à toutes les entités qui réfléchissent actuellement à la modernisation de l'État, des éléments d'information sur ce qui est vécu sur le terrain, sur les besoins qui en remontent, en particulier en matière de formation.

Le déroulement de ces entretiens devra se faire dans un esprit totalement positif, valorisant pour les audités, en insistant sur les actions exemplaires déjà engagées, sur les démarches déjà mises en place, en mesurant leur degré de connaissance du développement durable et d'implication dans la gouvernance du changement, en déduisant enfin les pistes de progrès à accomplir pour assurer une dynamique du changement.

Si le développement durable constitue aujourd'hui le cœur de la stratégie du MEEDDAT, c'est aussi une démarche concrète et pragmatique adaptée aux réalités locales. Les enjeux, les actions menées et les moyens à disposition des services font que les conditions de mise en œuvre sont différentes d'un territoire à l'autre. Il importe donc de mettre à l'aise les audités sur cette réalité.

Si le **questionnaire** ci-après peut parfois être considéré comme une démarche descendante, directive, il constitue un outil indispensable d'exploration, de compréhension du sujet. **L'entretien constitue un mode d'échanges et de communication**, d'intérêt mutuel entre les personnes ; il implique donc une posture qui doit privilégier l'écoute de la personne audité, qui neutralise certes partiellement et temporairement, mais volontairement, le propre cadre de référence de l'auditeur. L'écoute, (le silence), et la relance de questions à l'audité doivent lui permettre de préciser et de clarifier sa pensée afin de nourrir substantiellement le rapport final.

Il convient également de mener les entretiens avec la préoccupation de leur exploitation et de la restitution d'une synthèse nationale exploitable, qui, outre le bilan global de la mise en œuvre locale du développement durable, constituera selon les cas, une référence, un centre de ressources des stratégies et des actions déjà entreprises ; de ce fait, et après analyse de l'exploitabilité des thèmes, il est souhaitable que le plan de vos rapports reprenne les 6 grands sujets abordés, ainsi que l'ordre des questions déclinées en gras dans chacun d'eux.

Quel sens donnez-vous au mot développement durable ?

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

Au niveau territorial, la mise en œuvre opérationnelle du développement durable repose sur :

- des analyses des interactions entre les trois piliers aux différentes échelles, dans l'espace et dans le temps ;
- des actes de conciliation fondés sur ces analyses et une large concertation ;
- une anticipation des questions et la recherche d'innovations (techniques et institutionnelles) visant à identifier et promouvoir des chemins de progrès conformes aux enjeux de la durabilité.

Pour vous le développement durable est-il devenu une véritable composante des politiques publiques ?

et des actions que vous menez tant en interne que sur le territoire ?

1) Le développement durable était-il déjà initié ou pris en compte dans votre service avant la tenue du Grenelle ?

- Existe-t-il des exemples vécus dans votre service ?
- Quel type d'actions ?
 - 1 portant sur quels domaines d'activité (application des politiques publiques, ou fonctionnement) ?
 - 2 quels résultats ?
 - 3 quelle évaluation ?
 - 4 quels partenaires ?
- La gouvernance des actions
 - 1 quel était l'initiateur de ces actions ?
 - 2 qui les portait ?
 - 3 à quel niveau ?
 - 4 comment ces actions ont-elles été construites et conduites dans votre service ?
 - 5 avec quels partenaires internes ou externes ?
- Le réinvestissement dans le service

1 de telles actions ont-elles été répétées ou renouvelées ? Sinon pourquoi ?

- Décrivez une initiative exemplaire conduite par un acteur ou un partenaire local.

2) Appréciation du niveau de connaissance et de culture

- Quelles sont vos sources d'information sur le sujet ?
- Parmi les grands objectifs du développement durable (à citer par ordre décroissant) quels sont ceux qui concernent directement votre service ?
- Vous considérez-vous comme suffisamment formé/informé au regard de ces enjeux ?
- Comment évolue votre propre attitude vis-à-vis du développement durable ?
- Même question pour vos collaborateurs, les collectivités et les autres partenaires de l'administration.

3) Comment le développement durable est-il pris en compte dans votre service depuis un an (les conclusions du Grenelle) ?

- Le Grenelle et ses enjeux font-ils l'objet de discussions et de débats dans votre service ?
- Comment concrètement votre service décline-t-il les orientations nationales au regard des orientations de politique publique ?

Parmi les orientations nationales, voire européennes, quelles sont celles mises en œuvre par votre service (pleinement, partiellement, pas du tout). Par ex. : plan climat, bruit, santé-environnement, biodiversité, accompagnement de la croissance verte,..., suites du « Grenelle de l'environnement »?

Lorsque votre service intervient dans des orientations régionales ou départementales, le PASE par exemple, est-ce au regard du développement durable ?

- Quelles démarches ont été mises en place dans votre service pour impulser le développement durable ?

1 le projet stratégique du MEEDDAT a-t-il été largement diffusé localement ?

2 le développement durable apparaît-il comme une orientation concrète dans la gestion du service ? (bilan carbone, gestion immobilière, parc automobile, certification des procédures, management, modalités de prise de décision ...)

3 quelle sensibilisation ? Quels collaborateurs référents ? Quelles formations déjà engagées ?

- La place du développement durable dans le management interne du service

Le développement durable fait-il l'objet d'une prise en compte spécifique :

- dans les orientations stratégiques du service ;
- au plan organisationnel, garantissant à la fois les approches thématiques et systémiques ;
- dans les circuits de décision garantissant la prise en compte de l'ensemble des parties prenantes ;
- dans les prises de décision, ainsi que les enjeux moyens et long terme ;
- dans le plan de formation ;
- dans le suivi et l'évaluation des actions : dispositifs d'évaluation au regard de l'environnement d'une part, du développement durable d'autre part, de contrôles qualité de second niveau ;
- dans la traçabilité des décisions et selon la synthèse faite des enjeux contraires ;
- dans la communication : mise à disposition large de l'information ;
- quelle est selon vous la principale motivation des agents pour mettre le développement durable en pratique ?

Sinon quelles conséquences en tirez-vous pour l'orientation de vos missions ?

- quels sont les obstacles rencontrés pour mettre en œuvre les mesures du Grenelle sur les territoires ;

Si oui, dans quels domaines souhaitez-vous ou pouvez-vous évoluer en 2009 ? Votre programme d'action pour 2009 ;

quelles sont les déclinaisons opérationnelles du Grenelle : performances énergétiques, transports péri urbains, évaluation de l'étalement urbain. Comment organisez-vous la rencontre entre les orientations nationales et les spécificités de vos territoires (RST 02) ?

- Votre programme d'action pour 2009 : quelles sont vos premières pistes de progrès ?

Le thème du développement durable est-il au centre de la réflexion de votre service pour votre projet stratégique et du plan d'actions qui en découle ?

- Si oui, dans quels domaines souhaitez-vous évoluer ?

l'organisation (mutualisation, transversalité, synergie, management) ?

une approche sectorielle, intersectorielle, systémique des domaines d'intervention ?

une mise en œuvre et un mode de suivi renouvelé des politiques publiques

prioritaires dont vous avez la charge (traçabilité, évaluation, critères de conditionnalité d'attribution des aides publiques, application effective des lois et règlements.....) ?

- Avec quels objectifs, indicateurs, évaluation ?
- Quelles sont vos attentes?
pour vous ;
pour votre service.
- Avec quels objectifs prioritaires ?
Mise en œuvre les politiques nationales ;
Réponse à l'attente de vos partenaires en interne ;
Réponse à l'attente de vos partenaires en externe, laquelle et comment ? Quels autres services de l'État ?
- Globalement, considérez-vous que les conclusions du Grenelle ont induit un véritable changement, dans les têtes, dans les missions, et dans les actions que vous menez ?
Ces rencontres et les conclusions des COMOP vous ont-elles conduit à réfléchir à une posture nouvelle, susceptible d'induire une évolution de l'État dans une approche transversale entre les territoires (l'urbain et le rural, la gestion des franges et interfaces...) et les thèmes (urbanisation et déplacement, urbanisation et prévention des risques naturels, transports périurbains, production, consommation et économie des ressources naturelles...).

4) Quel constat faites-vous sur l'appropriation du développement durable dans votre service ?

- Que constatez-vous par rapport à :
1 la connaissance et maîtrise des concepts développement durable ;
2 la connaissance des orientations nationales ;
3 la connaissance du projet stratégique du ministère ;
4 le cap du développement durable ; (nouvelles façons de comprendre et de faire).
- Quel est le positionnement de votre service par rapport à l'évaluation économique des projets et programmes :
1 Votre service traite-t-il les dimensions économiques des programmes et projets qu'il instruit ou mène, au delà des évaluations socio-économiques obligatoires pour les projets d'infrastructures ? A quels horizons dans le temps ?
2 Pouvez-vous donner des exemples dans différents domaines, y compris agricoles ?
- Quel est le positionnement de votre service par rapport à l'évaluation sociale des projets et programmes ?

Votre service s'implique-t-il sur la problématique du logement par exemple ? Sur le droit au logement opposable ? Sur l'emploi ? Sur les inégalités ?

Avec quels objectifs de résultat ? Quels partenaires ?

- Quel est le positionnement de votre service par rapport à l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets ?

5) Pistes de progrès, attentes et perspectives

- Les axes potentiels de progrès

Dans quel domaine verriez-vous des axes de progrès potentiels à concrétiser ?

- Les attentes

1 Pourriez-vous préciser quelles sont vos attentes pour mieux maîtriser vos démarches et actions DD : personnel et organisations syndicales

2 Pour quels agents ? Sur quels domaines : formation à l'appropriation du développement durable ? Place grandissante à donner aux métiers ? Déclinaison par champ thématique ?

3 Quels besoins feriez-vous remonter aux directions d'administration centrale pour cela ?

4 Vos partenaires externes collectivités territoriales, organisations professionnelles, associations et autres ONG... groupe des cinq, ont-ils des attentes ?

- Comment élaborez-vous la hiérarchisation de vos enjeux au regard du fonctionnement de votre territoire (économie, social, ressources naturelles), avec quelle organisation de la connaissance (régie, INSEE, bureaux d'études privés....) ; quelle ingénierie mettez-vous en place pour y parvenir ? Quels partenariats développez-vous ?

- Votre programme d'actions pour les années à venir (au delà de 2009)

- Le thème du développement durable est-il au centre de la réflexion stratégique de votre service pour les années à venir, et du plan d'actions qui en découle ?
- Diriez-vous que l'État doit se recentrer sur un nombre limité de missions ? (OUI/NON) ?

Si oui, lesquelles? *(les classer par ordre de priorité décroissante jusqu'à 5 choix)*

- Promouvoir le développement durable et la croissance verte ;
- Assurer le connaissance et garantir les principes de transparence et de participation ;
- Assurer la compréhension des enjeux et les décliner en orientations stratégiques publiques pour l'État dans le contexte local ;
- Assurer l'évaluation des plans, programmes et projets ;

- Assurer les maîtrises d'ouvrage de l'État ;
 - Exercer des fonctions de contrôle et de polices spéciales ;
 - Exercer des fonctions d'incitation économique et financière, en vue de l'attribution d'aides publiques ;
 - Développer des partenariats avec les collectivités territoriales, voire d'autres acteurs de la société civile ?
 - Quelles conséquences comptez-vous en tirer pour votre programme d'action ? *A quelle échéance*, et à quelle proportion en % de votre activité ?
 - Dans l'idéal, dans un délai de trois à cinq ans, quel devrait-être selon vous le positionnement stratégique de votre service pour s'adapter aux transformations profondes de la société au regard du développement durable :
 - en termes de missions ?
 - dans ses rapports avec la société civile : collectivités, acteurs économiques, ONG, etc. (postures à décrire) ?
 - en termes de périmètres territoriaux ?
 - en termes de compétences ? Quels manques, quelles priorités, quelles démarches de formation sont à entreprendre ?
- Pour quels métiers ?

6) Gouvernance, pilotage, management (niveau direction)

Concernant le rôle de l'État dans la gouvernance locale du développement durable

1 A votre avis, l'État est-il en mesure de jouer un rôle moteur en matière de développement durable ? L'État a-t-il des domaines spécifiques à faire prévaloir ?

2 Considérez-vous disposer des capacités effectives pour tenir ce rôle ? L'État n'est-il pas en retard par rapport à la mobilisation de certaines collectivités territoriales ? *(décrire des expériences en positif et en négatif)*

3 Le **préfet**, garant de la mise en œuvre locale du développement durable, vous a-t-il donné des objectifs particuliers, défini des priorités, fait mener des actions interministérielles, a-t-il suivi et évalué les actions des services dans ce domaine, pris des décisions au regard d'une politique durable d'aménagement ?

A-t-il mené des actions concrètes en ce sens auprès des collectivités territoriales, s'est-il déjà opposé à des décisions qu'il a estimé contraires à cette politique ?

Dispose-t-il en son sein des compétences nécessaires pour jouer son rôle ?

4 Ces compétences existent-elles dans les **collectivités** ?

Les enjeux du développement durable sont-ils un thème important de concertation et de négociation entre l'État, les collectivités et la "société civile" (le monde associatif) ?

Dans quels domaines ?

Concernant le dialogue avec les partenaires privilégiés

1 Les directives que vous recevez de l'administration centrale en matière de développement durable vous paraissent-elles adaptées ?

2 Comment les enjeux du développement durable sont-ils pris en compte dans le dialogue de gestion (*au niveau département, région, centrale*) ?

3 Quelles sont vos attentes par rapport aux administrations centrales ?

4 Quel dialogue avec le groupe des 5 ?

Quelles sont vos attentes par rapport au RST (Cete, Certu... autres établissements publics)

L'État se montre-t-il « exemplaire » en matière de développement durable ?

Comment ?

Quelles **actions** avez-vous engagées en matière d'éco-responsabilité ? (bilan carbone, économies d'énergie et de papier, recyclage, plan de déplacement...) ?

Disposez-vous d'**outils** pour le faire ? Si oui, lesquels ?

Quelles actions avez-vous engagées en terme de responsabilité sociale du service vis-à-vis du management des individus (développement des individus, sécurité, respect des différentes prises de décisions intégrant des impacts à long terme ?

Comment ces actions sont-elles **comprises et perçues par les agents** ?

Sont-elles suivies et évaluées ?

Sont-elles l'occasion de mettre en œuvre un management participatif ?

Annexe 9. Services audités/auditeurs/date des audits

Audit thématique d'initiative nationale sur la prise en compte du développement durable

<i>Services audités</i>	<i>Lieu</i>	<i>MIGT concernée</i>	<i>Observations</i>	<i>Auditeurs</i>	<i>Dates de l'audit</i>
<i>DREAL 2009 (4)</i>					
DREAL	Champagne-Ardenne	MIGT 8	Avec audit DREAL	J. Sichermann	Septembre 2008
DREAL	Nord/ Pas-de-Calais	MIGT 1		L Ruelle/ F.Geindre/ C. Truchot/ B. Vandewalle	25 novembre
DREAL	Picardie	MIGT 1		L Ruelle/ A. Hélias/ F. Geindre/ B. Vandewalle	7 janvier
DREAL	Auvergne	MIGT 10		F.Marie/ J.L. Masnières/	21, 22, 23 octobre
<i>DREAL 2010 (4+OM)</i>					
DREAL	Bourgogne	MIGT 9	Avec inspection RST	F. Lenoel/ C. Marcq/ J.R Brunetière/ A. Féménias	26, 27 novembre
DREAL	Languedoc-Roussillon	MIGT 11		J.C. Pauc/ Y. Lassaigue/ G.Ruiz	4 et 5 novembre
DREAL	Limousin	MIGT 7		M. Pinaud/ J. Roman/ M.P. Doizelet	3 et 4 déc

<i>Services audités</i>	<i>Lieu</i>	<i>MIGT concernée</i>	<i>Observations</i>	<i>Auditeurs</i>	<i>Dates de l'audit</i>
DREAL	Aquitaine	MIGT 6		E. Sesboué/ F. Pelletier/ G.Ruiz	DIREN : 20/11 DRE : 25/11 DRIRE (préfig) 01//12
Outre Mer	Réunion (DDE, Diren, Drire)	MIGT 12		C. Jamet/ F. Fraccaro	septembre
<i>DDEA déjà fusionnées (5)</i>					
DDEA	Ariège	MIGT 7		A. Lavielle/ M. Pinaud/ A. Zeller	17 et 18 novembre
DDEA	Lot	MIGT 7		A Lavielle/ J. Roman/ A Zeller/ M.P. Doizelet	19 et 20 novembre
DDEA	Yvelines	MIGT 2	Inspection Risques menée avec le CGAAER	D. Burette/ R. Marquès	8,12,16 et 19 décembre
DDEA	Cher	MIGT 3/4	Souhait de la MIGT de disposer de l'appui du CGAAER(con naissance des services déconcentrés)	D. Ducos- Fonfèdre/ L. Daude/ J.C. Marseille	11, 12 février
DDEA	Territoire-de- Belfort	MIGT 9	Avec inspection RST	F. Lenoel/ C. Marcq/ G. Ruiz	3, 4 décembre

<i>Services audités</i>	<i>Lieu</i>	<i>MIGT concernée</i>	<i>Observations</i>	<i>Auditeurs</i>	<i>Dates de l'audit</i>
<i>DDEA fusionnées en 2009 (8)</i>					
DDEA	Haute-Saône	MIGT 9	Avec Inspection RST	B. Creuchet/ F. Lenoel/ B. Perret/ M. Schmitt	6, 7 novembre
DDEA	Essonne	MIGT 2		D. Burette/ R. Marquès	Du 24 au 27 novembre
DDEA	Loire	MIGT 10		B. Duru/ F. Marie	18 et 19 novembre
DDEA	Ardennes	MIGT 8		D.Cauville/ H.Lair/ M. Schmitt/ G. Hemberger	23 24 Octobre
DDEA	Lot-et-Garonne	MIGT 6		G.Gourguechon H. Maillot/ O.Gondran	26,27 et 28 novembre
DDEA	Guadeloupe	MIGT 12		C. Jamet	Mai 2008
DDEA	Côtes d'Armor	MIGT 5		P. Kelifa/ P. Puech/ M. Mazodier	5,6 novembre
DDEA	Loire-Atlantique	MIGT 5		P. Kelifa/ C. Dieudionné	Fin octobre
<i>DDEA fusionnées en 2010 (13)</i>					
DDEA	Nord	MIGT 1		B. Vandewalle/ M. Grancher/ J.L. Redaud	14 novembre après midi , 19 et 21 novembre 20 nov (RDV DDAF)
DDEA	Pas-de-Calais	MIGT 1		B. Vandewalle/ M. Grancher	30 octobre et 4 novembre

<i>Services audités</i>	<i>Lieu</i>	<i>MIGT concernée</i>	<i>Observations</i>	<i>Auditeurs</i>	<i>Dates de l'audit</i>
DDEA	Charente-Maritime	MIGT 6		B Gourgouchon H. Maillot/ O. Gondran	2, 3, 4 décembre
DDEA	Indre-et-Loire	MIGT 3/4		D. Ducos-Fonfèdre/ A. Féménias	18 et 19 novembre
DDEA	Manche	MIGT 3/4	Territoire complexe mer, littoral, espaces agricoles	D. Ducos-Fonfèdre/ A. Féménias/ B. Brillet	8 et 9 décembre
DDEA	Haut-Rhin	MIGT 8	DDE et DDAF auditées ensemble	D.Cauville/ H. Lair/ M.P. Doizelet	13 et 14 novembre
DDEA	Creuse	MIGT 7		A Lavielle/ J. Roman	1er et 2 décembre
DDEA	Saône-et-Loire	MIGT 9	Avec Inspection RST	B. Creuchet/ F. Lenoel / C. Marcq	8 octobre
DDEA	Rhône	MIGT 10		B. Duru/ F. Marie/ J.L. Masnières?	16 et 17 novembre
DDEA	Meuse	MIGT 8	DDE et DDAF auditées ensemble	D.Cauville/ H. Lair / M. Schmitt/ G. Hemberger	17 et 18 novembre 24 et 25 novembre
DDEA	Allier	MIGT 10		F. Marie/ J.L. Masnières	2, 3 et 4 décembre
DDEA	Hérault	MIGT 11		J.C. Pauc/ Y. Lassaigue / G. Ruiz	17, 18 novembre

<i>Services audités</i>	<i>Lieu</i>	<i>MIGT concernée</i>	<i>Observations</i>	<i>Auditeurs</i>	<i>Dates de l'audit</i>
DDEA	Hautes-Alpes	MIGT 11		J.C. Pauc/ Y. Lassaigue	28, 29 octobre

Autres(2)

CETE Méditerranée	Aix-en-Provence	MIGT 11		J.C. Pauc/ Y. Lassaigue/ B. Brillet/ A. Féménias/	10, 11 décembre
Service Navigation. Rhône-Saône	Lyon	MIGT 10	F. Marie	F. Marie/ J.L. Masnières	Janvier 2009

Annexe 10. Formation des auditeurs au développement durable/ réunions des auditeurs

Formation au développement durable

Date	Cabinet intervenant
3 sessions organisées avec le concours de l'IFORE	
30 juin – 1er juillet 2008	Presqu'Ile : Anne-Laure Bedu
7/8 juillet	Autrement : Nathalie Lourdel
17-18 juillet	Innov'Actions : Sylvain Hatesse

Formation aux actualités ministérielles

Les réorientations stratégiques en matière de développement durable

L'état des travaux des derniers mois au MEEDDAT

7 et 8 octobre	Autrement : Nathalie Lourdel
----------------	------------------------------

Dates des réunions des auditeurs

2008 :

12 septembre

22 septembre

17 décembre

2009 :

23 janvier

10 février

20 février

20 mars

09 avril

Annexe 11. Table des sigles, abréviations et acronymes

<i>sigle, abréviation ou acronyme (classement alphabétique)</i>	<i>Développement</i>
ABF	Architecte des bâtiments de France
ACV	Analyse du cycle de vie
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADS	Application du droit des sols
AFNOR	Association française de normalisation
ATESAT	Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
AUE	Architecte urbaniste de l'État
AUIP	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique (BOP n° 113)
BBC	Bâtiment à basse consommation
BOP	Budget opérationnel de programme
CAS	Centre d'analyse stratégique
CEAD	Collège environnement et aménagement durable
CERTU	Centre d'études sur les réseaux de transport et de l'urbanisme
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, l'alimentation et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CIFP	Centre inter-régional de formation professionnelle

*sigle, abréviation ou
acronyme
(classement alphabétique)*

Développement

CLIS	Commission locale d'information et de sécurité
CNDP	Commission nationale du débat public
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CPER	Contrat de projets État-Région
DAC	Direction d'administration centrale
DD	Développement durable
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DG	Direction générale
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGE	Dotation globale d'équipement
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIR	Direction inter-régionale des routes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DNO	Directive nationale d'orientation
DRE	Direction régionale de l'équipement

*sigle, abréviation ou
acronyme
(classement alphabétique)*

Développement

DREAL	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
EE	Empreinte écologique
EMAS	<i>(Eco Management and Audit Scheme)</i> : règlement également appelé Eco-Audit est un système communautaire de management environnemental et d'audit
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
GES	Gaz à effet de serre
GRH	Gestion des ressources humaines
GRI	<i>Global Reporting Initiative</i>
HQE	Haute qualité environnementale
IAT	Ingénierie d'appui territorial
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IDH	Indicateur de développement humain
IFORE	Institut de formation de l'environnement
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d' information géographique dans l' Union européenne .
ISO	Organisation internationale de normalisation
LOLF	Loi d'orientation des lois de finances
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs

*sigle, abréviation ou
acronyme
(classement alphabétique)*

Développement

MAP	Ministère de l'agriculture et de la pêche
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
MISAT	Mission inter-services de l'aménagement du territoire
MISE	Mission inter-services de l'eau
OIN	Opération d'intérêt national
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
OQADD	Outils de questionnement et d'aide au développement durable
PAC	Politique agricole commune
PAC	Porté à connaissance
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
R-BOP	Responsable de budget opérationnel de programme
REACH	<i>(REGISTRATION, EVALUATION AND AUTHORISATION OF CHEMICALS)</i> pour : enRegistrement, Evaluation et Autorisation des substances CHimiques

*sigle, abréviation ou
acronyme
(classement alphabétique)*

Développement

RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
RST	Réseau scientifique et technique
RST 02	<i>Désigne la grille d'analyse « développement durable » du CERTU</i>
RT 2005	Réglementation thermique 2005
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU	Surface agricole utilisée
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAP	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SEDD	Stratégie européenne de développement durable
SG	Secrétariat général
SIGE	Service d'inspection générale de l'environnement
SMO	Service de maîtrise d'ouvrage
SN	Service navigation
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SNRS	Service navigation Rhône-Saône
UO	Unité opérationnelle
VNF	Voies navigables de France

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45