

Intervention METL, 16 mars 1999

Développement durable et gouvernance : quel renouvellement des modes de conduite des projets dans le cadre de missions de service public.

Christian BRODHAG

Ancien Président de la Commission Française du Développement Durable
Directeur de Recherche à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne

1 - Rendre opérationnel le concept de développement durable

Le développement durable ambitionne de réconcilier les sphères environnementales, économiques et sociales, c'est à dire qu'il prône un nouveau mode de développement qui assure à long terme trois objectifs simultanés : la préservation du capital naturel et des écosystèmes, la justice sociale et le développement économique générateur d'activités et d'emplois. Le développement dépend en fait de l'environnement où il puise ses ressources et qu'il peut mettre en péril par ses pollutions.

Le développement ne peut être durable qu'en dépassant trois types de contradictions : concilier et articuler long terme et court terme, le global et le local, et maîtriser la complexité des situations par la simplification du cadre de l'action des parties prenantes de ce développement. Pour simplifier les diagnostics et les facteurs déclenchants sont souvent globaux, de long terme et complexes et il convient de les traduire en des stratégies concrètes simples, de court terme et locales.

En effet l'intégration de ces trois facteurs ne peut être imposée d'en haut, elle doit s'appuyer sur une coopération entre les différents niveaux institutionnels et entre les divers acteurs présents sur le territoire. Il s'agit donc de mettre en jeu un processus d'innovation et d'équilibre local fondé sur la négociation et la subsidiarité qui propose de décider au niveau le plus proche des problèmes. La coopération entre tous les acteurs concernés doit s'appuyer sur un accès à l'information adéquate et sur de nouvelles méthodes et de nouveaux principes : approche écosystémique, intégration des politiques, comptabilité et bilans appuyés sur des indicateurs de durabilité des systèmes ruraux et urbains, principes de précaution, de prévention et de participation... Plus qu'un objectif le développement durable est donc un processus.

On comprend donc que le processus de décision, qui doit embrasser simultanément autant de facettes, soit un défi. Il n'est plus question de séparer les problèmes pour les résoudre de façon isolée, comme il ne peut plus être question pour les administrations spécialisées de gérer en interne toutes leurs responsabilités. Il faut aujourd'hui maîtriser la complexité. Multicritères, multidisciplinaire, multiacteurs et multiculturel le développement durable appelle de nouveaux processus de décision et de mise en œuvre, une nouvelle « *gouvernance* ».

Chargé souvent de soigner simultanément tous les maux de la gestion publique ce concept commence à s'imposer. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : donne les définitions suivantes¹ : « *La **gouvernance** peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Il comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et gèrent leurs différences. La **bonne gouvernance** est, parmi d'autres choses, participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace et équitable. Et elle fait la promotion du cadre de la loi. La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et*

¹ Governance for sustainable human development, a UNDP policy document, 1994 (?)

économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement. »

Le développement durable et la gouvernance sont-ils anglosaxons ?

On peut se poser cette question car la quasi-totalité des textes internationaux est discutée en anglais, les traductions, souvent trop tardives pour participer à la négociation, sont, qui plus est, imparfaites et fluctuantes. Cela pose des problèmes de compréhension. Par exemple la traduction française de l'Agenda 21 fait état de processus de décision **rationnel** (225 occurrences) mot qui est rarement la traduction de *rational* (présent seulement 25 fois dans l'original en anglais) mais principalement celle du mot *sound* (solide, juste, sain, 150 fois) par exemple dans *ecologically sound technology*, mais on trouve en français le mot rationnel pour *sustainable* (durable), *optimized*, *efficient*, *appropriate*.

De même le mot anglais *governance* n'a été traduit que récemment par **gouvernance**. Ce terme présent seulement 8 fois dans le texte original en anglais, est absent de la traduction française de l'Agenda 21 de 1992. Ses traductions sont variables se rattachant le plus souvent à *l'administration* (4 fois) mais aussi *action*, *moyens juridiques et institutionnels*, *gestion*, *niveau administratif*.

L'acharnement français à invoquer la rationalité, et la réticence à utiliser ce terme de gouvernance, ou même celui de développement durable, correspond au refus d'utiliser des concepts larges, mobilisateurs mais flous, plutôt que des concepts étroits et directement opérationnels. Dans ce contexte l'invocation de la rationalité n'est pas neutre, elle renvoie à une certaine tradition des grands corps de l'Etat qui disposent de la « connaissance » qui légitime leur action fondée sur la rationalité au nom de l'utilité publique. Or la culture qui s'impose au niveau mondial est plus celle de l'évaluation a posteriori et de l'amélioration de la performance, que celle de l'application d'un modèle rationnel a priori.

En France on évalue l'impact des grands projets par des études d'impact, rarement on mesure réellement ces impacts une fois les travaux achevés. Natura 2000 a été rejeté car cette directive a été comprise comme la mise en place de mesures contraignantes a priori, de mise en réserve, alors qu'elle aurait pu permettre une gestion négociée sur des objectifs évaluables.

Pour mettre en œuvre le développement durable on peut imaginer un processus séquentiel. La première étape, est la recherche systématique du consensus par le dialogue entre les parties concernées. Ce consensus s'appuie sur l'élaboration de propositions gagnantes/gagnantes des trois points de vue économique, social et environnemental et gagnantes pour chacune des parties concernées. Si ce consensus n'est pas possible, on recherche alors le contrat sur des objectifs pour lesquels chacun fait reconnaître ses priorités par les autres acteurs. Enfin quand ces étapes préliminaires ne sont pas suffisantes intervient l'arbitrage politique. Il ne s'agit donc pas de remplacer les processus de démocratie délégative, mais de les compléter en organisant ses relations avec la société et la démocratie participative dans l'objectif d'une mobilisation vers des objectifs partagés. Certaines contraintes sont imposées de l'extérieur sous forme d'objectifs (contribution effet de serre, indicateurs de biodiversité, équité et accès des plus pauvres aux ressources de base...), le choix des moyens étant délégué à la négociation locale. L'Etat intervient pour fixer le cadre et certains objectifs.

C'est la contre thèse d'un processus d'application d'un modèle rationnel a priori. La rationalité n'est pas substantielle et absolue mais procédurale et relative, elle naît de relations entre les parties concernées. Le rôle clé de l'administration n'est plus d'imposer un choix, mais de fournir le contexte informationnel apte à l'élaboration de la meilleure solution, du meilleurs compromis acceptable. L'évaluation permet de vérifier la pertinence des moyens par

rapport aux objectifs qu'on s'est assigné. Il est donc essentiel de "*prévoir le principe de l'évaluation dès la mise en place d'une politique nouvelle*".² Les choix en matière d'outils (réglementaires, fiscaux ou contractuels) relève avant tout de l'évaluation de leur efficacité et non d'un a priori idéologique. Il faut donc que des objectifs de durabilité soient fixés et formalisés dans le cadre d'une obligation de résultats. C'est l'objet de la troisième proposition de la CFDD : « **Les termes d'une comptabilité de développement durable seront introduits dans tous les projets publics (coût des ressources humaines, coût des ressources naturelles, révision de la notion d'obsolescence, révision des durées d'amortissement, coût d'irréversibilité, évaluation des coûts de fonctionnement...)**. Ces données seront annexées aux documents publics et délibérations. Un bilan annuel de la contribution de chaque administration et établissement public aux objectifs du développement durable sera établi et publié. »³ Comment appliquer ces principes au champ de compétence du METL ?

La mobilité défi pour le METL

Le problème des transports et de la mobilité est sans doute un point clé particulièrement conflictuel. Pour beaucoup d'élus locaux la priorité de l'aménagement du territoire est l'infrastructure routière. La route est parée de toutes les vertus en matière de développement économique même si la plupart des études prouvent le contraire. Dans son rapport 1996 la Commission Française du Développement Durable notait : « *La richesse du tissu local qui permet un développement endogène, mais aussi une dynamique vis-à-vis de l'extérieur, dépend de nombreuses fonctions d'échanges qui ne sont pas toujours économiques. L'accessibilité matérielle étant largement réalisée sur tout le territoire français, c'est la qualité d'un milieu, la richesse des liens et des rencontres qui s'y nouent, l'accès à certains services publics, qui constituent sans doute les principaux facteurs de développement. Un développement durable du territoire doit donc penser globalement les relations entre ville et espace rural, relations d'échanges immatériels et de services, et échanges matériels par des infrastructures physiques.* »⁴ Il s'agit d'opérer un passage du quantitatif au qualitatif.

La réflexion environnementale sur les infrastructures était trop souvent limitée au niveau local, c'est à ce niveau que se situait la discussion (sur les fuseaux) mais le bien fondé de l'infrastructure n'était pas débattu, car considéré comme indiscutable en application de l'équation : progrès=mobilité.

Comme le secteur des transports est responsable de 80% de l'accroissement actuel des émissions de l'Union Européenne en gaz à effet de serre, la technologie ne suffira pas à atteindre les engagements en matière de climat (diminution pour l'Europe de 8% des émissions en 2010 par rapport à 1990). Il faudra à la fois rééquilibrer les modes vers les transports collectifs et maîtriser la mobilité. Maîtriser la demande de transport conduit à s'interroger sur les causes de la mobilité subie : la répartition des activités. C'est l'organisation des villes qui sera remise en cause par ces contraintes environnementales.

De même pour la préservation de la biodiversité et des terres agricoles, il faudra sans doute dans un avenir prochain éviter de nouvelles emprises d'infrastructures, construire la ville sur la ville, la route sur la route. Il faudra apprendre à requalifier les infrastructures existantes en les dotant notamment de protections phoniques, réhabiliter et reconverter les friches industrielles ou urbanistiques. Sans doute, dans cette mutation, les métiers évolueront, les activités de travaux publics se rapprocheront de celles du bâtiment avec une technicité plus

² L'Etat en France, rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, Jean Picq, mai 1994

³ Proposition 3, Commission Française du Développement Durable Contribution au débat national sur le Développement Durable, Priorités d'Action, rapport 1996

⁴ Rapport 1996 de la CFDD : 9.1.La relation ville-campagne ne se résume pas au bitume

importante, sans doute un contenu en emplois supérieur par million d'argent public investi. En effet la réhabilitation des bâtiments crée 5 à 9 par million de F investi, contre 2,9 pour les autoroutes⁵. Gagner à la fois sur l'environnement et l'emploi, c'est une voie pour le développement durable.

L'application d'engagements internationaux de la France (climat, biodiversité) doit participer étroitement à la programmation des infrastructures, dans un second temps le choix des solutions et des fuseaux est ancré dans le territoire local. Bien des oppositions aux infrastructures locales proviennent du mélange des échelles (défaut d'articulation du global et du local évoqué au dessus). Faute d'être entendu au niveau national, les forces sociales soutenant le développement durable n'ont que l'opposition locale pour faire entendre leurs avis.

Mobilité subie / mobilité choisie.

La crise pétrolière de 1974 a conduit à introduire le concept d'énergie utile et la chasse au *gasp*, l'énergie inutilement gaspillée. Les politiques de maîtrise des consommations ont permis de déconnecter pendant une période la consommation d'énergie de la croissance économique (PNB). Dans le domaine des transports, l'expansion indéfinie de l'offre d'infrastructure de transport et des distances parcourues par hommes et marchandises se heurte à des difficultés d'implantation, et à terme, aux limites des ressources (pétrole) et de l'effet de serre. Il faudra donc déconnecter l'expansion économique de la croissance de la mobilité. Le progrès c'est la mobilité choisie, le *gasp* c'est la mobilité subie : transports domicile/travail trop long, circulation de marchandises sans limites... L'augmentation prévisible des tarifs, l'application des normes sociales et environnementales aux poids lourds, conduira à terme une inflexion de cette politique.

La méthode du juste à temps a envoyé les stocks des entreprises sur la route. Une nouvelle conception de la production pourrait minimiser les déplacements. Le programme autoroutier était fondé sur le concept pas de lieu du territoire à plus de 50 km d'une autoroute, sans aucune référence aux coûts financiers et environnementaux. On pourrait opposer un autre slogan : pas de salarié contraint d'habiter à plus de 5 arrêts de transports en commun (métro ou bus) de son travail.

La gouvernance locale

Le management de la demande et le développement qualitatif passe par du « sur mesure » local. En effet ces interrogations globales redonnent tout leur sens aux approches locales. Comme l'écrit Georges Cavallier qui dirigeait la délégation française à Istanbul, le sommet des villes : « *le nouvel impératif du développement durable vient renforcer singulièrement le poids du local. C'est à ce niveau, en effet, que peuvent être prises le plus utilement, les initiatives propres à concilier l'efficacité, l'équité et la préoccupation patrimoniale, dans des démarches de développement véritablement intégrées, équilibrées et mobilisant toutes les parties prenantes.*⁶ ».

La définition des objectifs ne suffit pas sans les outils pour y parvenir. On peut identifier dans la littérature internationale quatre outils permettant la mise en œuvre de stratégies de développement durable au niveau territorial, qui forment un cadre cohérent de la **gouvernance** locale :

⁵ Aménagement du territoire et enjeux environnementaux, Ministère de l'Environnement, DNP, Marie-Joëlle Couturier, Jean Lafont, janvier 1996

⁶ Georges Cavallier, éditorial de la Vie du Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 1997

- mise en œuvre d'Agendas **21 locaux** chartes stratégiques du développement durable élaborées par les collectivités locales en étroite consultation des populations et des associations.
- mise au point d'**indicateurs du développement durable**⁷ permettant l'élaboration de véritables tableaux de bord,
- organisation d'enceintes de discussion comme des **commissions du développement durable**, mobilisant l'ensemble des acteurs concernés.
- mise en réseau au niveau mondial des expériences similaires faciliterait la généralisation des bonnes expériences mais aussi analyse constructive des freins et des échecs.

On peut considérer que ces quatre outils forment ensemble une approche cohérente.

Si l'on considère la gouvernance locale des deux pistes s'offrent à nous : 1) généraliser un modèle d'institution universel ou au contraire 2) mettre en jeu des mécanismes qui permettent de mettre en œuvre une bonne gouvernance dans la variété des situations institutionnelles. Bien entendu seule la seconde voie est possible. Selon les pays et les situations le poids respectif des différents acteurs peut être très différent : l'Etat, les collectivités locales, les administrations locales en charge de service public, le secteur privé et enfin les organisations et associations. La bonne gouvernance doit pouvoir s'adapter à ces différents contextes tout en les faisant évoluer. En revanche il est possible d'énoncer des principes généraux qui doivent régir les relations entre ces 5 types d'acteurs :

- **clarification des rôles et des responsabilités** : les institutions doivent être lisibles et compréhensibles pour tous les acteurs qui doivent se situer dans le processus de décision
- procédures de **partage des objectifs** : les objectifs et les stratégies des différents acteurs doivent être parfaitement lisibles et des procédures de dialogue doivent permettre que les objectifs partagés soient identifiés (recherche du consensus)
- **renforcement des capacités** de chacun des acteurs : l'efficacité de l'ensemble dépend de celle des parties, chacun doit donc participer au renforcement des capacités des partenaires
- **transparence** : le principe de la transparence sur les objectifs et les moyens (contrats, budgets...) est la base de la coopération
- **confiance** reposant sur la **transparence**, la confiance est conditionnée par la lutte contre la corruption et la prévention par la mise en place de mécanismes qui ne la suscitent pas, par exemple des approches multiacteurs des problèmes et des décisions (la corruption est plus facile à deux qu'à plusieurs)
- **évaluation** : la capacité d'évaluer les résultats des politiques et des programmes doit reposer sur la construction de systèmes de mesure, de collecte et d'échange d'informations, et de réévaluation dans une perspective d'amélioration continue (principe de la roue de Deming⁸ en usage dans les certifications qualité ou environnement ISO 9000 ISO 14000).
- **concertation contractualisation** : l'ensemble des relations entre les acteurs dans la concertation doit pouvoir conduire à des approches contractuelles scellant la reconnaissance du rôle de chacun des acteurs et les objectifs partagés.

C'est dans ce cadre global que l'administration doit trouver un nouveau rôle. Cela passe tout autant par une réforme administrative visant à clarifier les différentes fonctions des services de l'Etat que par de nouveaux comportements de ses agents. La CFDD proposait en 1996

⁷ ce thème relativement peu présent en 1992 a réellement pris de l'importance avec le lancement par les Nations Unies lors de la CDD4 d'un ambitieux programme d'élaboration d'indicateurs de développement durable.

⁸ principe d'amélioration continue : *PLAN* : engagement de la direction, politique/objectifs; planification et programmes. *DO* : mise en œuvre des dispositions. *CHECK* : contrôle et audit. *ACT* : revue du système, efficacité, modification des objectifs, réaction.

« une réforme clarifiant les rôles de police et de conseil de l'Etat sera engagée sur la base de la dissociation de ces fonctions, et donc des services correspondants. (...) Les aspects partenariaux du développement durable, visant son intégration par l'ensemble des acteurs, fera partie de la mission de chacun des ministères. »⁹

Ces fonctions sont :

- l'action directe des politiques publiques de l'Etat et des collectivités territoriales (police, financement, redistribution),
- l'Etat dans son rôle d'arbitre/médiateur (débat publics, diffusion d'informations),
- la construction d'un cadre de comportements cohérent et des contraintes « objectives » pour chacun des acteurs concernés par le développement durable : les milieux économiques (entreprises, agriculteurs, syndicats, consommateurs), les collectivités territoriales, la société civile (femmes, associations d'environnement, du secteur social et de coopération, scientifiques...)¹⁰.

Conclusion

Dans le contexte du développement durable, plus que tout autre, non seulement on ne dispose pas d'information parfaite, mais la multiplicité des acteurs participant à la décision implique la gestion d'informations nombreuses, variées, hétérogènes et peu formalisées. L'information imparfaite, et l'acceptation qu'une part de la complexité est irréductible, sont sans doute consubstantiels du développement durable.

Les services de l'Etat doivent abandonner l'approche « commande et contrôle » fondée sur une rationalité indiscutée et sur la captation d'information, mais au contraire participer à ce type de décision qui accepte la complexité du monde. C'est sans doute moins confortable mais oh combien plus efficace.

⁹ Proposition 2, CFDD id note 3

¹⁰ l'Agenda 21 liste l'ensemble de ces acteurs "parties prenantes" du développement durable et leur assigne des objectifs