

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

*LA STRATÉGIE  
NATIONALE DE  
DÉVELOPPEMENT  
DURABLE 2009-2013*

2010  
Avis présenté par  
M. Philippe Le Clézio



**MANDATURE 2004-2010**

---

**Séance des 26 et 27 janvier 2010**

---

***LA STRATÉGIE NATIONALE  
DE DÉVELOPPEMENT DURABLE  
2009-2013***

---

**Avis du Conseil économique, social et environnemental  
présenté par M. Philippe Le Clézio  
au nom de la Commission temporaire**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 30 novembre 2009)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 27 janvier 2010.....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 27 janvier 2010 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I - LE PROJET DE SNDD ET SA DIFFUSION .....</b>	<b>11</b>
A - LES 9 DÉFIS STRATÉGIQUES DE LA SNDD .....	11
1. Des défis-clés en phase avec ceux de la SEDD .....	11
2. Les insuffisances de la SNDD .....	12
B - ASSURER LA DIFFUSION LA PLUS LARGE DE LA SNDD .....	15
1. S'appuyer sur le tableau de bord des indicateurs associés à la SNDD .....	15
2. Mettre en œuvre une diffusion à deux niveaux.....	18
<b>II - LES CONDITIONS D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE.....</b>	<b>22</b>
A - CONFÉRER À LA SNDD UN CARACTÈRE CONTRAIGNANT POUR LES POUVOIRS PUBLICS .....	22
1. Concilier les horizons temporels... ..	23
2. ...grâce à un dispositif institutionnel adapté .....	25
B - STRUCTURER LA SNDD AUTOUR DES TRANSITIONS VERS UN DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	27
1. Des modifications profondes de nos modes de production .....	27
2. Des transitions professionnelles à mettre en place .....	28
3. Assumer collectivement les conséquences sociales de ces mutations.....	29
4. L'enjeu de la responsabilité sociale des entreprises et du dialogue social .....	31
C - DONNER TOUTE SA PLACE À LA CONCERTATION .....	33
1. La clarification du processus de Grenelle.....	34
2. La concertation entre parties prenantes doit commencer dès le début du processus d'élaboration .....	35
3. Des arbitrages transparents et clairs .....	35
<b>CONCLUSION : METTRE RÉSOLUMENT EN ŒUVRE UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>39</b>

<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE À L'AVIS.....</b>	<b>71</b>
SCRUTIN.....	71
<b>DOCUMENTS ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
Document 1 : Le bilan décevant de la SNDD 2003-2008 .....	75
Document 2 : Les recommandations de la commission « Stiglitz » .....	97
Document 3 : Les propositions de la commission de concertation sur les indicateurs du développement durable .....	99
Document 4 : Le projet de stratégie nationale de développement durable 2009-2013.....	105
Annexe 1 .....	185
Annexe 2 .....	187
Table des sigles .....	189
Glossaire .....	191
Document 5 : Liste des personnalités rencontrées.....	197
Document 6 : Liste des illustrations .....	199

## **AVIS**

**adopté par  
le Conseil économique, social et environnemental  
au cours de sa séance du 27 janvier 2010**



**Première partie**  
**Texte adopté le 27 janvier 2010**



Par lettre en date du 30 novembre 2009, le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental d'un avis sur *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*<sup>1</sup>.

Le Bureau de Conseil économique, social et environnemental a confié à une commission temporaire la préparation du projet d'avis et a désigné M. Philippe Le Clézio comme rapporteur.

\*  
\*            \*

Pour son information, la commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Pappalardo, Déléguée interministérielle au développement durable (DIDD).

Toutes les personnes qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou par des entretiens, ont contribué à la préparation de ce projet d'avis voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur ainsi que ceux de la commission.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 172 voix contre 10 et 12 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).



## INTRODUCTION

Cela fait plus de vingt ans que le rapport « *Brundtland* » (« *Notre avenir à tous* », 1987) a présenté le développement durable - à savoir « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* » - comme l'objectif prioritaire assigné à la communauté internationale, en plaçant deux concepts au cœur de cette ambition : « *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 de 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* ».

Les Sommets de la Terre de Rio (1992) et du développement durable de Johannesburg (2002) ont ponctué la reconnaissance progressive de cette notion. Peu à peu, ce mot d'ordre porteur d'une nouvelle conception de la citoyenneté et de l'intérêt général a été adopté par les acteurs, chacun le déclinant toutefois à sa façon. Les défis analytiques et statistiques auxquels nous sommes confrontés en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle sont à la hauteur de ces nouveaux enjeux, bien mis en évidence (même si l'on peut contester tel ou tel aspect de ses travaux) par la Commission dite « Stiglitz » sur « *La mesure de la performance économique et du progrès social* » : il s'agit de définir les voies d'un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement durable. Les conclusions de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique qui s'est tenue à Copenhague en décembre dernier démontrent abondamment l'étendue de la tâche qui est devant nous.

Conformément à l'article 1 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « *Grenelle 1* », une Stratégie nationale de développement durable (SNDD) doit être « *élaborée par l'État en cohérence avec la Stratégie européenne de développement durable (SEDD) et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations* ». Le projet soumis au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été déjà débattu tout au long de l'année 2009 au travers d'une consultation écrite des principaux partenaires institutionnels (ONG, syndicats, associations...), du public sur Internet et de trois journées de débats et d'échanges entre les parties prenantes du Grenelle de l'environnement. Comme l'atteste la lecture des comptes rendus de ces débats, ce texte intègre nombre de remarques et de propositions avancées au cours de ce processus qui devrait trouver quelques-unes de ses traductions concrètes à travers le projet de loi « *Grenelle 2* » en cours de discussion.

Sans s'interdire quelques critiques et suggestions, le CESE prend acte du compromis qui résulte du processus engagé par le gouvernement, s'agissant en particulier des près de 400 leviers d'actions proposés. Il consacre la première partie du présent avis aux conditions qu'il lui paraît nécessaire de satisfaire pour assurer la meilleure diffusion de la SNDD comme l'a souhaité le Premier ministre. Il lui est cependant apparu qu'en tant que tel le document proposé ne pouvait constituer une stratégie au sens prêté habituellement à ce terme. Une seconde partie de l'avis s'attache, par conséquent, à définir les conditions d'efficacité d'une véritable stratégie du développement durable, qu'il s'agisse de son statut, de son contenu thématique ou de ses moyens d'élaboration et de mise en œuvre.

L'avis s'appuie sur les travaux que le Conseil a antérieurement consacrés au développement durable, en particulier sa *Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable* (JO n° 19 du 15 octobre 2007), son avis sur le *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* (JO n° 16 du 2 juin 2008) et celui sur *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* (JO n° 15 du 2 juin 2009). Il s'est également enrichi des contributions des sections et délégations à la saisine-cadre sur *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*.

La conviction exprimée par le Président de la République, le 14 septembre dernier, lors de la remise du rapport Stiglitz, fait d'ailleurs écho à ces travaux : « *Le monde de demain ne sera plus le même que celui d'avant la crise parce que des brèches se sont ouvertes dans les mentalités et qu'elles ne se refermeront pas. (...) Il y a des injustices, des indécentes, des folies qui dans l'avenir ne seront plus supportables, qui ne seront plus tolérés* ».

Les perspectives de « *sortie de crise* » dans chacune de ses dimensions (économique, financière, sociale) dépendront certes de la capacité des mesures de restauration du système de crédit et de soutien de l'activité à susciter la reprise. Mais la pérennité de cette dernière sera conditionnée à la mise en œuvre de changements structurels des orientations et du fonctionnement des systèmes économiques et sociaux, tant à l'échelon du monde qu'au niveau des nations, susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur. Ce sont notamment la financiarisation de l'économie et la recherche de la rentabilité immédiate du capital, n'intégrant pas les aspects économiques, sociaux et humains du développement, processus qui n'est pas sans rappeler les développements d'Aristote sur la cupidité, qui doivent être remises en cause. Cela implique nécessairement la définition d'un nouveau modèle de société, nous incitant, en particulier, à modifier nos logiques de production, nos modes consommation et l'éthique de nos comportements.

Cela conduit à préconiser un nouveau mode de croissance plus respectueux de l'environnement et destiné à répondre toujours mieux aux besoins sociaux, fondé sur une approche pluridisciplinaire, intégrant notamment les apports de la sociologie, de l'anthropologie et de la philosophie, tant il est vrai que les concepts de bien commun, de confiance, de crédit ou de dette ne relèvent pas que de la technique ni de la seule interrogation économique. Il convient, en quelque sorte, d'humaniser l'économie, d'ouvrir l'analyse économique à la prise en compte de l'être humain comme être biologique et social, de nature et de culture, comme personne.

C'est cette urgence, la gravité du sujet pour les générations actuelles et futures, qui obligent à définir en commun un projet de société réconciliant l'économique, le social et l'environnemental, permettant de passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être. Telle est précisément la réflexion à laquelle est convié le CESE à travers cette saisine.



## I - LE PROJET DE SNDD ET SA DIFFUSION

Visant à couvrir l'ensemble du champ du développement durable, le projet de SNDD soumis au CESE se veut à la fois plus pédagogique et plus stratégique que la précédente (2003-2008, cf. document 1 en annexe). C'était là un objectif ambitieux, compte tenu des nombreuses thématiques concernées. Fruit de la consultation menée pendant près d'un an par le Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), il intègre nombre de préoccupations exprimées par les parties prenantes du Grenelle de l'environnement qui peuvent sans doute s'y reconnaître globalement. Il faut, par ailleurs, noter les efforts accomplis afin de faciliter la lecture du texte au travers d'un plan commun aux chapitres relatifs à chacun de ses défis : description du contexte et des enjeux, objectifs chiffrés, choix stratégiques et leviers d'actions.

Après une courte présentation critique du projet soumis à l'appréciation du Conseil, cette première partie s'attache principalement à traiter des modalités de la diffusion de la SNDD sur lesquelles le Premier ministre a souhaité recueillir notre avis.

### A - LES 9 DÉFIS STRATÉGIQUES DE LA SNDD

#### 1. Des défis-clés en phase avec ceux de la SEDD

Le projet de SNDD s'articule autour de 9 défis stratégiques (dont les intitulés ne sont d'ailleurs pas totalement identiques dans le préambule et le corps du texte, ce qui traduit sans conteste les vicissitudes de la concertation), ainsi définis et qui mériteraient parfois d'être mieux explicités :

- **Le changement climatique et les énergies**, ce qui exige « *une rigueur et une sobriété plus grandes dans nos consommations, le développement des énergies renouvelables, l'adaptation des territoires en veillant à la situation des personnes et des activités vulnérables* » ;
- **Le transport et la mobilité durables**, « *en favorisant le report modal, la complémentarité et les transports les moins polluants, en s'attachant à réduire les déplacements contraints, à développer des systèmes innovants répondant aux besoins de performances économiques, écologiques et de cohésion sociale* » ;
- **La consommation et la production durables** « *en agissant tout au long du cycle de vie des produits et des services* » ;
- **La gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles** « *en nous appuyant sur une meilleure connaissance - et reconnaissance - de leur contribution à nos besoins les plus essentiels, sur une économie, une urbanisation, des organisations plus sobres et plus éconnovantes* » ;

- **La santé publique, la prévention et la gestion des risques**, « en prêtant une attention particulière à la qualité des milieux et aux inégalités sociales potentielles » ;
- **La démographie, l'immigration et l'inclusion sociale**, « dont l'impact sur l'économie et l'équilibre de nos systèmes de protection sociale est déterminant, en nous attachant à lutter contre toutes les exclusions dues notamment à l'âge, à la pauvreté, à l'insuffisance d'éducation et de formation et en s'appuyant sur la dimension pluri-culturelle de la société française » ;
- **Les défis internationaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde** « en soutenant le renforcement de la gouvernance internationale pour mieux intégrer les exigences du développement durable, en contribuant à la sécurité alimentaire et énergétique des pays les plus défavorisés » ;
- **La société de la connaissance** « par le développement de l'information, de la formation, de l'éducation tout au long de la vie et de l'accès à la culture par un soutien accru à la recherche et à l'innovation dont dépendent largement notre compétitivité et donc la pérennité de notre modèle économique et social » ;
- **La gouvernance**, enfin, « qui doit faciliter notre adaptation au changement et aider notre société à évoluer, en associant toutes les parties prenantes ».

La volonté de caler la SNDD sur l'architecture de la SEDD a conduit le MEEDDM à conserver en l'état, pour l'essentiel, les défis définis en 2003 et révisés en 2006, dans son projet. Au-delà de la disparition du défi consacré au « *développement économique* » (ex-défi n° 1) et de quelques modifications d'intitulé qui n'induisent pas réellement de modification du contenu, on doit relever notamment que la « *gouvernance* » est devenue un défi sans pour autant qu'un indicateur lui soit, à ce stade, associé (cf. document 1 en annexe).

## 2. Les insuffisances de la SNDD

Parce qu'il couvre largement le champ du développement durable, en assortissant de très nombreux objectifs d'une multiplicité de « *leviers d'action* », le texte semble prétendre à l'exhaustivité. On verra dans la partie II, qu'à cette tentation, le CESE privilégie une approche visant à dégager quelques grandes priorités examinées sous l'angle de leurs conséquences en termes d'inflexion de politiques déjà existantes ou de stratégies à élaborer. Tel qu'il se présente, avec son arsenal de mesures et d'actions envisagées, le projet suscite une attente de réponses qui n'en est que plus forte et inquiète lorsqu'elles n'y figurent pas.

Dans un calendrier aussi contraint que celui imposé par la lettre de saisine du Premier ministre, le CESE ne pouvait procéder à un examen détaillé de l'ensemble des dispositions du texte. Cependant, plusieurs omissions ou ambiguïtés relevées au cours des débats de la commission *ad hoc* et de ceux des sections du Conseil rencontrées par le rapporteur doivent être soulignées.

Sur un plan général, on doit ainsi noter que la dimension économique n'apparaît plus et que les dimensions sociales et culturelles de la SNDD sont encore insuffisamment appréhendées. Ont ainsi été relevés :

- l'absence d'objectif en matière d'accès à la culture ou l'ignorance des questions relatives à l'information et à sa pluralité, comme celle de l'impact des technologies numériques sur le développement durable ;
- l'ambiguïté de la rédaction du défi 6 qui ignore l'universalité de la politique familiale et de son rôle, tant en termes économiques sur le long terme que de cohésion sociale ;
- la non prise en compte de l'alimentation en tant que telle. Il serait pourtant indispensable de mettre en place une stratégie alimentaire ;
- un traitement insuffisant des questions relatives aux mutations industrielles et aux investissements nécessaires pour répondre aux défis du développement durable ainsi qu'aux transitions professionnelles à organiser. De profondes ruptures sont inévitables qu'il convient d'anticiper en agissant dans les domaines de la formation initiale comme de la formation tout au long de la vie professionnelle et de la recherche (cf. partie II) ;
- une approche des questions relatives à la recherche jugée trop timorée par rapport au rôle qu'elle doit jouer pour le passage à un mode de développement durable. Par exemple, des programmes lourds concernant le stockage du carbone et de l'électricité doivent ainsi être engagés dès aujourd'hui. Pour le CESE, la recherche doit clairement être envisagée comme une démarche participant de la réponse aux questions soulevées par l'avènement d'un mode de développement durable, ce qui suppose une interprétation du principe de précaution conforme à l'esprit de la Constitution ;
- dans le même ordre d'idée, on est étonné que l'enseignement supérieur ne soit évoqué que comme lieu de promotion d'actions favorables au développement durable et que son renforcement ne constitue pas un objectif en soi dans le cadre de la société de la connaissance.

S'agissant de la prévention, dans des domaines très différents, on ne trouve aucun objectif concernant le tourisme durable ou l'éco-conception des emballages pour en faciliter le tri et on constate l'absence, parmi les leviers d'action, de la médecine du travail ou scolaire.

Quelques aspects mériteraient également d'être précisés ou actualisés. À cet égard, on relève (mais il s'agit d'un cas parmi d'autres) que l'objectif consistant à consacrer 3 % du PIB à la R&D (dont les deux-tiers financés par les entreprises) comporte pour échéance 2010. Compte tenu du retard constaté fin 2009 en la matière et du contexte économique, une révision de l'échéance apparaît des plus souhaitables si l'on veut conserver quelque crédibilité à cet objectif. Cet exemple soulève d'ailleurs une question plus générale : il est évidemment indispensable de se fixer des objectifs chiffrés (au demeurant trop peu nombreux) mais la SNDD gagnerait en lisibilité si elle indiquait la valeur actuelle des indicateurs retenus. C'était précisément tout l'enjeu de la conférence nationale organisée au CESE le 20 janvier 2010 (en application de l'article 48 de la loi Grenelle 1) que de dégager un accord consensuel autour du projet de tableau de bord d'indicateurs dont il est indispensable qu'il accompagne la diffusion de la SNDD (voir partie B, *infra*).

Enfin, le CESE aurait souhaité que les modalités de mise en œuvre des leviers d'action soient abordées de manière plus explicite en évoquant les types de moyens à solliciter : subventions, aides fiscales, réglementations... De même une place plus importante devrait-elle être accordée au dialogue social, qui devrait inspirer tant l'élaboration que les modalités d'application de la stratégie (cf. partie II).

\*  
\*            \*

Pour une large partie d'entre eux, les omissions et manques relevés ici sont la conséquence directe de la volonté affirmée de caler l'architecture de la SNDD sur celle de la SEDD. Ce choix est certes légitime dès lors qu'il s'agit d'appréhender des enjeux d'ordre planétaire. Dans le cadre de l'épure fixée par ce calage, et en s'en tenant donc aux défis retenus, le CESE considère qu'il est globalement conforme aux prescriptions de la loi Grenelle I.

Mais la SEDD a été définie, dans une version révisée en 2006, à une période où la perception des enjeux était moindre qu'aujourd'hui et en tout état de cause, avant la crise. Elle doit être révisée en 2011 alors que la SNDD est censée couvrir la période 2009-2013. Ce qui signifie qu'au moment de son adoption (début 2010), la France commencera à négocier un nouveau texte européen dont il faut souhaiter qu'il intègre mieux l'ensemble des problématiques du développement durable et une analyse de la crise sans concession, ce que l'avis s'essaie à dégager dans la partie II.

En ce sens, le texte soumis au CESE qui sera finalement adopté par le Comité interministériel pour le développement durable (CIDD) ne saurait constituer un mandat de négociation, c'est-à-dire l'objectif à atteindre pour la future SEDD. Le gouvernement devrait, au contraire, faire preuve de davantage d'ambition en s'inspirant notamment des pistes tracées dans la partie II de cet avis.

#### B - ASSURER LA DIFFUSION LA PLUS LARGE DE LA SNDD

Dans sa lettre de saisine, le Premier ministre pose explicitement la question des modalités de diffusion de la SNDD susceptibles d'en renforcer l'impact. Celles-ci sont évidemment essentielles pour faciliter la compréhension par nos concitoyens des objectifs à atteindre. Pour s'assurer de l'appropriation de la SNDD par le plus grand nombre, il est tout aussi important que son contenu soit repris à leur compte par les acteurs-clés qui sont parties prenantes de son élaboration. Une attention au moins égale doit donc être accordée aux modalités de la concertation, partie intégrante du processus d'élaboration, pour que ces acteurs soient autant de relais de la diffusion, ce à quoi s'attache le présent avis dans la partie II.

##### **1. S'appuyer sur le tableau de bord des indicateurs associés à la SNDD**

Du fait de son volume, il ne peut être envisagé une diffusion massive de la SNDD. Au demeurant, il est peu vraisemblable que l'aridité de son contenu soit susceptible de mobiliser les citoyens au delà d'un cercle d'initiés déjà convaincus d'agir en faveur d'un développement durable.

Telle quelle, même présentée sous une forme plus agréable, elle ne peut rester qu'un document de référence qui doit être fourni à qui le demande et d'un accès facilité sur Internet. En l'occurrence, le CESE considère qu'une simple rubrique sur les sites spécialisés du MEEDDM n'est pas à la hauteur des enjeux. La SNDD est par vocation de nature interministérielle et doit concerner l'ensemble des départements ministériels. Le CESE estime donc que sa consultation et son téléchargement doivent être rendus possibles au moyen d'un lien facilement repérable figurant sur toutes les pages d'accueil des sites des ministères à commencer par celui du Premier ministre et des organismes directement concernés.

Mais la véritable question qui se pose est bien celle de son appropriation par les citoyens et les différents acteurs dont dépend la réussite du passage à un mode de développement durable. Le CESE estime que la forme la plus pertinente pour intéresser le plus grand nombre d'entre eux est certainement une forme graphique permettant de visualiser instantanément les objectifs, les évolutions, les inflexions éventuelles découlant des politiques mises en place, avec, le cas échéant, des points de repère européens ou mondiaux. Ce qui renvoie à la question des indicateurs du développement durable déjà abordée par notre assemblée dans son avis sur ce thème (JO n° 15 du 2 juin 2009).

Le CESE préconisait alors « *d'animer de concert avec le Conseil national de l'information statistique (CNIS), en charge de l'interface entre producteurs et utilisateurs des statistiques publiques, la concertation nécessaire entre les statisticiens publics, les représentants de la société civile et plus généralement, les citoyens sur la définition des indicateurs du développement durable* ». Cette préconisation a trouvé son prolongement sous la forme de la mise en place, sous l'égide du CESE, du CNIS et du MEEDDM, d'une commission de concertation préparatoire à la Conférence nationale des indicateurs du développement durable prévue par la loi Grenelle 1. C'est un premier pas dont le CESE a tout lieu de se féliciter, même si la brièveté des délais imposée par la loi (la conférence devait se tenir avant la fin 2009, elle s'est finalement tenue le 20 janvier dernier) a empêché la concertation de produire tous les effets attendus.

Il reste que la commission a avancé une proposition de tableau de bord, sans doute encore trop calée sur les défis actuels de la SNDD, mais dont l'enrichissement par des indicateurs de contexte pallie les insuffisances qui ont pu être relevées, entre autres sur la mesure des inégalités. Au total, ce tableau de bord comporte 20 indicateurs privilégiés (cf. tableau 1 ci-après). Il est complété d'une cinquantaine d'indicateurs de second niveau permettant d'apprécier les évolutions d'autres paramètres.

À ce stade, l'ensemble de ces indicateurs ne peut satisfaire en totalité les demandes exprimées par les différents acteurs participant à la commission. Sans doute une concertation plus aboutie aurait-elle permis des ajustements opportuns entre indicateurs phares et de niveau 2, sachant néanmoins que si l'on veut conserver la meilleure lisibilité de ce tableau de bord, il ne suffit pas d'y rajouter des indicateurs : il faut dire également ceux qui doivent être retirés. Cependant, c'est bien le nombre limité d'indicateurs disponibles dans certains domaines qui explique le plus souvent cette inadéquation. À titre d'exemple, et pour s'en tenir au tableau de bord des indicateurs phares, il est bien évident que l'aide publique au développement ne peut constituer un indicateur pertinent quand on sait qu'une partie importante de celle-ci est purement et simplement détournée de son objet.

À côté des indicateurs retenus figure donc une rubrique d'une vingtaine d'indicateurs dits « *à développer* », destinés à renseigner à l'avenir plus précisément sur des aspects essentiels du développement durable jusqu'ici peu ou pas du tout suivis. On trouve parmi eux des indicateurs répondant à des préoccupations d'ordre social, tels que la qualité du travail, la formation continue ou l'accès au logement, aussi bien qu'environnemental comme le taux de nitrates et pesticides dans les eaux souterraines ou l'habitat durable. Il est intéressant de souligner que l'INSEE a intégré cette demande dans le programme de travail qu'il s'est donné pour tenir compte des recommandations de la commission Stiglitz.

Tableau 1 : Proposition de tableau de bord d'indicateurs phares de la SNDD

Indicateurs de contexte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revenu national net par habitant et PIB/habitant (UE) (sur un même graphique) ;</b></li> <li>• <b>Taux de chômage et taux de sous emploi sur un même graphique (au sens du BIT) ;</b></li> <li>• <b>Distribution des revenus : rapport du revenu moyen du dernier décile sur celui du premier décile ;</b></li> <li>• <b>Démographie : taux de fécondité.</b></li> </ul>
Défi 1 - Changement climatique et énergie propre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Émissions totales de gaz à effet de serre (UE) ;</li> <li>• <b>Empreinte carbone : émissions de CO<sub>2</sub> (à terme GES) liées à la demande finale nationale (avec prise en compte des émissions liées aux échanges extérieurs et donc aux importations notamment) ;</b></li> <li>• Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire puis finale (UE) <b>dont bois, hydro-électricité, éolien, photo-voltaïque, agrocarburants.</b></li> </ul>
Défi 2 - Transports et mobilité durables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consommation d'énergie dans les transports <b>par habitant</b> et par rapport au PIB (UE) (sur un même graphique)</li> </ul>
Défi 3 - Consommation et production durables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productivité des ressources (PIB rapporté à la consommation intérieure de matières) (UE) et <b>niveau absolu de consommation intérieure de matières par habitant.</b></li> </ul>
Défi 4 - Conservation et gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs (UE) ;</li> <li>• <b>Évolution de l'artificialisation des sols.</b></li> <li>• <b>(L'indicateur européen relatif à la part des captures en fonction de l'état des stocks halieutiques, qui n'est pas décliné nationalement est « rétrogradé en niveau 2)</b></li> </ul>
Défi 5 - Santé publique, prévention et gestion des risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espérance de vie avec une décomposition par catégorie professionnelle (sous réserve de disponibilité) et espérance de vie en bonne santé à la naissance (UE)</li> </ul>
Défi 6 - Insertion sociale, démographie et immigration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux (UE) ;</li> <li>• Taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 à 64 ans (UE) <b>à compléter par 55-59 ans ;</b></li> <li>• <b>Insertion des jeunes : part des hors emploi et hors formation parmi les 16-25 ans.</b></li> </ul>
Défi 7 - Défis internationaux en matière de DD et pauvreté dans le monde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide publique au développement (UE)</li> </ul>
Défi 8 - Société de la connaissance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sorties précoces des 18-24 ans (sans diplôme du secondaire supérieur) ;</b></li> <li>• <b>Part de la R&amp;D dans le PIB (avec déclinaison privé-public).</b></li> </ul>
Défi 9 - Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Participation des femmes aux instances de gouvernance (indicateur du PNUD)</b></li> </ul>

Les éléments nouveaux sont en gras. L'ensemble des indicateurs examinés par la commission figure en annexe (cf. document 3)

Source : commission de concertation sur les indicateurs du développement durable.

Il faut désormais souhaiter que l'État entérine la proposition issue de la conférence qui s'est tenue le 20 janvier 2010 et que la commission de concertation puisse poursuivre ses travaux. Beaucoup reste, en effet, encore à faire pour parvenir à un consensus sur cette question qui représente un enjeu démocratique majeur. Une des préoccupations de la commission est de pouvoir décliner ces indicateurs au niveau territorial et quand c'est pertinent par genre (hommes/femmes) ou catégorie socio-professionnelle. Une autre est de pouvoir renseigner quand c'est nécessaire sur la dispersion des résultats et pas seulement sur des moyennes qui peuvent perdre en signification lorsque les inégalités s'accroissent.

Le Conseil considère en tout état de cause que la diffusion de ces indicateurs sera un vecteur majeur de la communication permettant l'appropriation de la SNDD par le plus grand nombre.

## **2. Mettre en œuvre une diffusion à deux niveaux**

La mobilisation de tous les acteurs concernés est indispensable pour progresser vers un mode de développement durable. Pour le CESE, un des facteurs de son succès est de permettre le suivi régulier et l'évaluation en continu des politiques mises en place en la matière, c'est-à-dire la mesure de leur efficacité à l'aide d'indicateurs de performance et l'appréciation de leur pertinence. La publication des documents envisagés ne devrait donc pas suivre le rythme des révisions de la SNDD, mais celui de la mise à jour des indicateurs. Leur fréquence de diffusion devrait être annuelle.

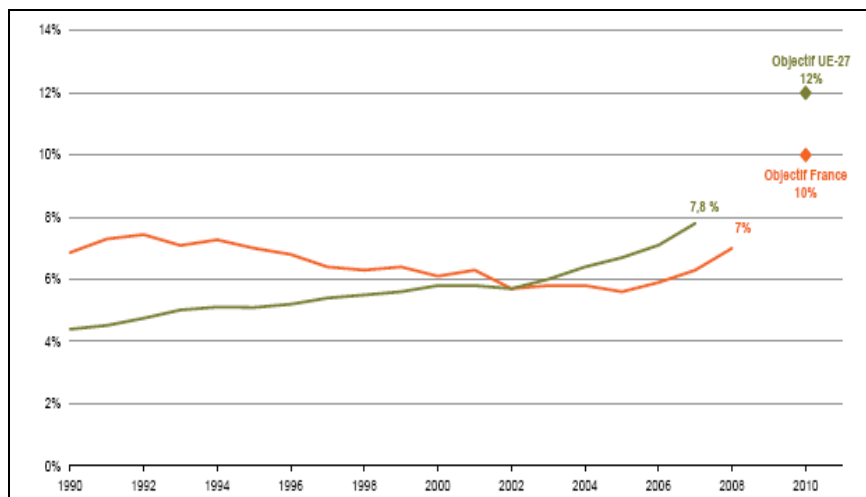
### *2.1. Un premier niveau de familiarisation aux défis de la SNDD et de ses principaux objectifs.*

Le tableau de bord d'indicateurs signifiants, robustes, fréquemment mis à jour, associés à des objectifs quantifiés « *permettant de mieux apprécier les efforts accomplis* » dont notre assemblée préconisait l'élaboration dans son avis sur *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* (JO n° 15 du 2 juin 2009) a désormais une existence au travers des conclusions de la Conférence sur les indicateurs du développement durable. On peut certainement encore l'améliorer mais il constitue une base solide sur laquelle on peut s'appuyer.

Le même avis en recommandait la diffusion « *auprès d'un large public sous la forme d'un livret synthétique présentant de manière attractive ses indicateurs phares* ». Le Conseil maintient cette proposition qui pourrait utilement s'inspirer des travaux réalisés par les instituts de statistiques suisse, néo-zélandais ou australien. Il s'agit, ni plus ni moins, de faire figurer au regard des objectifs principaux de chaque défi les graphiques représentant l'évolution des indicateurs retenus par la conférence pour les objectifs fixés. Ils seraient précédés des graphiques représentant les évolutions des indicateurs de contexte (cf., par exemple, graphique ci-après et document 1 en annexe). Ce pourrait être

une des missions confiées à la commission de concertation des indicateurs du développement durable, dont le CESE souhaite la poursuite des travaux sur la définition des indicateurs, que de travailler à la création de ce document.

Graphique 1 : Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire



France métropolitaine.

Source : SOeS - Eurostat, 2009.

S'agissant de la diffusion de ce livret, on est renvoyé aux moyens qu'est prêt à dégager le gouvernement pour mieux faire connaître ses objectifs en la matière. Il existe un moyen simple pour s'adresser à tous les Français : chaque année, les ménages, en fait les foyers fiscaux, reçoivent un avis d'imposition ou de non imposition. On peut imaginer que lui soit joint le livret sur le développement durable, ce qui permettrait d'ailleurs de faire l'économie de frais d'envois.

À défaut, ce livret devrait être mis à disposition dans les lieux de grande fréquentation du public : gares, métros, terminaux routiers, bureaux de poste, mairies, bibliothèques, établissements scolaires notamment. Quelle que soit la solution retenue, il serait opportun de l'accompagner d'une campagne télévisuelle constitués de « clips » illustrant, là encore par les graphiques retenus, chacun des défis de la SNDD.

## 2.2. Un second niveau davantage destiné à l'approfondissement

Il pourrait reposer sur une série de « 4 pages » sur les indicateurs contextuels et chacun des défis de la SNDD, illustrés de graphiques retraçant les évolutions de l'ensemble des indicateurs de niveaux 1 et 2 retenus pour chacun d'entre eux. D'un tirage évidemment moins important que le livret, ces documents pourraient être mis à disposition dans l'ensemble des sites des

administrations, y compris les établissements scolaires si l'on veut bien considérer que c'est de la conviction des jeunes générations à s'inscrire dans un mouvement en faveur du développement durable que dépend en grande partie le succès des stratégies mises en place. À cet égard, « la cible » des enseignants en sciences économiques et sociales apparaît devoir être privilégiée.

Même si beaucoup d'entreprises n'ont pas attendu l'élaboration de la SNDD pour intégrer les impératifs du développement durable dans leur stratégie, ces « 4 pages » devraient être mis à disposition en nombre, en particulier dans les organismes consulaires et les fédérations professionnelles. Les mairies, les syndicats de salariés, les fédérations d'associations et, évidemment, les médias apparaissent également des cibles à privilégier.

**Recommandation n° 1 : assurer une large diffusion des grands axes de la SNDD, en s'appuyant sur le tableau de bord des indicateurs associés**

➤ La diffusion des indicateurs de la SNDD et de ses indicateurs contextuels constitue, pour le CESE, la voie privilégiée de l'appropriation de la SNDD. Notre assemblée estime que celle-ci doit être envisagée à deux niveaux :

1) un niveau de familiarisation, en direction des citoyens, par la diffusion la plus large possible, du tableau de bord de la SNDD sous la forme d'un livret synthétique et attractif, dont chaque page serait consacrée à un des indicateurs phares et contextuels, retraçant sous forme graphique leur évolution au regard des objectifs, nationaux et européens, poursuivis.

2) un niveau d'approfondissement, en direction de « cibles » choisies par la diffusion d'une série de « 4 pages » sur les indicateurs contextuels et chacun des défis de la SNDD, illustrés de graphiques retraçant les évolutions de l'ensemble des indicateurs phares et de niveau 2 retenus pour chacun d'entre eux.

➤ La fréquence de diffusion de ces documents doit être annuelle.

➤ La SNDD elle-même doit être rendue accessible à quiconque en fait la demande. Sa consultation et son téléchargement doivent être rendus possibles au moyen d'un lien facilement repérable figurant sur toutes les pages d'accueil des sites des ministères à commencer par celui du Premier ministre et des organismes directement concernés.

➤ Par ailleurs, le CESE souhaite la pérennisation de la Commission de concertation sur les indicateurs du développement durable qui pourrait ainsi contribuer :

- à l'élaboration des documents diffusés ;

- à la définition des indicateurs qui font aujourd'hui défaut pour apprécier nombre d'objectifs de la stratégie.

\*

\*

\*

Même esquissé à grands traits, le relevé des manques et omissions figurant dans la première partie de ce chapitre conduit à poser une question centrale : la juxtaposition des neuf défis de la SNDD - et de la SEDD - et de ses leviers d'action associés se suffisent-ils à eux-mêmes pour affronter les enjeux induits par la transformation d'un modèle de développement remis en cause non seulement par l'urgence environnementale mais aussi par la profondeur de la crise financière, économique et sociale que nous traversons ?

On peut en douter au regard même du préambule du texte qui nous est soumis et de la description du contexte économique et financier dans lequel a lieu ce débat (dont on regrette toutefois qu'il omette de mettre en exergue la dimension sociale de la crise), celui d'une crise structurelle qui justifie d'imaginer un nouveau modèle de développement. Un préambule qui s'inscrit dans le droit fil de l'expression du Président de la République lors de la cérémonie organisée pour la remise du rapport Stiglitz « *Nous sommes dans une de ces époques où la question centrale de la politique est celle du modèle de développement, du modèle de société, celle de la civilisation dans laquelle nous aspirons à vivre, que nous aspirons à léguer à nos enfants. (...) C'est une question pour aujourd'hui qui appelle une réponse immédiate parce que c'est dès maintenant que nous devons changer de trajectoire...* ». Dès lors, nous ne pouvons ignorer les questions qui se posent en creux dans la SNDD comme dans la SEDD et qui rejoignent celles déjà évoquées dans les récents avis annuels du CESE sur *La conjoncture économique et sociale* (étendus explicitement aux questions environnementales à partir de 2010). Réorienter les logiques de production, la nature de ce qu'on produit, les modes de consommation, qui plus est dans un contexte de crise, impose de se préoccuper de l'acceptabilité sociale des efforts que cela suppose : la perspective d'un développement durable se trouve ainsi indissolublement liée au renforcement de la cohésion sociale au travers d'objectifs de réduction des inégalités, de lutte contre le chômage et la précarité en se donnant entre autres les moyens de gérer les transformations industrielles et transitions professionnelles induites par de nouvelles filières économiques.

Il s'agirait donc bien d'élaborer une stratégie qui englobe les actions nécessaires pour promouvoir la durabilité de notre mode de développement. Mais cette stratégie devrait également traiter des conséquences induites par les transformations profondes auxquelles conduit la résolution de ces problèmes. Dans cette optique, il ne suffit pas, même si c'est essentiel, de se préoccuper de mettre en place « *un filet de sécurité pour les plus fragiles* » comme l'indique la présentation du contexte et des enjeux du défi n° 6 : il faut aussi examiner conjointement les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable pour construire un véritable projet de société.

## II - LES CONDITIONS D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE

Il faut changer de modèle de développement, chacun en convient désormais, à commencer par le Président de la République comme l'attestent ses propos lors de la remise du rapport Stiglitz. Ce changement de modèle est, à l'évidence, nécessaire pour faire face au changement climatique : attendre pour agir serait même beaucoup plus coûteux qu'agir maintenant, si l'on suit les conclusions du rapport Stern (Nicholas Stern, *The economics of climate change*, rapport au Premier ministre et au Chancelier de l'échiquier, Royaume-Uni, octobre 2006). La crise économique et financière en cours nous y oblige également si l'on souhaite en tirer toutes les conséquences : les principes de politique économique en vigueur précédemment ne sont plus de mise et l'on doit plutôt rechercher la mise en œuvre d'un nouveau paradigme susceptible de réconcilier l'économique, le social et l'environnemental, sans négliger la dimension culturelle. Cela suppose de faire évoluer la science économique pour qu'elle constitue bien une science sociale et historique, renouant avec la philosophie morale et politique, à la faveur d'une rupture intellectuelle aussi féconde que celle provoquée par la percée de la théorie keynésienne à l'issue de la crise de 1929.

Le projet de SNDD définit certes de nombreux objectifs qui, s'ils se traduisaient dans la réalité, contribueraient notablement à inscrire notre pays dans un processus de développement durable. Une sorte de « *révolution concertée ou négociée* » serait ainsi en marche. Pour aller dans le sens du développement durable, on ne saurait toutefois s'en remettre aux évolutions spontanées de l'économie et de la société : il importe, au contraire, d'éclairer les choix possibles et de dessiner les trajectoires pour les atteindre afin de permettre à l'ensemble du corps social de s'inscrire dans une perspective. C'est bien une stratégie (du grec « *stratos* » qui signifie « *armée* » et « *ageîn* », « *conduire* »), au sens de l'art de diriger et de coordonner des actions pour atteindre un objectif, qu'il faut élaborer, avec ce que cela signifie en termes de définition d'objectifs, de priorités, de moyens (législatifs, budgétaires et réglementaires) et de procédures d'évaluation.

Cela suppose aussi de donner à la SNDD un caractère normatif s'imposant à l'ensemble des départements ministériels afin que les politiques sectorielles et les décisions au quotidien s'inscrivent dans le cadre structurant du développement durable.

### A - CONFÉRER À LA SNDD UN CARACTÈRE CONTRAIGNANT POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Le développement durable ne constitue pas une nouvelle politique sectorielle : il consiste à travailler différemment en prenant en compte une perspective de moyen et long terme dans une démarche qui implique aussi bien les individus que les entreprises et les pouvoirs publics. De ce point de vue, la SNDD présente nombre de leviers d'action pour les uns et les autres. Mais leur

utilisation effective n'est pas assurée sur la durée en raison de l'absence de portée normative de ce texte. Résoudre ce défaut institutionnel est un préalable nécessaire si l'on veut que les objectifs poursuivis s'inscrivent dans les faits.

### 1. Concilier les horizons temporels...

Il faut se départir d'une vision par trop angélique : s'il est vrai que le développement durable correspond à une stratégie « gagnant-gagnant », ce gain collectif ne peut être acquis qu'à très long terme ; il implique également d'être conçu selon une logique mondiale dont le sommet de Copenhague a démontré, à nouveau, toute la complexité. Cela suppose de surmonter les coûts à court et moyen termes, inévitables et trop souvent occultés, de la transition pour certains secteurs économiques et certaines catégories sociales, en particulier (mais pas seulement) dans les pays en développement.

On est là face à un pur conflit entre un bien public dont le bénéfice est situé à un horizon lointain (avec tous les risques de stratégies d'évitement que cela induit) et des coûts privés pour l'immédiat (par exemple pour les productions et usages polluants, énergivores ou qui seraient directement pénalisés par une baisse de la consommation d'énergie comme les compagnies pétrolières...) et qui sont inégalement répartis (socialement et spatialement). Et il est patent qu'en l'absence de contrainte, les arbitrages auxquels procèdent les différentes parties prenantes livrées à elles-mêmes se font en privilégiant leur propre intérêt et le court terme, plus encore en temps de crise.

Ce constat vaut en tout premier lieu pour les États. L'avis du Comité économique et social européen sur la SEDD (*Perspectives pour la stratégie de développement durable*, NAT/440, 5 novembre 2009) pointait ainsi les « tensions apparues, ces dernières années, entre la perspective du développement durable et les programmes de croissance et de compétitivité. Les différences portent, par exemple, sur le calendrier : alors que la Stratégie de Lisbonne mise sur le moyen terme, les perspectives du développement durable portent sur le long terme. Par conséquent, il peut arriver que l'on donne la priorité à des mesures orientées sur le court terme dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, bien qu'elles soient contraires aux objectifs de durabilité à long terme ».

Ce constat vaut également pour la France. Parallèlement à l'élaboration de la nouvelle SNDD, ont été lancés les États généraux de l'industrie dans le même temps que travaillait la Commission du grand emprunt. Ces travaux se sont déroulés sans référence explicite à la SNDD. De même, nombre de dispositions d'ordre budgétaire, dont certaines prises dans le cadre du plan de relance, se soustraient aux obligations qui pourraient découler des orientations de la SNDD. À titre d'illustration, notre assemblée, dans l'avis sur *La conjoncture économique et sociale en 2009* (*op. cit.*), avait ainsi estimé « souhaitable que l'ensemble des aides à un secteur en difficulté comme l'automobile soit conditionné aux efforts nécessaires pour le développement de véhicules plus

" *propres* " ». À cet égard, elle notait que la « *prime à la casse* » de 1 000 euros a été accordée pour l'achat d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 160 g de CO<sub>2</sub>, alors que la norme retenue pour le « *bonus écologique* » est de 130 g. De même, il lui paraissait nécessaire de rééquilibrer les parts respectives des transports en commun, de la construction d'autoroutes (sans négliger le ferroutage et les voies navigables) dans le plan de relance. Ce n'est pas l'option qui a été retenue.

Un autre exemple témoigne du peu de cas qui peut être fait de la stratégie face à des préoccupations de court terme. À plusieurs reprises, évoquant la notion de signal-prix, la SNDD, rejoignant en cela les travaux de la Commission Stiglitz, revient sur la nécessité d'intégrer le coût des impacts environnementaux dans les prix en utilisant en particulier, s'agissant du défi « *Changement climatique et énergies* », la contribution climat-énergie. Si on peut concevoir que la stratégie ne fixe pas le montant de cette dernière, encore que, au moins pourrait-t-on attendre du gouvernement qu'il suive les recommandations du rapport qu'il a lui-même commandé (le rapport Rocard) dont les conclusions se sont appuyées sur les travaux scientifiques de la commission Quinet sur la valeur tutélaire du carbone. On sait qu'il n'en a rien été, le prix retenu en définitive étant établi à 17 euros par tonne de CO<sub>2</sub> émise contre une préconisation de 32 euros, les préoccupations de court terme l'emportant sur les exigences de long terme. Cet aspect du projet de taxe carbone n'a pas été remis en cause par le Conseil constitutionnel qui a fondé sa censure sur l'argument que les nombreuses exemptions qui étaient envisagées étaient contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créaient une rupture de l'égalité devant l'impôt. Toutefois, pour le CESE, c'est bien l'ensemble du dispositif qui devrait être réexaminé, tant en ce qui concerne le montant de la taxe, le rythme de son augmentation que les compensations susceptibles de la rendre socialement et économiquement acceptable.

Enfin, on ne saurait non plus ignorer le coût des transformations que suppose l'adoption d'un nouveau mode de développement pour les finances publiques. Le préambule de la SNDD affirme que la stratégie française doit notamment s'interdire « *toute dépense nouvelle qui ne correspondrait pas à un investissement profitable aux générations futures* ». On peut naturellement adhérer sans difficulté à ce principe de « *bonne gestion* », cohérent avec l'impératif de redressement financier, sous réserve de préciser ce que l'on entend par « *investissement* » s'agissant des dépenses des Administrations publiques (APU). Ce serait, à l'évidence, un tournant salutaire alors que se sont succédées, depuis 2000, plusieurs baisses de l'impôt sur le revenu et qu'ont été créées de nouvelles dépenses fiscales sans rapport évident avec le développement durable.

Au-delà de l'appréciation qu'on peut porter sur les décisions prises, force est de constater qu'elles ne sont pas de nature à envoyer les bons signaux à l'ensemble des autres acteurs, ménages, entreprises et collectivités territoriales. Si l'État à qui revient le rôle de stratège, de voir loin, s'exonère des préconisations de la SNDD, comment espérer que les ménages qui éprouvent des difficultés à joindre les deux bouts et les entreprises qui se battent pour leur survie les intègrent dans leurs préoccupations ?

## **2. ... grâce à un dispositif institutionnel adapté**

« *Nous sommes dans une période de l'histoire où la politique ne peut pas se contenter d'être gestionnaire. Elle ne peut pas se contenter de régler la conjoncture, d'accompagner le changement. Le changement, elle doit le provoquer. Elle doit l'accélérer. Elle doit en fixer le but. Parce que la politique c'est le projet collectif, c'est la volonté humaine opposée à tous les déterminismes, à toutes les fatalités. C'est la liberté que nous avons tous ensemble de choisir notre destin. Il y a urgence.* » Ainsi s'exprimait le Président de la République, le 14 septembre dernier, lors de la remise du rapport Stiglitz. Il évoquait l'après-crise bien sûr. Mais comment concevoir aujourd'hui l'après-crise autrement que dans la mise en œuvre des principes sur lesquels repose le développement durable ? En la matière, il revient bien, en effet, au politique de tracer des perspectives, de définir une vision, de décrire un projet pour le pays dans l'espace européen.

Surmonter les difficultés que nous avons évoquées, éviter que la SNDD ne soit qu'un catalogue de vœux dans lequel chacun puiserait selon ses convictions et ses moyens, n'est envisageable que par des approches coordonnées, négociées, effectivement déployées et régulièrement évaluées et c'est bien ce qu'on attend d'une stratégie que d'en définir les modalités en précisant la responsabilité de tous les acteurs impliqués. Pour le Conseil, une telle démarche suppose donc de conférer à la SNDD un statut contraignant d'encadrement des politiques publiques visant à mettre en cohérence les politiques sectorielles, développer des synergies entre les programmes, contribuant ainsi à mettre en mouvement l'ensemble de la société.

Le Comité économique et social européen suggérait (*Perspectives pour la stratégie de développement durable, op. cit.*), que la SEDD devait devenir la « *métastratégie* » de toutes les politiques communautaires, qui doivent contribuer à la réalisation de ses objectifs à long terme. Pour le CESE, il ne peut en aller autrement de la SNDD au niveau national.

Ce qui implique qu'on lui donne un statut à la hauteur des défis qu'elle prétend relever et donc que son adoption ne relève plus seulement d'un Comité interministériel mais bien du Parlement dont il est seulement prévu dans la loi Grenelle I qu'il soit informé de son contenu et de sa mise en œuvre. C'est d'ailleurs une des propositions du Grenelle de l'environnement que notre assemblée a relayée dans son avis sur le projet de loi de programme (*op. cit.*).

Cela implique aussi que la stratégie soit pilotée au niveau le plus élevé. Évoluer vers un mode de développement durable ne peut relever seulement d'efforts de conviction et du volontarisme affirmé de la Déléguée interministérielle au développement durable, qui ne sauraient compenser une prise en charge insuffisante de cette politique au niveau du gouvernement.

Il faut enfin réunir les conditions d'une mise en application plus satisfaisante de cette stratégie, ce qui suppose notamment de hiérarchiser les objectifs et de préciser les moyens d'action utilisés en procédant de manière plus systématique aux études d'impact nécessaires (pour mesurer les conséquences de l'action publique dans la société et s'interroger sur son caractère bénéfique ou non du point de vue de la durabilité), faute de quoi l'idée même de développement durable risquerait de perdre progressivement l'essentiel de sa pertinence. Ce serait aussi un mauvais coup porté à la politique.

**Recommandation n° 2 : la SNDD doit être adoptée par le Parlement**

**En réalité, le développement durable doit devenir une « *ardente obligation* », pour reprendre l'expression du Général de Gaulle, à l'image du Plan durant ce qu'il est convenu d'appeler les « *Trente Glorieuses* ». Dans cette perspective, il importe que l'élaboration de la SNDD ne dépende plus d'un département ministériel mais soit conçue comme la colonne vertébrale de la politique du gouvernement.**

- **D'ores et déjà, l'introduction de la charte de l'environnement dans le bloc constitutionnel est de nature à renforcer la prise en compte du long terme par les pouvoirs publics. Il est nécessaire de faire en sorte que ce souci du long terme soit étendu aux autres dimensions du développement durable. À cet égard, la généralisation des études d'impact de durabilité des politiques publiques, conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement, serait certainement utile.**
- **Dans cette même optique, le CESE considère qu'il doit revenir au Parlement de délibérer et d'adopter formellement la stratégie nationale de développement durable.**
- **Il conviendrait également de clarifier les responsabilités en ce qui concerne le pilotage de la politique en renforçant sa prise en charge au niveau du Premier ministre.**

**C'est seulement ainsi que des priorités pourraient être définies, que des moyens pourraient être dégagés et que les orientations en faveur du développement durable pourraient être rendues effectives, en s'imposant à l'ensemble des départements ministériels ainsi qu'au législateur.**

## B - STRUCTURER LA SNDD AUTOUR DES TRANSITIONS VERS UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Conférer à la SNDD un statut contraignant d'encadrement des politiques publiques doit conduire à articuler ses objectifs avec des mesures d'anticipation et d'accompagnement des transitions nécessaires vers un autre mode de développement. Il s'agit de mieux prendre en compte les dimensions économiques et sociales du développement durable mais aussi les conséquences sociales des politiques mises en œuvre pour adapter le tissu économique, en particulier l'industrie, et l'infrastructure territoriale à ses exigences.

Élaboré par les services du Commissariat général au développement durable - CGDD - (dont le Service de l'observation et des statistiques, SOeS, successeur de l'Institut français de l'environnement, Ifen, pour ce qui concerne notamment les indicateurs), qui relèvent du MEEDDM, le texte actuel porte sans surprise, de manière très appuyée, la marque de l'environnement. Le préambule affirme certes, avec juste raison (page 3), qu'« *associer écologie et solidarité est au cœur des enjeux du développement durable* » et « *sera un axe de travail majeur pour la période 2009-2013* » mais après avoir défini, de manière quelque peu réductrice, le développement durable comme visant à « *une meilleure prise en compte de la dimension environnementale* ».

La place des objectifs sociaux et même économiques, ces derniers ne concernant guère que la recherche et développement, n'en apparaît que plus réduite. Or, nul ne peut ignorer qu'au-delà d'une adhésion de principe, la plupart des acteurs concernés, et au premier chef les ménages et les entreprises, restent souvent en retrait. La raison en est assez évidente : les bouleversements induits par l'adoption d'un mode de développement ne relèvent pas seulement de changements d'habitudes, ils ont aussi un coût.

### **1. Des modifications profondes de nos modes de production**

Ce n'est pas la croissance économique en elle-même qui fait peser des menaces sur l'environnement comme sur l'avenir de l'humanité. C'est son contenu dans tous les secteurs qui doit être réorienté vers des processus économes pour les ressources et débouchant sur des biens et services durables. S'agissant des biens, il importe non seulement qu'ils soient recyclables mais également réparables. Les transformations nécessaires seront sans aucun doute très lourdes dans un certain nombre de secteurs.

Répondre aux défis environnementaux suppose, entre autres, de promouvoir une gestion économe des ressources naturelles et la réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre. Une telle évolution implique que les secteurs porteurs des réorientations nécessaires et ceux qui en constituent le socle industriel, intègrent technologiquement et stratégiquement toutes les dimensions des transitions vers une économie durable à bas taux de carbone et à haute efficacité énergétique. Cette démarche de progrès passe par

l'encouragement à l'initiative et à l'innovation qui constituent des fondements positifs de nos sociétés, et donnent son véritable sens au principe de précaution en évitant aussi bien le piège de l'immobilisme que l'écueil de l'irresponsabilité. Elle passe aussi par l'internalisation, progressive mais continue, dans les prix des coûts des pollutions, du traitement et du recyclage des déchets.

De plus en plus, il faut le souhaiter, les prix devront tenir compte des dégâts causés par le transport, les emballages, le tri, le recyclage. En limiter la hausse passe par l'émergence de nouveaux modes de production moins gourmands en carbone et à des relocalisations de cette production. À cet égard, un traitement spécifique de ces questions doit être recherché s'agissant des collectivités ultramarines, encore beaucoup trop tributaires des importations pour leur consommation et dont les entreprises évoluent dans un environnement réglementaire plus contraint que leurs concurrentes régionales. Les reconversions nécessaires ne se produiront pas en un jour, ni par la seule capacité de conviction des acteurs. Elles ne résulteront pas non plus du jeu du seul marché, trop myope pour anticiper des évolutions qui demanderont des décennies. Le rôle de l'État sera donc central pour évacuer (à travers la réglementation, la fiscalité ou les incitations budgétaires) le risque que la pression des groupes d'intérêt ou les réticences d'une majorité de citoyens ne repoussent sans cesse les alternatives à plus tard, qu'il s'agisse du passage à « *l'écologie industrielle* », à « *l'économie circulaire* » (organisant l'utilisation des sous-produits dans d'autres processus de production) ou encore à « *l'économie de la fonctionnalité* » (donnant la priorité à la location par rapport à l'achat).

On voit bien ce que cela signifie du point de vue des politiques économiques qui doivent être conçues pour favoriser l'émergence de nouvelles filières d'activités dans l'ensemble des secteurs (industrie, agriculture, commerce, bâtiment). Ainsi, préparer l'avenir d'activités productives compétitives en s'inscrivant dans le développement durable suppose d'engager des efforts à la hauteur des enjeux dans les domaines de l'innovation, de la recherche et en amont, de l'enseignement supérieur et de l'ensemble du système éducatif.

## **2. Des transitions professionnelles à mettre en place**

Un mode de développement plus durable est-il par essence créateur d'emploi ? Le solde des créations et des suppressions d'emplois qu'il peut entraîner est difficile à établir. Certes, des activités nouvelles vont être créées. Mais d'autres vont disparaître et ceux qui évoquent des créations par centaines de milliers ont une fâcheuse tendance à l'oublier. Ce qui est certain en revanche, c'est qu'une mutation de grande ampleur va s'opérer entre les emplois actuels, dont beaucoup vont disparaître ou se transformer, et de nouveaux emplois. Pour prendre l'exemple le plus évident, il est inévitable, compte tenu des évolutions en cours et à venir de l'automobile mais aussi des politiques visant à baisser les émissions de CO<sub>2</sub>, que des raffineries devront fermer. La question qui se pose est alors très simple : que deviennent les salariés, ceux de la raffinerie et ceux des

entreprises sous-traitantes dont l'activité dépend ? Des phénomènes du même type vont se produire dans de très nombreux domaines industriels mais aussi dans celui de l'agriculture.

Il s'agit là d'un enjeu central qui prend d'autant plus d'importance dans une période de crise qui a eu pour conséquence brutale et sans aucun doute durable la mise au chômage de centaines de milliers de salariés et que les prévisions d'une faible croissance pour les années à venir ne laissent pas espérer une hausse significative du taux d'emploi.

Si nous ne voulons pas connaître à nouveau les épisodes dramatiques qu'ont connus les salariés du textile et de la sidérurgie et qui ont durablement ébranlé les structures économiques et sociales des régions et bassins d'emploi concernés, il faut anticiper les effets de ces mutations en privilégiant deux axes : la formation et la sécurisation des parcours professionnels (cf. l'avis du CESE sur ce thème, JO n° 12 du 6 juin 2007).

S'agissant de la formation, la réalisation effective de l'objectif de formation professionnelle tout au long de la vie est, dès lors, prioritaire, en répondant avec une efficacité renouvelée aux besoins des non qualifiés, à l'adaptation (ou reconversion) des emplois de l'encadrement et en accordant une attention toute particulière aux métiers directement liés aux défis environnementaux (bâtiments entretien-réparation...). Mais une importance égale doit être accordée à la formation initiale. Il est, en particulier, essentiel que les jeunes puissent disposer d'un socle de connaissances diversifié, suffisamment solide et sans cesse mis à jour pour faciliter ensuite les évolutions des parcours professionnels.

### **3. Assumer collectivement les conséquences sociales de ces mutations**

Nous avons déjà rapidement évoqué l'absence d'objectifs de réduction des inégalités ou de lutte contre la précarité. Il est de fait qu'un filet de sécurité pour les plus démunis est indispensable mais il ne peut pas tenir lieu d'idéal en termes de cohésion sociale ou simplement de vivre ensemble. Ces enjeux, et d'autres, doivent être partie intégrante de la SNDD pour au moins deux raisons.

D'abord, parce que si l'on retient comme définition du développement durable celle d'un développement qui respecte l'environnement et conforte la cohésion sociale tout en préservant celle des générations futures, la visée de long terme intrinsèquement liée à la problématique conduit à définir le projet collectif susceptible de rassembler nos concitoyens pour les années à venir. Il s'agit, au fond, si l'on suit Edgar Morin, de « *remettre l'Homme au centre de la politique, en tant que fin et moyen* », en particulier les femmes et les hommes qui connaissent ou risquent l'exclusion qu'il faut écouter et associer à ce projet.

Mais il y a une autre raison, tout aussi impérieuse, de renforcer la dimension sociale de la SNDD qui tient précisément aux mutations structurelles qu'elle prétend impulser. Ce qui est en jeu, ce sont, en effet, des modifications radicales de comportement, de nouveaux modes de consommation. Sans doute

l'avènement d'une société accordant une meilleure place au mieux-être qu'au beaucoup avoir, selon l'expression de Patrick Viveret, en atténuerait-elle le prix à payer. En attendant, la période de mutation que nous allons connaître oblige à intégrer clairement le coût social des objectifs d'une stratégie de développement durable tant en termes d'investissement que de répartition des efforts consentis par les ménages. C'est la clé de son acceptation sociale alors qu'au-delà du défi majeur que constitue le financement des retraites, la solidarité intergénérationnelle déjà largement sollicitée devra assurer la prise en charge de la dépendance et la couverture de la dette publique.

Réduire les émissions de CO<sub>2</sub> sans entraver la liberté de déplacement des particuliers passe sans doute par des solutions technologiques comme la voiture électrique, mais la production d'électricité reposant dans le monde à plus de 95 % sur des énergies fossiles, il faut se garder d'y voir une recette miracle. Il faut tout autant se préoccuper des raisons qui ont contraint à un usage accru des véhicules à commencer par l'étalement des villes, induit par la hausse du foncier et des loyers en centre ville et dans leur périphérie ainsi que l'éloignement des lieux d'habitation des lieux de travail. Des transports en commun mieux adaptés ne sont qu'une partie de la solution. Il faudra aussi enrayer cet éloignement en accroissant considérablement l'offre de logements privés et sociaux en centre ville. Tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, il s'agit d'investissements énormes que devront financer les contribuables et principalement les ménages ce qui renvoie à la question générale maintes fois posée par notre Conseil d'une plus juste répartition de la prise en charge des dépenses publiques au travers d'une fiscalité réformée. Plus généralement, il s'agit bien de tenir compte de l'impact dans la durée d'une stratégie de développement durable et de ses coûts induits par des politiques sociale, familiale et fiscale adaptées. Il est indispensable, pour garantir leur plus grande efficacité, que les dispositions prises offrent aux acteurs une visibilité dans la durée.

Cette même question se pose s'agissant de l'utilisation des signaux-prix (cf. *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, JO n° 29 du 25 novembre 2009) dans le domaine de l'énergie, comme l'a montré le débat autour de la contribution énergie-climat. Il est indispensable que des systèmes de compensation rendent cette taxe socialement équitable pour les plus modestes et pour tous ceux qui sont face à l'absence de choix ou de moyens réels pour diminuer le poids de cette taxe.

Il faut enfin aider les ménages aux plus bas revenus à faire face aux dépenses d'amélioration de leur habitat pour le rendre moins énergivore. Procéder aux travaux d'économie d'énergie, d'isolation thermique et aux autres priorités du Grenelle de l'environnement représente une dépense proportionnellement plus importante pour les moins favorisés que pour les plus aisés, qui peut d'ailleurs les dissuader de décider de tels travaux, sauf à ce que la collectivité compense ce surcoût relatif.

Prendre en compte la question des inégalités de revenu dans la conception même de la stratégie nationale de développement durable est donc un impératif tant il est vrai que « *considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu est la dignité d'une nation fondée sur les Droits de l'Homme* » (texte gravé au CESE sur la plaque commémorant l'adoption de l'avis intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, JO n° 6 du 28 février 1987). D'où l'intérêt et même la nécessité, y compris dans la conception actuelle de la SNDD, de disposer d'un défi clé spécifiquement consacré à l'évolution des inégalités de revenu, illustré par des indicateurs adaptés, permettant de mesurer l'impact de la SNDD du point de vue de la cohésion sociale.

#### **4. L'enjeu de la responsabilité sociale des entreprises et du dialogue social**

On perçoit aisément que ces mutations ne seront franchies sans difficultés majeures pour le corps social que si une condition essentielle est respectée tout au long du processus : l'association des citoyens et de la société civile à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable devrait trouver son prolongement dans un dialogue social dynamisé au sein des entreprises afin de prévenir et d'accompagner les changements préconisés. Il y a là un enjeu de taille pour une société encore peu portée vers la confrontation responsable des points de vue et des préoccupations dont le contexte actuel renforce encore l'urgence (cf. C, *infra*).

À cet égard, le concept de Responsabilité sociale des entreprises (RSE), qui inclut la prise en compte des avis et des intérêts de l'ensemble des parties prenantes dans le débat, est un élément qui permet d'aller au-delà des acquis législatifs et contractuels, en proposant de nouveaux sujets de concertation, tels que la gouvernance publique, l'environnement ou encore la conciliation des vies personnelle, familiale et professionnelle. Elle permet donc au dialogue social de s'enrichir de nouveaux sujets en lui donnant une dynamique dans le cadre des relations sociales de l'entreprise, voire en contractualisant les acquis et en développant des coopérations et des alliances avec les associations qui travaillent dans les champs du social, de la consommation et de l'environnement, mais aussi avec les collectivités territoriales et les pouvoirs publics.

Certains peuvent être tentés de considérer que la crise doit conduire à faire passer la RSE au second plan. En réalité, l'un des principaux enjeux pour l'entreprise, dans la période qui s'ouvre, sera de développer de nouveaux indicateurs de performance globale, au-delà de la seule performance financière, et ce dans tous les secteurs d'activité.

\*  
\*                      \*

On voit bien au travers de ces courts développements que l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable est un exercice particulièrement difficile puisqu'il s'agit de combiner les préoccupations économiques, sociales et environnementales. On trouve certes, dans le projet soumis au Conseil, toute une série d'orientations mais ces cibles ou les mesures préconisées, présentées de manière très générale, ne sont ni chiffrées, ni datées (sauf pour les « *objectifs chiffrés* », souvent d'un horizon de court voire très court terme - 2010 - et non de long terme, qui correspondent généralement à des engagements antérieurs aux plans national ou international). Elles ne sont pas davantage assorties de précisions concernant les moyens (réglementaires, fiscaux ou incitatifs), ni hiérarchisées, ce qui laisse penser que l'on peut tout faire en même temps, que cela ne coûte rien (ce qui est tout de même problématique, surtout en période de crise avec ses conséquences budgétaires), que tout le monde y gagne...

On est dans le même cas d'inefficacité que celle constatée pour la Stratégie de Lisbonne mais avec des conséquences peut-être plus graves encore puisque c'est l'avenir à long terme de notre pays qui est en jeu. Le Comité économique et social européen parvient à la même conclusion dans son avis récent sur la SEDD (*op. cit.*), en observant que « *L'une des grandes difficultés de la stratégie sous sa forme actuelle est de comporter un grand nombre de priorités : sept domaines principaux et quatre thèmes transversaux. Il est probable que si ses priorités avaient été définies plus clairement, elle aurait davantage d'impact. Il est également essentiel que la politique européenne de développement durable soit dotée d'objectifs clairs et quantifiables* » (cf. II-, *infra*). On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de l'existence de deux stratégies européennes aux objectifs parfois similaires mais dont certains peuvent s'avérer contradictoires et surtout qui sont conçues de manière insuffisamment coordonnée. La révision de la SEDD, dont le CESE souhaite (cf. *La mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010*, JO n° 24 du 9 octobre 2009) qu'elle intègre l'ambition traduite par le présent avis, et l'élaboration de la nouvelle stratégie « *UE 2020* » qui succèdera à la Stratégie de Lisbonne, fournissent l'occasion de faire disparaître ces ambiguïtés en établissant plus clairement les liens entre ces deux stratégies et avec d'autres stratégies transversales, comme l'a souhaité le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 et en donnant à la politique de développement durable de l'Union une assise plus cohérente, gage d'une efficacité renforcée.

Ce point est d'autant plus important que les transitions et mutations nécessaires de notre système productif indispensables à la préservation de l'emploi et des intérêts économiques de notre pays, s'inscrivent dans le cadre européen. La France ne saurait assumer toute seule ces mutations si l'Europe n'est pas au diapason dans la mise en œuvre des actions. Il faudra donc être particulièrement attentif à ces transitions et aux engagements pris par les différents pays européens.

**Recommandation n° 3 : renforcer le caractère stratégique de l'exercice**

En réalité, rien ne se fera tout seul et c'est bien d'une démarche stratégique au plein sens du mot dont nous avons besoin : il s'agit de coordonner l'action de l'ensemble des forces de la nation - politiques, sociales, économiques, financières, etc. - pour sortir de la crise en promouvant un nouveau modèle de développement qui préserve le socle de notre « *vivre ensemble* » en tenant compte des intérêts des générations futures. Cette stratégie devrait croiser les défis, les articuler avec les moyens à mettre en œuvre, pour faire en sorte que la SNDD soit à la hauteur de son ambition. Pour le CESE, il s'agit de réfléchir à une nouvelle architecture de la SNDD :

- privilégiant et hiérarchisant un nombre réduit de défis majeurs auxquels devra faire face notre pays dans les prochaines années tels que la limitation des émissions de CO<sub>2</sub>, la qualité de l'eau, la gestion des déchets, la préservation de la biodiversité ou la réduction des inégalités ;

- identifiant les principaux aspects structurels des transitions économiques et sociales spécifiques qu'ils impliquent ;

- fixant les objectifs chiffrés à atteindre durant une phase de gestion coordonnée de ces transitions, en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de politique industrielle, de transports, de politique agricole, de politique d'emploi et de formation, de R&D, etc. pour surmonter les défis identifiés ;

- et définissant les divers moyens réglementaires, budgétaires ou fiscaux qui pourraient être utilisés pour atteindre les objectifs définis.

C - DONNER TOUTE SA PLACE À LA CONCERTATION

L'article 43 de la loi Grenelle 1 spécifie que « *construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation* ». Chez la plupart de ceux qui emploient le terme de gouvernance, celui-ci désigne avant tout une façon différente de prendre des décisions, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués.

Conformément à l'article 1 alinéa 3 de la loi Grenelle 1, la concertation apparaît ainsi comme un passage obligé du processus d'élaboration. La SNDD ne doit pas se réduire à un exercice purement technocratique qui a certes son intérêt mais dont la portée pour mobiliser la population serait nécessairement réduite.

En pratique, la Délégation interministérielle au développement durable a lancé le processus d'élaboration en novembre 2008. L'objectif était alors « *d'adopter la stratégie nationale 2009-2012 avant l'été 2009* » (CGDD, *Le point sur*, n° 1, janvier 2009). La période couverte a ensuite été décalée d'un an, en raison précisément du délai nécessité par la concertation et l'actualisation de la stratégie, qui étaient d'autant plus complexes que le monde était aux prises avec une crise multidimensionnelle. De sorte qu'il y a une discontinuité entre les deux SNDD, l'année 2009 étant, en quelque sorte, une « *année blanche* ».

Mais ce retard dans l'élaboration du projet de la SNDD et le lancement tardif de la phase de concertation s'explique aussi sans doute par le fait que la SNDD est loin d'avoir acquis un statut à la hauteur des enjeux (voir A, *supra*) et qu'on est encore dans une phase de conviction, y compris à l'égard d'une partie des membres du gouvernement. Par ailleurs, l'importance du travail à accomplir pour définir les politiques indispensables de transformation de la société qu'exige le développement durable n'est manifestement pas prise en compte en termes de moyens en personnel des services qui ont en charge l'élaboration de la SNDD.

### **1. La clarification du processus de Grenelle**

Ce processus original et innovant a prouvé ses qualités mais il souffre à présent d'une banalisation et d'une « *récupération* » qui risqueraient d'être préjudiciables à son efficacité et à sa crédibilité s'il ne devait être maintenant rationalisé, clarifié et mis en œuvre, sinon sur des périmètres précis, du moins dans le cadre d'un mode de gouvernance global et innovant, dont le processus doit être précisé dans ses différentes phases (définitions des sujets, diagnostic, concertation, débat public ou non, rôle des corps intermédiaires, décisions et arbitrages...). À cette condition, le processus « *Grenelle* » peut s'inscrire ou non dans ce mode de gouvernance.

Auparavant, il doit être clarifié sur un point : faut-il ou non inclure dans les parties prenantes, celles qui devront prendre la décision, pouvoirs politiques, Parlement et collectivités ? La question est ouverte mais elle rejoint la question fondamentale énoncée sommairement quand on évoque les termes « *démocratie représentative* » et « *démocratie participative* ». On peut au moins s'étonner que les institutions existantes et en passe d'être renouvelées ne soient pas à tout le moins incluses dans les parties prenantes, le CESE autant que les CESR. On peut ainsi envisager de façon logique et plausible qu'ils en soient responsables et animateurs.

En tout état de cause, la qualité de la concertation ne saurait se mesurer au nombre de réunions ou de dispositifs permettant l'expression des opinions. C'est sans doute même le contraire. Plusieurs des organisations parties prenantes du Grenelle de l'environnement font remarquer que la multiplicité des réunions, des groupes de travail et des commissions créés par les pouvoirs publics ne leur permet plus d'assumer parfaitement le rôle qu'elles revendiquent de tenir dans la concertation. Certaines ont d'ailleurs reconnu avoir suivi en pointillés le processus d'élaboration de la SNDD faute de temps. Il faut noter, en outre, que la ligne « *Vie associative* » du budget du MEEDDM, qui concerne l'ensemble des organisations environnementales, ne s'élève qu'à 5 millions d'euros. On peut supposer que cette multiplication des lieux de concertation pèse aussi très lourdement sur les services du MEEDDM à vocation transversale tels que le SOeS. Il n'y a sans doute pas de solution simple à cet aspect de la question. On peut néanmoins supposer qu'un rôle plus encadrant de la SNDD (voir A-, *supra*) permettrait de mieux sérier les champs de la concertation.

## **2. La concertation entre parties prenantes doit commencer dès le début du processus d'élaboration**

S'agissant de l'élaboration d'un texte d'orientation, il est essentiel que cette règle soit appliquée systématiquement, en particulier pour le CESE. Faire le choix de la concertation suppose de laisser aux organisations de la société civile le temps nécessaire pour prendre connaissance des projets des pouvoirs publics et faire valoir leurs préoccupations. Cela suppose aussi de ne pas encadrer la procédure par un calendrier qui ne permet pas aux équipes ministérielles de tenir compte valablement des points de vue qui s'expriment : il faut donner du temps au temps et faire en sorte que la concertation débute au plus tôt dans le processus d'élaboration. Faute de quoi elle place les rédacteurs du texte en position défensive, ce qui n'est pas la meilleure posture pour intégrer d'autres propositions. Dans tous les cas, cette concertation avant d'aboutir ou non à la nécessité d'engager un débat citoyen doit comporter deux phases préalables : un diagnostic partagé, un dialogue entre des acteurs qui ont appris à se connaître.

## **3. Des arbitrages transparents et clairs**

Il faut également que les arbitrages soient rendus de façon plus transparente et qu'il soit fait état des raisons qui les motivent aux participants de ces réunions. Si une certaine déception des membres de la commission de concertation préparatoire à la Conférence des indicateurs de développement durable est constatée, ce n'est pas tant par absence de résultats - ils sont indéniables même s'ils ne constituent qu'une étape (cf. tableau 1, partie I, B, *supra*) - que parce que les propositions, issues d'un processus également précipité, ont été arrêtées en dehors de la commission et donc sans que les choix opérés aient été suffisamment explicités.

Inscrire pleinement la concertation dans le processus de décision est nécessairement chronophage mais c'est le meilleur moyen de s'assurer de l'appui des forces vives sans lequel la meilleure des politiques ne peut réussir, ce qui au total se révélera un gain de temps pour atteindre les objectifs fixés. À défaut, la mécanique est susceptible de s'épuiser. Le risque existe, par conséquent, que la concertation ne soit perçue que comme un simple alibi ou, pire, comme une instrumentalisation au profit du maintien ou de la confirmation pure et simple des orientations des pouvoirs publics définies *proprio motu*.

Il faut ici faire référence à l'ouvrage d'Albert Otto Hirschman, *Exit, voice, and loyalty : responses to decline in firms, organizations, and states* (Fayard, 1995), dans lequel celui-ci montre que les individus ont à leur disposition trois attitudes possibles : la réaction silencieuse (*exit*) puisqu'un consommateur insatisfait peut changer tout simplement de marque de produit ; la protestation, la prise de parole (*voice*), c'est-à-dire une manifestation contre les mauvaises performances de l'entreprise concernée ; enfin, la loyauté vis-à-vis de la marque (*loyalty*). Les distinctions d'Hirschman permettent ainsi de penser les conditions d'émergence ou de non-émergence de l'action collective, une analyse qui est

transférable en sociologie politique. Une concertation bien conçue doit, en définitive, permettre un maximum de prise de parole pour susciter la loyauté à l'égard des initiatives gouvernementales comme d'autres décisions dans le domaine économique et social et éviter les stratégies de retrait qui en signeraient l'échec. De nombreux auteurs, et maintenant unités de recherche, travaillent depuis 15 ans pour expliciter ces phénomènes en en faisant une dimension de toute sociologie politique. Ainsi, des outils et méthodes « *scientifiques* » commencent à voir le jour pour permettre prise de conscience et prise de parole à tous les niveaux de la société.

À cet égard, le groupe de travail n° 5 du Grenelle de l'environnement a souhaité une « *association de la société civile* » à l'élaboration de la SNDD « *en s'appuyant sur un Conseil économique et social rénové* ». Notre assemblée, dont les missions ont été confortées par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, disposera prochainement d'une loi organique concrétisant cette « *rénovation* ». Elle est prête à jouer un rôle majeur en la matière, à l'image de ce qui a été réalisé sur les indicateurs du développement durable. Aussi, la SNDD pourrait-elle gagner en légitimité, ses orientations et son contenu en général pouvant alors être portés par les corps intermédiaires qui auraient pu ensemble déterminer les choix stratégiques et les modalités d'action de la SNDD.

En définitive, la complète et sincère information du citoyen, sa participation apparaissent désormais comme des préalables aux grandes décisions qu'appellent les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels la société française ne répondra efficacement que si les décisions prises emportent l'adhésion. Sans remettre en cause les principes qui fondent la prise de décision en démocratie représentative, la société française est suffisamment mûre et lucide pour s'engager dans des débats sur les sujets les plus complexes qui concernent son avenir. Le champ du débat public ne doit pas être limité aux seules options générales en matière d'aménagement du territoire ou d'environnement mais étendu aux grands sujets économiques et sociaux et plus généralement aux débats de société. Un débat public véritable sur les grandes réformes dont la nécessité est reconnue doit pouvoir s'engager. Il convient cependant de ne pas aborder un tel débat sans la volonté d'aboutir à des décisions concrètes.

**Recommandation n° 4 : en lien avec le Conseil national du développement durable (CNDD), confier au CESE la mission de participer à l'élaboration de la SNDD et de réaliser chaque année un avis sur le rapport du gouvernement relatif à sa mise en œuvre**

Si l'on souhaite que la société civile - les partenaires sociaux en particulier - et les citoyens s'approprient davantage la SNDD et ses défis stratégiques, il faut qu'ils soient réellement impliqués périodiquement lors de son élaboration et de sa révision. Ils devraient aussi être associés au suivi de sa mise œuvre. À cet égard, la création d'un forum régulé sur le site internet du CESE pourrait être d'un apport utile..

Une intervention du CESE dans le processus d'élaboration de la SNDD (prévue à l'article 2 du projet de loi organique le concernant pour les « *projets de loi de plan et les projets de loi à caractère économique, social et environnemental* ») et pour l'examen de sa mise en œuvre, mobilisant également les CESR, est de nature à déjouer le risque de voir les administrations accaparer la SNDD. Notre assemblée remplirait ainsi la mission qui lui est explicitement confiée par l'article 3, alinéa 2, du même projet de loi organique, qui indique qu'elle « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental* ».

\*  
\*                      \*



## CONCLUSION : METTRE RÉSOLUMENT EN ŒUVRE UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

La prise de conscience de l'urgence d'un changement de modèle de développement progresse incontestablement dans notre pays comme ailleurs dans le monde. « *L'ultimatum climatique* » (slogan d'une campagne de mobilisation des organisations de l'environnement, dans la perspective du sommet de Copenhague) comme la crise économique nous rappellent opportunément que les sociétés humaines sont des organisations puissantes puisqu'elles sont en mesure de modifier les paramètres de l'écosystème planétaire auquel elles appartiennent, et fragiles parce qu'elles sont susceptibles de générer et d'entretenir des processus matériels et des idéologies qui mettent en péril leur cohésion et leur survie. Le droit, les règles, les normes sont des constructions collectives, historiquement situées, réputées exprimer une éthique commune. Parce qu'ils sont destinés à contenir et orienter les dynamiques internes en codifiant le lien social, leur élaboration doit être soumise au débat démocratique.

Pour le CESE, la mutation culturelle à laquelle ce contexte nous convie doit commencer par l'adoption d'un regard plus clairvoyant sur les inégalités de toutes natures. La crise financière aux États-Unis s'est nourrie de deux causes profondes, liées au développement des inégalités de revenu : un endettement massif des ménages en raison de la stagnation des salaires moyens ; une prise de risque inconsidérée des entreprises financières, dans un contexte de régression sociale et de libéralisation institutionnelle ramenant ce pays à une situation comparable à celle constatée au début du XX<sup>e</sup> siècle (cf. les travaux récents de notre assemblée sur la conjoncture).

La « *révolution dans la concertation* » proposée par le développement durable doit donc conduire à modifier en profondeur nos modes de production et de consommation (et aller bien au-delà de ce qui peut parfois apparaître comme un « *verdissement de façade* »). La crise nous y invite. Maintenant, il faut passer des intentions aux actes avec force et vigueur. C'est ce souffle que doit traduire la SNDD, en évitant de donner le sentiment, par l'adoption d'un ton insuffisamment offensif, que nous avons encore le temps pour prendre les décisions qui s'imposent. Surtout, c'est d'une véritable stratégie dont notre pays aurait besoin, définissant, selon une logique prospective, des objectifs, des moyens et des modalités d'évaluation pour procéder de manière périodique aux réorientations et ajustements nécessaires.

Cet avis avance des propositions en ce sens, qui pourraient trouver à s'appliquer pleinement dans le cadre de la révision de la SEDD : il y a là, clairement, une opportunité à saisir. Mais il faut surtout qu'une vraie volonté politique appliquée sur la durée conduise à mettre effectivement en œuvre les mesures préconisées dans une stratégie nationale de développement durable, en donnant la priorité aux objectifs de long terme sur les contraintes de court terme (y compris électorales) : cela ne doit pas être un simple exercice de style que l'on oublie dans la gestion au quotidien. Les réformes se sauraient réussir si leur sens, leur cohérence d'ensemble ne sont pas clairement perçus. Il revient au politique de définir un projet, une vision pour le pays, de tracer des perspectives pour susciter l'adhésion de nos concitoyens. La SNDD peut incarner un tel projet mobilisateur et être l'instrument de cette « *révolution* », à condition de faire passer au premier plan à la fois les solidarités sociales nécessaires à une gestion prévisionnelle et prévoyante des transitions les plus lourdes, et la solidarité intergénérationnelle de long terme. Les pouvoirs politiques devront opposer les exigences de cette vision stratégique aux pressions qui s'exerceront sur eux au nom d'intérêts économiques et financiers immédiats ignorant les priorités issues de ces solidarités fondamentales.

Les résultats de la conférence nationale sur les indicateurs et les acquis de la commission de concertation peuvent aider à l'implication des citoyens dans la SNDD, surtout précisément si le principe d'un rendez-vous annuel au CESE est retenu. Mais cette implication n'est possible que si chacun, à tous les niveaux, au prix d'un sursaut éthique, est convaincu que la SNDD est de nature, au-delà du défi climatique, à réévaluer la portée et les exigences de la devise républicaine. Celle-ci est porteuse de valeurs qui n'ont rien perdu de leur actualité : la liberté, l'égalité et la fraternité peuvent, au contraire, donner tout son sens, pour les citoyens, à la stratégie de développement durable ; c'est une des conditions nécessaires de son succès.

**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Le développement durable impose de concevoir nos modes de vie, de production ou encore d'alimentation d'une manière tout à fait différente. Des changements sont à l'œuvre, il faut maintenir les efforts dans ce sens.

Assurer une meilleure diffusion de la Stratégie nationale de développement durable est un des moyens pour que nos concitoyens intègrent et comprennent mieux encore ce que signifie le développement durable. Les propositions figurant à ce titre dans l'avis permettront certainement de rendre plus compréhensible et plus acceptable une stratégie qui, pour l'instant, est mal connue.

Par ailleurs, les propositions relatives aux transitions professionnelles sont tout à fait fondamentales : il faut préparer notre système économique aux changements nécessaires. Anticiper les mutations aidera la société toute entière à répondre aux nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux sans que cela ne remette en cause l'économie globale de notre pays ni la compétitivité de l'ensemble des secteurs de production.

En revanche, proposer de rendre la stratégie contraignante ne peut satisfaire le groupe de l'agriculture pour plusieurs raisons : Ce texte n'est pas équilibré, il traite de manière trop légère les aspects économiques ; le statut juridique du texte n'est pas encore clarifié ; la réglementation environnementale est aujourd'hui suffisamment fournie.

Malgré tout, la stratégie nationale pourrait trouver sa place. Sans être contraignante : elle pourrait être structurante pour les politiques de notre pays, être une force de cohésion nationale, donner le signe fort de notre volonté française à mettre en œuvre un développement durable.

Cette orientation générale pourrait être contrôlée et évaluée par les Assemblées.

Le groupe de l'agriculture a déposé un amendement, qui n'a pas été retenu, visant à remplacer le terme contraignant par celui de structurant.

Une partie du groupe s'est abstenue, l'autre a voté contre.

### **Groupe de l'artisanat**

Le développement durable n'est pas une politique sectorielle de plus mais bien une autre manière de fonctionner en produisant et consommant différemment pour préserver les ressources et ne pas compromettre l'avenir des générations futures.

L'artisanat n'a pas attendu le Grenelle de l'environnement pour s'inscrire dans cette démarche mais reconnaît aujourd'hui l'urgence d'une nouvelle feuille de route pour clarifier les objectifs, préciser les moyens de les atteindre afin de mobiliser les acteurs.

Le projet de SNDD en cours, en voulant trop embrasser, est non seulement illisible mais surtout sans caractère stratégique. Aussi le groupe de l'artisanat partage l'ensemble des critiques formulées dans cet avis et insiste sur la révision de la méthode et du contenu.

**Sur la méthode**, il est pour le moins surprenant que le Conseil économique, social et environnemental n'ait bénéficié que de deux mois de délai contre plus de 6 mois pour les autres concertations. Il faut espérer que l'obligation de saisine de notre assemblée, son association à l'élaboration de ce type de projet et sa contribution à l'évaluation des politiques publiques que lui confèrent les articles 2 et 3 de la nouvelle loi organique, seront effectivement respectées en lui donnant le temps nécessaire pour mener à bien ces investigations.

**Sur le contenu**, les entreprises et les citoyens en général, attendent de la part des pouvoirs publics des signaux clairs et une stabilité dans le temps des mesures. En effet, si l'on prend l'exemple actuel des économies d'énergie dans le bâtiment, le fait de changer chaque année de dispositifs réglementaires ou fiscaux accroît la complexité de la mise en œuvre et dessert l'action. C'est la raison pour laquelle la stratégie doit en priorité définir des objectifs de long terme et décliner les mesures à prendre en fonction de leur temps de maturation et de la diversité des acteurs et des territoires. Ce vaste chantier est aujourd'hui rendu possible grâce à l'élaboration concertée du tableau de bord des indicateurs de développement durable qui permettent enfin de mesurer les progrès accomplis dans ses trois dimensions : économique, sociale et environnementale. Compte tenu du contexte particulier lié à la crise, les surcoûts liés aux mises aux normes des logements, des transports et plus globalement à l'adaptation des activités seront différemment compensés. À ce titre, le groupe de l'artisanat soutient la création d'outils d'analyse plus sophistiqués mais surtout la mise en place d'études d'impact pour vérifier la pertinence des indicateurs et l'opérabilité des politiques. Quant à la structuration de la future SNDD autour des transitions, elle est essentielle car, sans des efforts importants de recherche, innovation et formation, l'ensemble des citoyens ne pourront seuls faire face à ces mutations profondes de notre société.

**Sur son caractère contraignant**, le fait de confier son débat et son adoption au Parlement est un signe fort de démocratie qui permet d'engager les élus politiques sur la voie de la coordination de leur politique nationale et locale. Par contre, elle ne peut en aucun cas être considérée comme une « ardente obligation » pour les acteurs économiques au regard des risques de distorsion de concurrence. La France avec un pour cent de la population mondiale participant à hauteur de 1,3 % de l'émission de gaz à effet de serre contre 15 % en Europe et 40 % pour les États-Unis et la Chine, la priorité doit demeurer l'incitation plus que la contrainte. Par contre, les négociations au niveau international et européen doivent impérativement se poursuivre car sans des engagements fermes de la part du reste du monde, les efforts menés au niveau français seront vains.

Au regard de la place accordée dans cet avis à l'accompagnement des mutations en associant les citoyens et la société civile à l'élaboration des objectifs et au suivi de la mise en œuvre de la SNDD, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

### **Groupe des associations**

Depuis la diffusion du concept de développement durable avec la publication du rapport Brundtland en 1987, force est de constater que les changements se font attendre. L'objectif est ambitieux. Il impose de concilier les besoins d'une population mondiale en pleine croissance, et notamment les besoins des plus démunis, avec l'indispensable préservation de nos ressources naturelles. Ce n'est qu'en 2005, avec l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, que s'est amorcé ce changement de civilisation. Pour la première fois, les États signataires s'engageaient dans une limitation volontaire devenue impérieuse. Ce protocole arrive à son échéance dans deux ans. La crise financière, économique et sociale mondiale est venue ajouter à l'urgence de transformer notre modèle de développement. Plus que jamais, nous avons besoin de construire, en concertation, une stratégie non seulement nationale mais européenne et internationale de développement durable.

La prise de conscience s'accélère. Après une première saisine sur l'empreinte écologique, le Premier ministre saisit cette fois le Conseil sur la Stratégie du développement durable. Nous nous félicitons que les travaux engagés puissent ainsi se poursuivre. C'est déjà dans cette logique que la commission de concertation qui a préparé la Conférence nationale sur les indicateurs de développement durable s'est réunie sous l'égide du CNIS et du Conseil économique, social et environnemental et pourra, nous l'espérons, poursuivre ces travaux. Le souci d'inscrire la réflexion publique dans un véritable processus de concertation avec la société civile doit ici être salué. C'est la condition pour co-construire une politique qui ne pourra se réaliser pleinement sans l'adhésion de tous.

Nous approuvons tout d'abord la démarche du rapporteur et de la commission temporaire consistant à traiter, dans un premier chapitre, les modalités de diffusion de la Stratégie nationale de développement durable préparée par le gouvernement tout en montrant ses insuffisances. Ceci conduit logiquement notre Conseil à proposer, dans un second chapitre, les conditions d'élaboration d'une future véritable stratégie, en phase avec la stratégie européenne à partir de 2013. Il faut profiter de ce document appelé SNDD pour familiariser l'opinion publique aux différents indicateurs qu'il faudra développer et diffuser d'une manière attractive. Notre conseil a fait des propositions en ce sens le 20 janvier dernier. Il devrait tout naturellement devenir la cheville ouvrière du suivi des indicateurs du développement durable.

Deux points nous paraissent ici particulièrement fondamentaux pour créer un vrai plan stratégique.

Le premier touche à l'accompagnement des changements et des mutations professionnelles induites par l'émergence d'une nouvelle société porteuse d'autres logiques de production, de nouveaux modes de consommation et d'une éthique de comportements plus affirmée. Si de nouveaux emplois feront sans doute leur apparition, nombre d'emplois d'aujourd'hui seront amenés à disparaître ou à se transformer en profondeur. Nous avons le devoir d'anticiper ces transitions notamment en faisant un véritable effort en matière de formation et de sécurisation des parcours professionnels. Les non qualifiés doivent être au centre de nos préoccupations, avec un double enjeu en matière de formation initiale comme de formation tout au long de la vie, pour éviter que le train du développement soutenable ne laisse les plus fragiles sur le quai. La question des moyens se pose ici avec une particulière acuité.

Le deuxième aspect primordial découle de cette nécessité, c'est l'émergence de nouveaux rapports humains et de solidarité. C'est tout l'enjeu de rassembler les citoyens autour d'un projet collectif qui suppose que la collectivité, soudée, assume collectivement les conséquences sociales de ces mutations. La question des inégalités de revenus doit donc bien faire l'objet d'un défi clef de notre stratégie nationale.

Nous voudrions rappeler ici que les associations, acteurs de l'intérêt général, sont déjà bien engagées dans la voie de ce nouveau modèle de société. Elles sont notamment à l'origine du développement d'une économie sociale et solidaire dont les valeurs ont pu être redorées en ces temps de crise. Elles sont aussi de formidables vecteurs de mobilisation des citoyens. Cette capacité à rassembler est précieuse à l'heure où la loi dite Grenelle 1 met bien en avant la nécessité de favoriser de nouvelles formes de gouvernance. La concertation est à la fois une plus-value en matière démocratique et un gage de meilleure compréhension des changements à entreprendre. Dans la multiplication des lieux de décisions, les associations dans leur diversité, sans se limiter aux seules associations dites environnementales, entendent jouer tout leur rôle au service d'un dialogue civil efficace et contribuer ainsi à ce que le développement durable soit bien une « *révolution dans la concertation* ».

Le groupe des associations a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFDT**

La CFDT fait du développement durable un axe stratégique revendicatif depuis plusieurs années. C'est pour cette raison que nous sommes convaincus que le développement durable devra s'imposer à tous, responsables politiques, entreprises, citoyens, et ne plus se limiter, comme c'est encore trop souvent le cas aujourd'hui, au mieux à des mesures environnementales juxtaposées aux décisions économiques et sociales, au pire à un discours destiné à se donner bonne conscience au détriment des hommes.

### **Pourquoi doit-il s'imposer ?**

L'épuisement de la planète, la destruction de l'environnement nous rappelle de manière parfois dramatique, qu'il nous faut concevoir autrement le développement de l'humanité. À l'urgence environnementale s'ajoutent les méfaits de la financiarisation de l'économie et de la recherche de rentabilité immédiate du capital :

- en 2009, plus d'un milliard de personnes sont sous-alimentées dans le monde ;
- les inégalités qui progressent dans des pays comme le nôtre, mais aussi entre le Nord et le Sud, laissent entre autres, un continent comme l'Afrique au bord du gouffre ;
- la conférence de Copenhague qui a montré la complexité à construire un accord international.

Dans ce contexte, pour la CFDT, la Stratégie nationale de développement durable ne peut être un simple exercice intellectuel. Elle doit être un véritable outil opérationnel dans ses trois dimensions : économique, sociale et environnementale, et donc dans leur articulation.

Pour cela, plusieurs conditions doivent être remplies.

- **Associer les acteurs à sa construction**

Il ne s'agit pas de renouer avec une logique centralisée et descendante. Les citoyens et les corps intermédiaires doivent être associés à l'élaboration de la SNDD et au suivi de sa mise en œuvre. C'est la condition d'une appropriation par tous les acteurs, indispensable dans la mesure où le changement des comportements de tous est en jeu. Cette coproduction doit déboucher sur la construction d'un contrat social d'un nouveau type qui aborde clairement les défis auxquels la société est confrontée, notamment ceux du réchauffement climatique et des inégalités sociales ou de la pauvreté.

- **Assurer son acceptabilité sociale**

Faire évoluer nos conceptions et modes de production, de consommation impose des choix parfois difficiles. La recherche d'un équilibre est nécessaire pour combiner d'une part, les problèmes environnementaux, la construction d'un développement soutenable et d'autre part, la prise en compte de la situation des salariés des différents secteurs affectés par les choix et orientations ou encore des citoyens dans leur diversité sociale. Cette mutation de grande ampleur aura des conséquences sur les emplois actuels en terme quantitatifs et qualitatifs, mais aussi sur des territoires ou bassins d'emploi. Nous avons donc l'obligation d'anticiper ces mutations et de gérer les transitions professionnelles qu'elles vont induire. Cela nécessite le développement du dialogue social et la rénovation de la gouvernance

L'autre dimension de son acceptabilité sociale est celle de l'imputation de son coût. Aujourd'hui, améliorer son habitat pour le rendre moins énergivore ou changer son mode de transport est à la portée d'une minorité de citoyens qui dispose des moyens pour changer ses comportements. Il est donc indispensable d'aider les ménages aux plus bas revenus et de mettre en place des dispositifs d'incitation forts par le biais d'une fiscalité écologique juste. Nous avons l'obligation de créer les conditions d'une « solidarité écologique ».

- **La SNDD doit acquérir une véritable légitimité politique**

Pour cela, elle doit devenir une véritable stratégie avec un caractère contraignant et normatif qui s'impose à tous les ministères. Ce dispositif doit être partagé, validé par le parlement et mis en cohérence par l'ensemble du gouvernement, avec de fait un premier ministre engagé et un ministre du développement durable légitimé et maître d'œuvre de la mise en route de la SNDD. Cela repose obligatoirement sur des indicateurs fiables qui permettent de juger de sa pleine efficacité, d'une fiscalité écologique juste et de règles ou normes clairement identifiables. Cela passe aussi par une appropriation de tous les acteurs, à commencer par les entreprises dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises.

- **Enfin le suivi et l'évaluation doivent être au centre de la stratégie**

Sa légitimité sera renforcée si un suivi régulier, c'est-à-dire annuel, et une évaluation en continu des politiques mises en place sont organisés. Les préconisations du CESE sur l'élaboration et le suivi des indicateurs de développement durable ont connu un début de mise en œuvre. La CFDT souhaite que l'on puisse aller plus loin en articulant, comme le proposait l'avis de 2009, le rôle de la consultation citoyenne et celui des assemblées consultatives de la société civile organisée. Dans ce domaine, le CESE, en lien avec les CESR pour les déclinaisons territoriales de la SNDD, doit jouer le rôle de pivot.

Ces conditions sont pour la CFDT incontournables. Elles sont garanties d'une démarche, aujourd'hui indispensable, qui devra être partagée par tous.

La CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Le projet de Stratégie nationale de développement durable 2009-2013 rappelle dans son préambule le contexte économique particulièrement difficile dans lequel s'inscrit cette révision. Relever ces défis pour placer notre croissance future sur le chemin du développement durable suppose l'exigence d'un processus concerté d'améliorations afin d'affronter les vives tensions sociales issues de la crise. Ce processus doit viser à une meilleure prise en compte de la dimension environnementale et sociale dans la SNDD afin que le plus grand nombre possible de nos concitoyens soient gagnants lors de sa mise en œuvre. Dans ce contexte, le groupe partage l'avis sur la nécessaire concertation qui doit associer pleinement la société civile, dont les partenaires sociaux.

Ce plan pluriannuel doit également avoir un statut contraignant d'encadrement des politiques publiques visant à mettre en cohérence les politiques plus sectorielles. Cela implique que son adoption ne relève plus du seul Comité interministériel mais également du Parlement.

Il est primordial que la SNDD ait véritablement un caractère stratégique. Cela passe, notamment, par son appropriation par tous, à des niveaux plus ou moins avancés et selon le degré d'implication de chacun dans la construction économique et sociale de notre pays. Notre groupe retient avec intérêt la proposition de mise en ligne de la SNDD sur tout site ministériel, tout comme celle d'élaborer un livret synthétique et pédagogique à destination de tout citoyen.

Enfin, la SNDD vise à aider tous les acteurs à structurer leurs projets de développement durable. Pour le groupe de la CFE-CGC, sa mise en œuvre doit trouver son prolongement dans un dialogue social dynamisé au sein des entreprises afin de prévenir et d'accompagner les changements préconisés.

À cet égard, le groupe de la CFE-CGC rappelle que le Grenelle de l'environnement contribue à élargir le champ du dialogue social dans l'entreprise, et induit de nouveaux domaines d'intervention des organisations syndicales. En effet, l'article 53 de la loi dite Grenelle 1 stipule que les organisations syndicales de salariés et d'employeurs seront saisies, conformément à la loi de modernisation du dialogue social de 2007, sur la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel, une mission en matière de développement durable. Pour notre organisation, les partenaires sociaux devraient donc, de fait, être saisis dès l'entrée en vigueur de la SNDD 2009-2013. Cela est d'autant plus pertinent que ces mêmes partenaires mènent actuellement une réflexion sur la gouvernance d'entreprise et le rôle des IRP, dans le cadre de l'Agenda social 2009 puis 2010. La question de leurs compétences en matière de développement durable y sera d'ailleurs abordée.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

Après le temps des analyses et constats partagés est venu celui de la mise en œuvre d'une politique de développement durable.

Celle-ci implique un changement complet du mode de vie de tous les citoyens, de nos modes de consommation et bien sûr des modes de production de biens et services.

Pour être efficiente, cette politique nécessite de la concertation, des engagements fermes de réalisation selon un calendrier et des modalités préalablement définies. Cela doit se faire en cohérence avec un redéploiement indispensable de nos industries tant pour satisfaire les besoins dus aux défis

démographiques qu'à la nécessité vitale d'une croissance de notre économie dans le cadre d'une véritable solidarité à tous les niveaux.

Les recommandations préconisées par la commission visent à une large diffusion d'indicateurs de la SNDD, sous forme de tableaux de bord de manière périodique et sous forme de livrets pédagogiques mais aussi par le biais d'outils informatiques.

La CFTC souscrit à ces préconisations qui ont fait l'objet d'un gros travail de notre assemblée ainsi qu'au souhait de pérennisation de la commission de concertation sur les indicateurs du développement durable au sein du CESE. Pour elle, cependant, ces indicateurs n'ont d'intérêt que s'ils conduisent à une adaptation des politiques répondant aux problèmes qu'ils identifient.

Il s'agit également de rendre la matière du développement durable digeste et compréhensible, si l'on souhaite une adhésion large de la population à ses orientations.

Cette politique globale doit être déclinée dans tous les secteurs de l'économie, mais aussi de manière transversale, pour coordonner les actions initiées par les différents ministères.

La CFTC acquiesce au principe consistant à rendre le Parlement responsable de la mise en œuvre de cette politique dans la durée et en s'assignant une obligation de résultat, mesurée entre autres par les indicateurs.

Un projet de développement durable doit nécessairement se traduire par une évolution dans la façon de consommer, en particulier en ce qui concerne les biens et pas seulement à nourrir des colloques.

L'allongement de la durée de vie des produits, la capacité de les réparer ou de les recycler est centrale dans cette évolution. Elle a un impact très important sur les processus industriels à un moment où nous sommes confrontés à une nécessité de réindustrialisation du pays.

Elle ne représente pas seulement un enjeu, mais, avec l'emploi, un défi majeur des États généraux de l'industrie.

Ce programme d'action se situe dans un contexte très défavorable dans la mesure où les marges de manœuvre financière seront réduites par les besoins sociaux concernant notamment la santé et les retraites.

Nous ne saurions accepter qu'on paupérise une partie de la population en restreignant par exemple les soins ou en minorant les revenus des retraités pour dégager des financements des mesures au développement durable.

Pour le groupe de la CFTC, le développement durable doit être un développement pour tous les hommes. La CFTC souhaite donc que cette dimension humaniste soit l'épine dorsale des changements programmés.

Sur cet aspect, nous espérons qu'il n'y a aucune ambiguïté sur la définition du développement durable.

Nous remercions le rapporteur pour la qualité de son travail, réalisé dans des délais particulièrement contraints.

Les deux amendements déposés par le groupe de la CFTC ayant été adoptés, nous avons voté favorablement l'avis.

### **Groupe de la CGT**

La crise ne saurait être réduite, si grave fût-il, au cataclysme financier que nous venons de subir et qui n'est pas conjuré. Elle affecte de façon systémique les dimensions économique, sociale, écologique et culturelle de l'activité humaine, du niveau local au niveau planétaire. Les transitions sont le problème majeur des changements systémiques. Elles appellent autre chose qu'une foi du charbonnier dans le pouvoir enchanté d'une main invisible ou qu'une démarche planificatrice ancienne, faisant fi de l'instabilité de la situation, de la complexité et de la nécessaire plasticité des régulations.

Une démarche stratégique est avant tout une démarche de projet qui suppose des objectifs, exprime une vision commune reposant sur une éthique partagée, met à disposition des moyens d'action et des institutions permettant, à travers la confrontation et la négociation, l'apprentissage de toutes les parties prenantes face à des questions difficiles et inédites.

Réorienter les logiques de production, la nature de ce que l'on produit, les modes de consommation implique, comme le dit l'avis, que *« les secteurs porteurs des réorientations nécessaires et ceux qui en constituent le socle industriel, intègrent technologiquement et stratégiquement toutes les dimensions des transitions vers une économie durable à bas taux de carbone et à haute efficacité énergétique »*.

Cette démarche de progrès passe, en France et en Europe, par l'encouragement à l'initiative et à l'innovation qui donnent son véritable sens au principe de précaution en évitant aussi bien le piège de l'immobilisme que l'écueil de l'irresponsabilité. Elle impose également de créer les conditions de la faisabilité sociale d'un tel projet, en se donnant les moyens de gérer les transformations industrielles et transitions professionnelles induites par la recomposition de nouvelles filières, et les mesures redistributives nécessaires à l'instauration équitable de nouveaux modes de consommation et d'usage. Le groupe de la CGT approuve l'avis lorsqu'il stipule que *« cette mutation culturelle doit commencer par l'adoption d'un regard plus clairvoyant sur les inégalités de toutes natures »*. Les débats autour de la « taxe carbone » le montrent clairement : les compensations sociales ne peuvent pas être reportées à plus tard et nous soutenons l'avis lorsqu'il indique que l'on doit mettre en place *« des systèmes de compensation qui rendent la taxe socialement équitable pour les plus modestes (...) »*.

Nous souscrivons à la volonté affirmée de *« faire passer au premier plan à la fois les solidarités sociales nécessaires à une gestion prévisionnelle et prévoyante des transitions les plus lourdes, et la solidarité intergénérationnelle »*.

*de long terme* ». Le développement durable ne peut être qu'un développement humain.

Notre Commission a fait le constat que le document soumis à sa réflexion ne pouvait pas raisonnablement mériter l'appellation de Stratégie nationale de développement durable. L'insuffisance et l'immaturation de ce catalogue, ou de cet inventaire, est aussi un signe patent que l'on est encore dans une phase de conviction, y compris à l'égard d'une partie des membres du gouvernement. Notre groupe soutient donc tout particulièrement la recommandation n° 3. Nous avons besoin d'une démarche stratégique au plein sens du terme, privilégiant et hiérarchisant un nombre réduit de défis majeurs, identifiant les aspects structurels des transitions économiques et sociales spécifiques qu'ils impliquent, fixant les objectifs chiffrés à atteindre durant une phase de gestion coordonnée de ces transitions, en précisant la responsabilité de chaque acteur et notamment des entreprises, définissant les moyens réglementaires, budgétaires, fiscaux et financiers pour atteindre ces objectifs.

Il faut d'autre part conférer à cette stratégie un statut contraignant pour les pouvoirs publics, notamment en instituant que c'est bien le Parlement qui doit délibérer et adopter formellement la Stratégie nationale de développement durable. De même, coupler l'écologique et le social, nécessite que le souci du long terme s'impose : la généralisation des études d'impact de durabilité des politiques publiques, conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement est une exigence devenue une évidence.

Une des voies les plus sûres pour valider ce statut contraignant réside dans l'appropriation des objectifs et la lecture des trajectoires du développement durable à travers des indicateurs sociaux et environnementaux, sous des formes qui les rendent accessibles au citoyen, tout en conservant la plus grande rigueur et la plus grande transparence dans leur élaboration.

On sait le rôle qu'a joué et que doit continuer à jouer notre assemblée en coopération avec le CNIS pour y parvenir rapidement. Le CESE a, d'ores et déjà, administré la preuve que l'on pouvait lui confier la mission de participer à l'élaboration de la SNDD, d'en suivre continûment la mise en œuvre et de produire chaque année un avis sur celle-ci.

Le groupe de la CGT a adopté cet avis qui témoigne de la réactivité de notre assemblée, à l'instar de celui réalisé précédemment sur les indicateurs du développement durable, lequel a fait date.

### **Groupe de la CGT-FO**

Dans la lignée de ses précédents avis rendus à la demande du gouvernement dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de ses prolongements, le Conseil économique, social et environnemental est consulté pour la première fois sur la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

D'emblée, il faut regretter que les délais de cette consultation aient été aussi courts. Alors qu'approche la réforme de son fonctionnement, de ses missions et de sa composition, le Conseil ne peut se contenter d'être utilisé de la sorte par un gouvernement désireux d'afficher à grands renforts de communication le succès d'une concertation large avec l'ensemble de la société civile. Le Conseil a disposé d'à peine un mois et demi pour débattre de l'ensemble des domaines couverts par la SNDD, pour rendre ses conclusions. À ce stade, il convient de féliciter le rapporteur d'avoir réussi dans des délais aussi courts à entendre, synthétiser et rassembler dans cet avis l'appréciation de l'ensemble des composantes du Conseil économique, social et environnemental.

Les domaines couverts par ce texte sont larges et de nature transversale, comme l'est par définition le développement durable. Le document proposé par le gouvernement souffre, selon le groupe FO, de deux écueils principaux.

Premièrement, alors qu'il annonce définir une stratégie, à aucun moment, ce document n'a réellement de caractère stratégique, assorti d'objectifs, de délais et de moyens consacrés à leur réalisation et leur évaluation. Il ressemble davantage à un catalogue des mesures engagées au niveau européen et dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Il décrit certes des orientations, mais n'est assorti d'aucune dimension contraignante en direction des pouvoirs publics. De ce point de vue, les leçons de la première stratégie qui couvrait la période 2003-2008 n'ont pas été tirées.

Deuxièmement, et c'est sans doute le point le plus important, la dimension sociale est insuffisamment prise en compte dans ce projet de SNDD, alors que le bilan de l'exercice précédent soulignait déjà que « *le volet social était celui où le taux d'engagement des actions avait été le plus faible* ». Il est symptomatique que dans l'introduction de ce document soient évoquées la crise économique et la crise environnementale mais nullement la crise sociale.

Pour FO, la dégradation des indicateurs sociaux est contraire à une trajectoire de développement durable. Sans un nouveau mode de croissance fondé sur une meilleure répartition des richesses, l'avenir est compromis. La crise est une crise du système capitaliste. Déclenchée par les marchés financiers, elle trouve son origine, d'une part, dans la spéculation et la distribution de rémunérations exorbitantes à quelques-uns, d'autre part, dans l'insuffisance des revenus du travail, qui a conduit à un endettement excessif des ménages. Les conséquences sociales sont lourdes et multiples : crise de l'emploi, augmentation du chômage, montée des précarités et de la pauvreté, creusement des inégalités,

dégradation des conditions de travail sous l'effet de la pression croissante exercée par le capitalisme financier. D'autant que l'intensification de la concurrence et le durcissement des méthodes de management font primer la rentabilité et la compétitivité sur l'humain, le bien-être au travail, l'épanouissement des salariés, la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Le développement durable doit mieux concilier les enjeux environnementaux, notamment la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, et les enjeux sociaux. La réalisation des premiers ne peut se faire au détriment des seconds.

L'avis présenté répond globalement aux préoccupations du groupe FO. Il met en avant les insuffisances et les carences du document soumis à l'appréciation du Conseil. Il souligne l'absence de caractère stratégique de la SNDD. Il met l'accent sur les dimensions sociales et propose des pistes pertinentes pour mieux la faire connaître et pour améliorer la portée des enjeux du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques. À cet égard, il est regrettable que cette SNDD n'ait pas été débattue par le parlement.

FO partage avec le rapporteur le souci de mieux appréhender les transitions sociales professionnelles que ne manqueront pas de susciter des actions nécessaires comme la lutte contre le changement climatique, la réduction des consommations énergétiques, la préservation de la biodiversité, le développement d'énergies nouvelles, la construction et la rénovation des logements, le développement de moyens de transports innovants

Pour FO, l'accent doit également être mis sur l'évolution des modes de production, notamment dans le cadre d'une véritable politique industrielle, qui doit être volontaire et ambitieuse et faire de l'emploi national sa priorité. Cela ne doit pas conduire à supprimer des productions et activités existantes mais à « faire autrement » tout en recherchant la création de nouveaux emplois.

Enfin, l'avis insiste sur la nécessité de populariser les indicateurs de développement durable, élaborés parallèlement, travail dont le Conseil économique, social et environnemental a été un acteur de premier plan. Ce souhait est partagé par FO, dès lors qu'il s'agit de rééquilibrer l'économie, le social et l'environnement, de souligner l'augmentation insupportable des inégalités et de fournir une information complète, fiable et crédible à l'ensemble des citoyens.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

### **Groupe de la coopération**

Comme symbole et comme valeur, le développement durable fait un quasi consensus. Mais en tant qu'axe structurant des politiques et des pratiques à appliquer, tout reste à faire. C'est pourquoi la saisine du CESE, qui se préoccupe du « comment » est une contribution importante au débat : quels sont les acteurs susceptibles de faire bouger les choses ? Comment favoriser l'intégration des objectifs environnementaux dans les politiques publiques et dans tous les secteurs d'activités, tout en préservant leur compétitivité ?

L'élaboration de la SNDD, dans la continuité du Grenelle de l'environnement a marqué une étape importante dans un processus de concertation élargi, processus qui doit en effet se poursuivre et être clarifié : la consultation de la société civile à travers sa représentation organisée au sein du CESE est essentielle. Le « premier mot » vient éclairer en amont la décision publique, sans bien sûr se substituer au Parlement. Dans nos coopératives, nous mesurons au quotidien la nécessité de trouver ce juste équilibre entre la concertation et la clarté des arbitrages ; cette clarté est indispensable à une appropriation par les citoyens de ces enjeux. C'est pourquoi le groupe soutient la proposition que la SNDD soit votée par le Parlement. Son caractère transversal pour l'ensemble des pouvoirs publics sera ainsi renforcé et il faut donc souhaiter que l'action publique gagne en cohérence pour mettre en place une véritable politique intégrée du développement durable. Une véritable « stratégie » passe en effet par la revalorisation d'un État stratège et régulateur. De plus, une stratégie qui se veut efficace doit reposer *a priori* sur des études d'impacts (ratio coûts efficacité) et *a posteriori* sur des indicateurs pertinents et des procédures d'évaluation, dans lesquelles notre assemblée a toute sa place à jouer.

Mais l'État doit favoriser les initiatives économiques et sociales pour un développement plus respectueux de l'environnement. La SNDD ne peut se réduire à une logique ascendante, basée sur des prescriptions nationales à appliquer sur le terrain. Le rôle des acteurs économiques et des organisations professionnelles, comme vecteurs de changement et forces de propositions, ne doit pas être sous-estimé. Des mutations importantes sont déjà engagées dans les territoires dont il faut prendre en compte la diversité. Les coopératives assurent ainsi une fonction d'accompagnement de leurs adhérents, que ce soit dans l'agriculture, le bâtiment, la consommation, la production industrielle, le logement, etc. Elles sont des contributeurs importants aux changements des pratiques, par le biais notamment de la formation, insuffisamment valorisée dans le projet de SNDD. Pour progresser, nos organisations professionnelles et nos entreprises coopératives sont demandeuses de documents pédagogiques, pour resituer les évolutions vers des pratiques plus durables dans un cadre national qui concerne tous les acteurs.

La SNDD identifie la gouvernance comme l'un des neuf défis à relever pour progresser vers un monde plus durable, mais sans y porter une attention suffisante. La coopération a des atouts à faire valoir, car son mode de gouvernance basé sur la délibération collective et la prise en compte du long terme, vise à fédérer des énergies humaines autour d'un projet partagé. De plus en plus de coopératives structurent un dialogue avec leurs différentes parties prenantes (collectivités locales, associations environnementales, voisinage, etc.) L'innovation bien sûr technologique, mais aussi humaine et sociale doit faire partie des grandes priorités à identifier clairement. Les pôles de compétitivité dans lesquels les coopératives sont très impliquées, constituent de nouveaux modes de gouvernance territoriale pour promouvoir une croissance durable.

Enfin, notre assemblée souligne la nécessité de ne pas faire l'impasse sur les piliers économiques et sociaux du développement durable. En effet, la question de l'acceptabilité sociale et de la soutenabilité économique d'une transition vers un mode de croissance plus durable est cruciale. Encore plus en pleine crise économique. Les « ratés » sur la taxe carbone le montrent bien. Il est indispensable d'anticiper et d'identifier quelles sont les activités durables qui généreront demain de véritables emplois. L'avis insiste sur le rôle moteur des citoyens, de par leurs actes au quotidien : cela suppose qu'ils aient non seulement de l'information, mais aussi une offre de services et de produits plus durables, et surtout les moyens financiers de réorienter leur consommation. Dans nos entreprises, les adhérents s'engagent dans des démarches durables dès lors que nous leur démontrons qu'elles répondent aux attentes sociétales, mais sont aussi sources de gains de productivité et de nouveaux débouchés, donc de croissance. Une course internationale s'engage pour le *leadership* dans les technologies vertes. Les coopératives y sont pleinement impliquées, par exemple en investissant dans le développement de la chimie verte, de la consommation et de l'habitat durables, et de modes de production respectueux de l'environnement.

Pour finir, cette stratégie doit être portée au niveau européen, afin de la resituer dans la réalité qui est celle du quotidien de nos entreprises : le marché unique européen et la mondialisation.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

### **Groupe des entreprises privées**

Le durable, le durable, le durable : plus un seul discours, plus un seul éditorial, plus une seule réunion sans l'utilisation de ce mot devenu en quelques années le leitmotiv incontournable des gens forcément sérieux.

C'est vrai, nous avons gaspillé, nous avons exagéré, nous avons pollué. Il nous faut donc tout changer. Mais peut-on raisonnablement tout transformer tout de suite, peut-on ignorer que de nombreux métiers ne peuvent, sur un simple claquement de doigts ou sur la seule référence au mot durable, changer sans provoquer des catastrophes ?

Le groupe des entreprises privées estime que le travail réalisé par le rapporteur et la commission dans son ensemble a été complexe puisqu'effectué dans un temps extrêmement contraint. Pourtant la stratégie nationale mérite d'être étudiée avec attention. Il s'agit en effet de préciser les grandes orientations qui seront données à notre économie au sens large du terme pour les prochaines années et de définir les priorités d'actions.

Avant de poursuivre, une précision. Il est fait référence dans la conclusion de l'avis à « l'ultimatum climatique ». Nous souhaiterions plus de réserves en la matière, l'amalgame n'est pas forcément de mise entre durable et réchauffement climatique.

Si, pour certains, la terre pour le moment se réchauffe, le lien entre le comportement humain et le climat se discute encore. Le collège des climato-sceptiques ne doit pas être balayé d'un revers de la main. Concernant la stratégie proposée, elle doit être élaborée en concertation avec tous les acteurs et notamment les entreprises. Leurs représentants ont d'ailleurs déjà pris part à cette réflexion et pas seulement dans l'enceinte du Conseil économique, social et environnemental. Ils ont notamment participé activement à l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable. Cette dernière a été réalisée dans un réel esprit de concertation.

Par ailleurs, d'une manière générale et au-delà des modes, les entrepreneurs ont déjà adopté des règles très souvent conformes aux principes du développement durable. Le développement de la responsabilité sociale des entreprises est là pour en témoigner. Pour autant, beaucoup d'actions ne pourront être efficaces que si l'ensemble de la société s'engage dans cette voie.

L'ambition du texte qui nous est présenté est importante puisque, comme l'indique le rapporteur, il s'agit de passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être et de promouvoir la durabilité de nos modes de développement.

C'est beau, mais si l'on veut aller jusqu'au terme de ces objectifs, il en résultera nécessairement des bouleversements économiques et sociaux. À cet égard, on peut regretter que si le rapporteur indique que ces évolutions impliquent de surmonter les coûts à court et moyen terme, il ne fasse pas de propositions en ce sens.

L'avis évoque également la question d'une fiscalité réformée. Si cela peut être l'occasion de réaliser une refonte de notre fiscalité nationale en transférant les charges sur salaires vers les activités polluantes, les évolutions futures ne doivent pas aboutir à alourdir inconsidérément les charges des entreprises. Il est en effet primordial de toujours avoir à l'esprit que nous évoluons dans une économie globalisée et si l'on souhaite que les entreprises françaises demeurent compétitives, il ne faut pas les assujettir à de nouvelles contraintes que n'auraient pas à subir leurs concurrents. De telles réformes devraient intervenir au minimum, au niveau européen. Aussi, convient-il de privilégier l'incitation et la responsabilisation par rapport à la sanction.

Nous soutenons évidemment le rapporteur lorsqu'il affirme que la SNDD, devrait mieux prendre en compte les dimensions économiques et sociales du développement durable, puisque c'est notre crédo.

Enfin le groupe des entreprises privées soutient toutes les préconisations du rapporteur favorisant une meilleure diffusion de la SNDD.

En tout état de cause, sur l'ensemble de ces sujets, il ne doit pas s'agir de jeter l'opprobre sur un ou plusieurs secteurs d'activités plus polluants que les autres mais de les aider à réorienter leurs productions vers des modes plus compatibles avec la notion de développement durable. À défaut, les conséquences sociales notamment pourraient s'avérer dramatiques.

L'amendement déposé par le groupe ayant été adopté, il a voté l'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le Conseil économique, social et environnemental a répondu à la saisine faite par le Premier ministre sur la Stratégie nationale de développement durable.

Notre groupe se retrouve très largement dans le projet qui distingue clairement la SNDD 2009-2013 et ce que devraient être à l'avenir les processus d'élaboration de ces stratégies : la SNDD y est analysée comme un point d'étape positif dans le cheminement de la France vers la prise en compte systématique d'un développement soutenable ; mais il faudra bien sûr réaliser des progrès pour les futures démarches qui vont s'engager.

Sur la SNDD nous considérons avec le rapporteur qu'à ce stade de l'élaboration, il serait inapproprié de réviser le fond même des stratégies proposées, d'ailleurs largement au cours du Grenelle de l'environnement. C'est sur la diffusion des objectifs stratégiques qu'il faut concentrer l'effort.

À ce propos, nous pensons, comme le préconise l'avis, que la diffusion d'indicateurs est la voie à privilégier pour que la SNDD soit comprise par le plus grand nombre. Une communication large doit permettre d'utiliser la force symbolique des résultats affichés par ces indicateurs à condition bien sûr que les principaux d'entre eux soient en permanence comparés à des objectifs ; elle doit faire naître des besoins d'approfondissement pour des questions plus précises. Cette popularisation, appuyée en particulier sur les outils du *web*, serait un puissant levier de prise de conscience, notamment pour les plus jeunes.

Un seul regret de notre part sur cette partie, le projet d'avis ne distingue sans doute pas assez les deux types d'indicateurs : ceux qui sont cités dans l'avis doivent être des outils de mobilisation collective et ils sont évidemment synthétiques ; mais d'autres, et ce ne sont pas les mêmes, ont un rôle d'analyse et de guide par rapport aux politiques à mener, ils mettent en évidence des facteurs explicatifs fins. La clarification de cette distinction mériterait d'être faite dans la communication. Par exemple, le niveau de consommation de matières premières par habitant « parle » clairement à tous ; mais il faudra évidemment orienter les choix en fonction du caractère renouvelable ou non de ces ressources et de

l'urgence de substitution qu'implique la disparition rapide de certaines d'entre elles.

La deuxième partie de l'avis traite les conditions à observer pour les futures stratégies de développement durable. Les orientations proposées nous semblent les bonnes. Il faut renforcer leur caractère stratégique en identifiant mieux les objectifs, les moyens et les indicateurs associés. Il faut hiérarchiser les actions en valorisant coûts et bénéfices et c'est notamment un des rôles d'une large concertation où le Conseil économique, social et environnemental doit prendre toute sa place. La SNDD doit devenir un cadre de référence normatif, ce qui nécessite son approbation par le Parlement.

Même s'il est pleinement en accord avec ces préconisations, le groupe des entreprises publiques émet néanmoins deux vœux sur le fond des stratégies à élaborer en matière de développement durable.

Le premier est que l'ensemble du champ du développement durable soit bien couvert, c'est-à-dire autant les aspects économiques que sociaux et environnementaux. L'investissement de notre pays dans son industrie, le développement de ses efforts en matière de recherche et d'innovation, l'encouragement au développement de PME dynamiques sont des facteurs déterminant pour notre avenir durable. Il ne faudrait pas que la SNDD se résume à la recherche des adaptations à conduire pour les dispositifs d'accompagnement social ou de traitement des pollutions. En un mot, le pilier économique du développement durable est incontestablement à renforcer parce que la transformation compétitive de notre industrie est une condition déterminante de notre avenir.

Le second vœu est de ne pas hésiter à débattre de ces mutations non seulement globalement à l'occasion de l'élaboration de la future stratégie, mais aussi dans les différentes branches industrielles, agricoles ou de service. Ce nouveau mode de développement va en effet impliquer des changements dans les processus de production et donc dans les métiers et les compétences. Ce sont des débats profondément nécessaires et qui, au fond, sont les mêmes que ceux que nous avons préconisés pour donner à notre pays un nouvel élan après la crise. Ils doivent impliquer toutes les parties prenantes, certes selon des processus adaptés à chaque situation, mais ils doivent se généraliser.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Sollicité par le gouvernement « sans attendre l'entrée en vigueur de la loi organique » qui modifiera notre institution, le Conseil économique, social et environnemental a disposé de deux mois pour donner son avis sur le projet de SNDD 2009-2013, élaboré au cours de l'année 2009 dans le cadre d'une concertation inscrite dans la Loi Grenelle 1.

Si une stratégie de développement durable doit par nature s'affranchir du court terme et des intérêts particuliers, on ne peut ignorer la difficulté liée au développement d'une telle stratégie dans un contexte de crise profonde qui limite fortement les marges de manœuvre.

Pour surmonter ces difficultés, et sans que cette condition soit à elle seule suffisante, il faut privilégier l'objectif d'appropriation.

Celle-ci passe, comme cela est préconisé dans l'avis, par la fabrication d'outils permettant la diffusion de messages simples. Mais il faut veiller à ce qu'une telle orientation ne conduise pas à une simplification excessive des enjeux incompatibles avec une appropriation durable. Ne manque-t-il pas d'ailleurs un indicateur qui permettrait d'évaluer l'appropriation réelle des enjeux du développement durable par les citoyens ?

Il faut admettre la complexité des sujets liés au développement durable et proposer des outils pédagogiques adaptés qui privilégient l'échange et le débat public.

La question du caractère contraignant de la stratégie est également centrale.

Comme garantie, l'avis recommande l'adoption de la SNDD par le Parlement alors qu'aujourd'hui une simple présentation est envisagée. Cela sera-t-il suffisant ?

Pourquoi ne pas aller au bout de cette démarche et faire passer les mesures de mise en place de la SNDD relevant du domaine de la loi, dans une loi-cadre ou une loi de programme, liant ainsi les objectifs que se fixe l'État aux moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer.

C'est à la fois une condition de crédibilité de la démarche et de la pérennité des financements destinés à initier un nouveau modèle de développement lui-même vecteur de croissance.

La mutualité se félicite que les inégalités en matière de santé et l'accès aux soins pour tous par une couverture médicale, qui constitue un facteur d'équité sociale et de santé durable, soient reconnus par la SNDD. Cependant, si ces enjeux sont cités, nous regrettons, avec le rapporteur, l'absence d'objectifs chiffrés de réduction des inégalités ainsi que la faiblesse des indicateurs les concernant.

En matière d'inégalité de santé, il faut rappeler que les risques ne sont pas également répartis et qu'une partie de la population subit un cumul de situations défavorables. Ce sont vers ces populations qu'il faut faire porter les efforts. C'est au-delà d'une exigence morale un enjeu de cohésion sociale.

Un tel changement appelle une réelle stratégie et demande de la cohérence dans l'ensemble des démarches : cohérence des objectifs, cohérence des mesures et de leur financement et cohérence d'actions de tous les acteurs.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis qui lui était soumis.

### **Groupe de l'Outre-mer**

La stratégie nationale du développement durable pose la question du projet de société réconciliant l'économique, le social et l'environnemental. Ainsi, comme l'indique l'introduction de l'avis, la commission temporaire invite les membres du Conseil économique social et environnemental à se projeter vers des modèles de sociétés qui privilégieraient l'être aux dépens de l'avoir et du paraître.

Belle ambition s'il en est, tant elle nécessite que nous sachions crânement mettre en avant des propositions face aux « *mesurettes* » compilées depuis de nombreuses années dans le domaine environnemental.

Le groupe de l'Outre-mer apprécie et salue le travail élaboré dans un laps de temps particulièrement court et dans un contexte international (Copenhague) qui a montré les frontières entre les bonnes intentions et la « *real politique* ».

L'avis met en avant les insuffisances de la SNDD : rôle de la recherche, absence d'objectifs quant à l'accès à la culture, sous-estimation du rôle de l'enseignement supérieur, absence de stratégie alimentaire, manque de clarté quant aux leviers d'action, etc. Sur tous ces points, le groupe de l'Outre-mer salue un certain courage et a apporté son soutien au rapporteur.

Il constate qu'en tant que tel, l'Outre-mer est particulièrement absente du projet de stratégie nationale du développement durable alors que les risques y sont tout aussi importants que sur le territoire métropolitain. Le groupe de l'Outre-mer regrette cette absence de prise en compte des préoccupations et des réalités ultramarines qui, si elles semblent spécifiques au premier abord, rejoignent sans conteste la plupart des défis énumérés dans la SNDD.

Il en est ainsi des changements climatiques : le réchauffement climatique devrait rapidement accentuer la quantité et la puissance des ouragans.

Il en est ainsi des transports et de la mobilité durable : la plupart des collectivités ultramarines importent 80 à 100 % de leur consommation alimentaire, le plus souvent au départ des ports européens. De plus, elles développent un produit touristique, souvent montré du doigt, tant il est consommateur d'énergies fossiles.

Il en est ainsi de la gestion durable de la biodiversité, de la santé publique ou encore de la démographie et de la société de la gouvernance.

C'est un regret, le représentant du groupe en a fait part lors des travaux de la commission temporaire.

Il ajoute que les collectivités ultramarines, lorsqu'elles en ont la compétence institutionnelle, ont su, au regard de leurs spécificités, développer un certain nombre d'outils qui relèvent d'une véritable préoccupation environnementale... dont la métropole pourrait s'inspirer.

Plus généralement, il soutient l'ensemble des recommandations de l'avis et notamment celle qui incite à une bien meilleure diffusion des principaux axes de la SNDD et au rôle majeur qu'il convient de confier au Conseil économique social et environnemental et ce plus particulièrement dans le suivi de la mise en œuvre de la SNDD.

Par ailleurs, si, comme mentionné dans la deuxième recommandation, « rien ne se fera tout seul », le groupe rappelle le rayonnement de la République offert par l'existence de ses « territoires éloignés ». Le plus souvent, ces territoires insulaires sont entourés de jeunes pays (et ce n'est pas leur faire offense que de le dire) qui sont souvent peu soucieux du discours environnemental. Protection de la biodiversité, dialogue social, production responsable, etc., ne sont pas au centre des préoccupations de tous leurs voisins.

Dans cette hypothèse, pourquoi ne pas profiter de l'étendue du territoire national pour installer, dans les territoires ultramarins, de véritables « ambassadeurs de la stratégie du développement durable » chargés de sensibiliser les pays voisins à cette noble cause.

Malgré ces réserves et ces regrets, dont on peut par ailleurs espérer qu'ils seront apaisés par les décisions du Conseil interministériel de l'Outre-mer et des États généraux de l'Outre-mer, le groupe a voté l'avis.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Duharcourt** : « On doit se féliciter de ce que notre assemblée, confortée ainsi dans son rôle de Conseil économique, social et environnemental, soit saisie du projet de stratégie nationale de développement durable. En effet depuis le Grenelle de l'environnement, les engagements qui y figurent et sa première traduction législative, il est nécessaire de relancer la dynamique pour un développement durable dans notre pays, et au-delà au niveau européen et mondial. Ce qu'à mon avis on doit bien appeler un échec de la conférence mondiale de Copenhague, la censure du projet de taxe carbone justifiée pour le Conseil constitutionnel par le fait que les multiples dérogations prévues contrevenaient à l'objectif affiché et à l'égalité devant l'impôt, les retards dans la discussion de la loi Grenelle II justifient les inquiétudes dont les travaux en commission se sont fait l'écho.

Ces inquiétudes ont été renforcées par des problèmes de calendrier et d'articulation. Le projet nous est soumis en janvier 2010 pour une stratégie censée engagée dès 2009. Il cherche à se caler sur une stratégie européenne (SEDD) qui a été conçue avant même la définition des objectifs du paquet énergie/climat. Sans nier les difficultés, le projet d'avis suggère que la réflexion stratégique française exerce un effet en retour sur celle qui est menée au plan européen, et que - mieux qu'à Copenhague - la position de l'Union européenne soit coordonnée et entendue au niveau mondial.

Le rapporteur avait une tâche difficile : respecter les délais très courts impartis et tenir compte du cadre étroit de la saisine gouvernementale ; au delà, porter appréciation en prenant du recul et formuler des propositions. Je pense qu'il mérite toutes nos félicitations pour avoir rempli ce contrat, en étant à l'écoute de la diversité des préoccupations et en tenant compte de la complexité des enjeux.

Comme l'indique le projet, le document qui nous est soumis, résultant d'une assez large concertation dans le respect du dialogue à cinq institué par le Grenelle, contient nombre d'objectifs relativement ambitieux et une liste étendue - parfois même un peu trop énumérative - de « leviers d'action ». Pour autant, même si nous avons eu quelques difficultés à l'exprimer aussi nettement, il manque d'abord à ce texte rempli de qualités celle d'être conforme à son titre, c'est-à-dire de définir ce que doit être une stratégie, à savoir la définition non seulement d'objectifs mais de moyens (législatifs, budgétaires, réglementaires) pour les atteindre avec des procédures continues d'évaluation.

La lettre de saisine demandait à notre assemblée son avis sur les modalités de diffusion de la SNDD. Le projet d'avis a élargi cette question en posant celle de l'appropriation et donc celle de l'élaboration démocratique de la stratégie. La recommandation propose ainsi d'assurer une large diffusion des grands axes de la SNDD en s'appuyant sur le tableau de bord des indicateurs associés, en se focalisant sans doute un peu trop sur ce dernier : ce biais s'explique sans doute par la part importante que notre assemblée et le rapporteur ont pris dans son élaboration. Mais la recommandation 2 va plus loin : il ne s'agit pas seulement de communiquer sur des indicateurs. Il s'agit aussi d'organiser la concertation sur la stratégie elle-même. Cela implique notamment qu'après la discussion préalable avec les partenaires, le Parlement soit saisi pour délibérer et adopter formellement la SNDD, avec une articulation des rôles de notre assemblée et du Parlement à l'image de ce qui se faisait autrefois pour l'ardente obligation que constituait la planification. Et dès lors qu'il s'agit de définir une véritable stratégie, il importe de conférer à la SNDD un caractère contraignant pour les pouvoirs publics, et qu'elle soit pilotée au niveau de l'ensemble du gouvernement.

En même temps, ce sont tous les acteurs qui doivent s'engager dans des mutations profondes, des changements de comportements dans la production et la consommation, impliquant un autre mode de développement. Comme déjà les travaux précédents de notre assemblée l'ont affirmé, il n'est pas possible d'isoler l'une des composantes du développement durable. Et notamment, on ne saurait définir et atteindre des objectifs environnementaux satisfaisants sans en même temps préciser les conditions économiques et sociales des transformations à impulser. De la même façon, l'avis appelle à se départir d'une vision trop angélique sous-estimant les difficultés et les coûts impliqués par le passage à un développement durable. À cet égard, il est à la fois nécessaire d'articuler les horizons temporels en évitant la pression des réactions court-termistes, et de mettre en cohérence la stratégie de développement durable et d'autres interventions qui ne semblent pas actuellement envisagées comme lui étant véritablement intégrées : mesures de relance, investissements de l'opération grand emprunt, mesures prises dans le cadre des États généraux de l'industrie, le tout en veillant à la soutenabilité des finances publiques et à la cohésion sociale comme à la solidarité entre générations.

L'avis souligne que le développement durable ne remet pas en cause la croissance économique en elle-même mais suppose de profondes modifications de son contenu. Les mutations nécessaires au niveau de la production supposent des efforts à la hauteur des enjeux dans la recherche, l'innovation, la formation. Elles ne résulteront pas du jeu du seul marché, qui lui-même peut être modifié par l'instauration de taxes ou subventions pour agir sur le signal donné par les prix.

Il cherche à combler une des grosses lacunes du texte gouvernemental en insistant sur les transitions et reconversions professionnelles en articulant mesures d'anticipation et d'adaptation. De même, il appelle à assumer collectivement le coût social de ces mutations tant en termes d'investissement à consentir (par exemple en matière d'habitat) que de répartition des efforts consentis par les ménages, ce qui renvoie - comme cela est souligné par exemple à propos de la refonte du projet de taxe carbone - à l'exigence d'une fiscalité réformée.

Je partage la conclusion faite par le rapporteur qu'il est urgent de passer des intentions aux actes, et que la « révolution dans la concertation » exigée par le développement durable doit conduire à modifier en profondeur nos modes et comportements de production et de consommation. La crise actuelle - dont les dimensions sont multiples - ne doit pas conduire à relâcher ou différer les efforts nécessaires, mais au contraire à impulser sans tarder une dynamique nouvelle.

Pour toutes ces raisons et en rendant à nouveau hommage au travail de la commission et du rapporteur, je voterai, sous les réserves habituelles. »

**Mme Douvin** : « Faire partie de la commission temporaire a été une chance tant les discussions y ont été intéressantes, les travaux proposés par le rapporteur de très grande qualité et la présidence de M. Da Costa particulièrement efficace.

Au cours des séances, une position s'est rapidement dégagée pour dire qu'il était indispensable de revenir sur une notion qui, en dépit de sa présence dans le titre de la SNDD, n'était pas vraiment précisée ni accompagnée des conditions de sa réalisation : la notion de stratégie. En fonction de l'enjeu, tel qu'il a été fixé, c'est à dire : aller vers un autre prisme, un changement de priorités, une autre politique de société à long terme pour les générations actuelles et futures, il faut une stratégie, un cadre, des moyens, une évaluation constante et des explications suivies, seules susceptibles d'entraîner un vrai changement des comportements. C'est un objectif différent de tout autre parce qu'il concerne tous les aspects de la vie et non seulement certains, et parce qu'il n'est pas momentané. Il ne s'agit pas de résoudre une crise financière ni une épidémie passagère. Il s'agit d'aller tous ensemble dans la même direction et de développer l'interaction entre la protection de l'environnement et le renforcement du lien social. Inutile d'ajouter que pour y parvenir nous sommes solidaires des autres pays.

La commission a tout d'abord identifié des conditions.

Il s'agit en premier lieu de dégager des priorités. En effet, il y aura toujours des lacunes dans une énumération. Le CESE a ajouté un certain nombre de domaines comme l'alimentation mais on ne peut prétendre à l'exhaustivité, de même que vouloir tout résoudre à travers la SNDD est un leurre.

Pour dégager des priorités, il existe un instrument ; ce sont des indicateurs stratégiques et mesurables. Les indicateurs sont un vecteur majeur de mesure des progrès. Ils sont aussi un reflet des valeurs de notre société car il y a un lien très étroit entre leur choix et celles-ci.

Choisir des indicateurs aujourd'hui, affiner la liste des indicateurs phares et de second niveau, fixer des indicateurs sur le temps long et sur le temps court, tenir compte des expériences de toutes les échelles territoriales, tout ce processus fait partie de la compréhension, qui doit se généraliser, du caractère fini des ressources de la planète et des conséquences qui s'en déduisent.

Les indicateurs ne doivent pas rester dans leur complexité réservés à des initiés. La mutation de la société ne peut réussir que si les citoyens se l'accaparent et, pour cela, il faut sélectionner les indicateurs les plus parlants, les convertir en des graphiques explicites et les diffuser largement et régulièrement c'est-à-dire permettre de suivre ainsi leur évolution.

Les ménages sont au premier rang des acteurs. Les citoyens consommateurs ont un rôle tout particulier car leur pouvoir d'achat peut devenir un pouvoir de consommation « durable » qui oriente la production et conditionne le développement. À cet égard, le développement de l'éco étiquetage est un outil essentiel à leur information puis à leur motivation

Pour assurer la réussite d'un tel changement de société il est nécessaire de prendre en compte la dimension temps, c'est-à-dire que la stratégie n'est pas « *one shot* », à un coup. Elle constitue un processus qui s'étale dans le temps. Elle est un continuum.

Je voudrais faire maintenant une remarque sur le projet lui-même. Il me semble que la dimension économique n'est pas dotée de la place qui lui revient.

Pour conduire un projet de société, il faut examiner conjointement les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable sans en minimiser aucune.

Comme nous avons eu l'occasion de l'écrire, ce n'est pas la croissance économique en tant que telle qui fait peser des menaces sur l'environnement ; ce sont seulement certaines de ses composantes.

Or la place des objectifs économiques est largement cantonnée à la recherche et développement. C'est évidemment trop peu.

La question est abordée un peu plus loin sous l'angle des modes de production. Cette approche est certes valable mais pas sans tenir compte que tous les domaines sont concernés : industrie, services, biens et que les liens entre eux sont interactifs, ni sans prendre en charge le coût social qu'entraîneront les mutations professionnelles et les formations initiales et continues qu'il faudra sans cesse adapter.

La commission a fait enfin un certain nombre de recommandations. Les plus importantes me semblent être :

- Tout d'abord la pérennisation de la commission sur les indicateurs du DD, en soulignant qu'il est nécessaire que cette commission poursuive ses travaux avec un rendu permanent des indicateurs ;
- ensuite le fait de donner à la SNDD un caractère contraignant pour les pouvoirs publics ; que le Parlement délibère, discute, amende et vote et qu'ensuite la loi s'impose à tous les ministères simultanément et que les politiques soient coordonnées dans le temps ;
- en troisième lieu, il me semble important et justifié d'associer le CESE à l'élaboration de la SNDD et de lui demander de réaliser chaque année un avis sur sa mise en œuvre.

La commission a consacré un long temps de discussion aux phases de transition. Je crois qu'elle a eu raison car c'est une partie du débat à part entière tant elle conditionne le succès ou l'échec de la politique poursuivie. Il y a bien un caractère stratégique des transitions.

Dans un tel projet, les questions de solidarité intergénérationnelle, d'équité intergénérationnelle sont posées.

Lèguerons-nous un capital global physique, humain, naturel au moins égal à celui dont nous avons hérité ? Je pense que nous sommes la première génération à nous poser collectivement le problème en ces termes, d'où tous les aspects évoqués ensuite d'épargne nette ajustés, de transitions professionnelles, de conciliation de la vie familiale, personnelle et professionnelle, d'habitat et d'éloignement par rapport au lieu de travail, d'artificialisation des sols, sans oublier dans toute la démarche la solidarité avec les plus démunis.

Nous rendons aujourd'hui cet avis au gouvernement. La commission fournit un tableau des indicateurs. Les travaux ne font que commencer. Ajoutons qu'il faut aussi les conduire aux niveaux national, international et territorial afin de, je cite : "*satisfaire les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs* " ».

### **Groupe de l'UNAF**

En un temps record, le rapporteur et la commission temporaire ont répondu à cette saisine gouvernementale.

Le groupe de l'UNAF rejoint sans réserve la philosophie exprimée dès l'introduction. Le groupe de l'UNAF souligne la très grande convergence sur la finalité de toute gestion du bien commun : « Passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être ». Il partage l'ensemble des cinq recommandations faites dans l'avis. Il se retrouve dans les observations formulées quant à la cohérence de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) avec la stratégie négociée au niveau européen.

Le groupe de l'UNAF souhaite attirer l'attention de l'assemblée sur trois aspects significatifs de cette saisine tant sur la forme que sur le fond.

Une telle procédure, venant après un an de concertation avec les acteurs, ne peut et ne doit être renouvelée en l'état. Le CESE, assemblée consultative du premier mot, ne peut en aucun cas avoir le « dernier mot » dans un processus de concertation qui touche directement ou indirectement à de vrais débats de société. La place et le rôle du futur CESE sont en jeu et cette saisine vient à point nommé à la veille du débat parlementaire sur la loi organique devant définir et arrêter ce qu'ils doivent désormais être. Nous constatons en effet que les règles régissant démocratie participative et démocratie représentative comme leurs relations réciproques ne sont pas encore stabilisées et ne le seront sans doute jamais.

Le processus du Grenelle a besoin, pour continuer à porter les fruits qu'on lui connaît, d'être clarifié tant au niveau des acteurs réunis qu'au niveau des sujets à traiter, législatif ou réglementaire, débats de société ou mise en œuvre des orientations déjà prises. L'avis présenté reprend parfaitement de nombreuses observations émises par la commission temporaire. À cet égard, il a une portée générale et pose un certain nombre de principes que le groupe de l'UNAF souhaite voir repris dans les débats futurs.

Le texte de la SNDD rédigé et quasi-bouclé par le gouvernement constitue en quelque sorte un projet de loi programme dont paradoxalement l'un des volets fondamentaux, l'évaluation des moyens financiers et budgétaires à mettre en œuvre, ne serait pas traité. Telle est la raison pour laquelle l'avis, à juste titre, reste concis sur son contenu et traite plus fondamentalement du travail qui nous attend pour élaborer pendant les trois prochaines années les axes prioritaires d'une politique globale de développement durable dans toutes ses dimensions, économique, sociale, et environnementale.

Les interventions diverses et variées lors de la conférence nationale sur les indicateurs de développement durable organisée conjointement par le CESE et CNIS le 20 janvier 2010 ont montré l'actualité et le caractère innovant de toutes les propositions formulées dans cet avis.

Ainsi la concertation entre acteurs nécessite, comme cela a été souligné à maintes reprises, à la fois un diagnostic partagé fondé sur l'évaluation et une perspective financière qui crédibilise les orientations stratégiques, à plus forte raison quand l'exercice porte sur le court et moyen terme.

Enfin, le groupe de l'UNAF a porté un amendement pour inscrire dans l'avis le constat selon lequel les grands débats actuels comme des trois années à venir ne peuvent être sans conséquences stratégiques, techniques et financières sur les politiques environnementales au sens strict du terme. Or elles sont portées à un très haut niveau d'ambition par la France.

Pour le groupe de l'UNAF quatre défis sont devant nous :

- quelle prise en compte des solidarités intergénérationnelles à travers les retraites ou la dépendance ?
- quelle évolution de la politique familiale dans sa globalité ?
- quel avenir de la dette corrélée avec les politiques d'investissement de long terme absolument indispensables ?
- quelles orientations pour les politiques d'éducation, en particulier des politiques d'enseignement supérieur et de recherche (en partie traitées par le texte gouvernemental, mais seulement pour partie) ?

Ainsi les orientations prises dans l'année qui vient ne peuvent manquer d'influer lourdement sur la SNDD. À juste titre, l'avis traite des transitions professionnelles en mettant l'accent, parmi d'autres aspects, sur la dimension économique de toute politique de développement durable.

Il met en relief la nécessité des politiques sociales pour accompagner à la fois ces transitions et l'option préférentielle pour les plus pauvres.

Le groupe de l'UNAF partage ces priorités, mais fait remarquer que leur efficacité serait compromise si elles n'étaient pas fondées sur des politiques de long terme qui répondent aux quatre enjeux et défis évoqués ci-dessus. Ceci a été d'ailleurs souligné par Pierre Radanne, en particulier lors de son intervention à la conférence nationale sur les indicateurs de développement durable dans l'hémicycle du CESE, tant dans son exposé qu'en réponse aux questions des participants.

Tel est le sens de l'amendement qui a été proposé et adopté. En conséquence, le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

Nous sommes tous confrontés à un nouveau défi qui modifie notre rapport au temps et à l'action : à force d'abuser des ressources de la planète, l'homme risque de ne plus être maître de son destin. L'avenir même de notre espèce va dépendre de notre capacité à en prendre conscience et de notre engagement à inventer un nouveau mode de vie prenant en compte, également, la question de « *l'ultimatum climatique* ».

L'UNSA souligne avec force l'obligation de ne jamais dissocier les trois volets du développement durable, même si certains aspects - écologiques, climatiques - ont une urgence plus élevée. Face à la multiplication des signes de changement climatique, par exemple, il apparaît clairement que l'environnement de la planète continue de se dégrader à un rythme alarmant et que les pays doivent donner la priorité à la mise en œuvre de programmes de sauvegarde. Or, le creusement des inégalités en termes de richesse et de concurrence mondiale compromet les perspectives de progrès vers le développement durable.

D'une manière générale, on peut affirmer que la bonne gouvernance constitue un solide point d'ancrage pour le développement durable. Elle doit englober entre autres : respect des droits de l'homme, institutions démocratiques qui fonctionnent bien, liberté d'expression, égalité des hommes et des femmes sur le plan des droits, dispositifs de dialogue social efficaces. Toutes les dimensions liées au développement durable, prises en compte simultanément, sont un levier de démocratie et de justice sociale. Et dans le droit fil de l'OIT, l'UNSA se prononce pour l'adoption de politiques et de stratégies cohérentes visant à promouvoir le travail décent par le développement « d'entreprises durables ».

L'accroissement de la pauvreté dans le monde, mais, plus encore, la croissance des inégalités et le manque d'accès aux ressources essentielles qui frappe des milliards de personnes, imposent la recherche d'un équilibre économique et commercial qui doit passer par le respect de règles fondamentales en matière de droit du travail et de droits sociaux. Au niveau européen, la nouvelle stratégie du développement durable fait de la justice sociale, de la prospérité économique et de la protection environnementale les préalables à une croissance économique durable.

Pour les États comme pour les entreprises, il est temps d'évaluer précisément l'impact et le coût des dégâts perpétrés sur l'environnement, de définir les contours d'une nouvelle croissance non destructrice des milieux naturels et de mettre au point de nouveaux instruments afin d'intégrer ces coûts environnementaux dans les politiques économiques. En ce sens, il faut :

- dynamiser le développement économique : les entreprises et l'État doivent investir massivement dans la recherche et le développement porteur d'activités nouvelles et donc d'emploi ;
- intensifier l'accès à la formation continue et améliorer les qualifications car, au cours des prochaines années, un effort significatif de formation devra être conduit pour répondre à l'émergence de métiers nouveaux.

D'autre part, pour articuler développement économique et cohésion sociale, il faudra prendre en compte le développement durable dans toutes les politiques globales d'emploi, d'amélioration des conditions de travail, d'éducation ou de logement.

Pour l'UNSA, telles sont les grandes lignes d'une véritable stratégie nationale du développement durable. L'implication et l'intervention des pouvoirs publics doit être forte en termes d'investissements, d'incitations et de régulations. Il faut également réussir une large appropriation par les citoyens, en France et en Europe, en faisant émerger les points de convergence entre la SNDD et la stratégie UE 2020.

L'avis va dans ce sens et rappelle la nécessité d'orienter la SNDD dans deux directions : dimension sociale, transitions industrielles et socioprofessionnelles en insistant sur le besoin de définir les moyens et les priorités pour y parvenir. L'UNSA l'a donc voté.

## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	194
<i>Ont voté pour</i> .....	172
<i>Ont voté contre</i> .....	10
<i>Se sont abstenus</i> .....	12

#### **Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**

#### **Ont voté pour : 172**

*Groupe de l'agriculture* - M. Rougier.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Liébus, Martin, Paillason, Perrin.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pichenot, Prévost, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguié, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bécuwe, Bilquez, Daudigny, Devy, Hotte, Mme Medeuf-Andrieu, M. Mazuir, Mme Perray, M. Porte, Mme Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Mme Thomas, M. Veyrier.

*Groupe de la coopération* - MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Mme Lienemann, MM. Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, MM. Buisson, Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Marembaud.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Kanimoa, Ledee, Omarjee, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Boisgontier, Charon, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Gard, M. Hochart, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marseille, Masanet, Massoni, Novvion, Obadia, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Sylla, Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - M. Capdeville.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

#### **Ont voté contre : 10**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Barrau, de Beaumesnil, Boisson, Cazabon, Giroud, Lapalus, Marteau, Pinta, Villeneuve.

#### **Se sont abstenus : 12**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Bailhache, Bastian, Baucherel, de Benoist, Mme Cornier, MM. Guyau, Lemétayer, Lépine, Sander, Thévenot, Vasseur.

*Groupe des personnalités qualifiées* - M. Cannac.

## DOCUMENTS ANNEXES



## Document 1 : Le bilan décevant de la SNDD 2003-2008

La première SNDD française a fait l'objet d'un bilan globalement positif par les services du MEEDDM. On doit cependant faire preuve de davantage de circonspection si l'on en juge par les performances enregistrées par la France sous différents critères, qui dessinent le chemin restant à parcourir pour placer la société française sur une trajectoire en ligne avec les objectifs du développement durable.

### I- UN SATISFÉCIT OFFICIEL

Le cinquième rapport relatif à la mise en œuvre de la SNDD 2003-2008 a présenté le bilan des actions engagées entre juin 2003 et juillet 2008 (cf. CGDD, *Le point sur* n° 17, juin 2009). Cette SNDD identifiait des objectifs déclinés en 10 programmes d'action et près de 400 actions. Elle visait notamment une implication active des différents ministères tout en mettant également en valeur la mobilisation des autres acteurs. La France a été le 1<sup>er</sup> pays de l'Union européenne à actualiser sa SNDD en 2006 pour la rendre cohérente avec la SEDD adoptée en juin de la même année. Ce faisant, elle intégrait également les recommandations faites en 2005 par 4 pays dans le cadre d'une revue par les pairs (Belgique, Ghana, Maurice et Royaume Uni).

Selon ce bilan officiel, 87 % des actions inscrites dans la SNDD ont été réalisées ou sont en cours de réalisation. Les cinq années 2003-2008 de mise en œuvre de la SNDD ont permis au développement durable de s'ancrer dans la politique et les institutions françaises. On peut mesurer le chemin parcouru au travers d'actions et d'outils qui trouvent aujourd'hui leur place auprès du public : la semaine du développement durable, la montée en puissance des Agendas 21 locaux, les Assises nationales du développement durable organisées par les collectivités territoriales, l'intégration du développement durable dans les établissements d'enseignement en sont des exemples concrets.

Par souci pédagogique, le texte de 2003 mettait en exergue certains de ces objectifs tels que : éduquer à l'environnement pour un développement durable ; aider le consommateur à devenir acteur du développement durable ; réaliser 500 Agendas 21 locaux ou projets territoriaux de développement durable d'ici 2008 ; définir une politique des transports plus « durable » ; adopter un plan national « santé-environnement » ; renforcer les contrôles pour mieux prévenir les risques, les pollutions et les atteintes à la santé et à l'environnement ; vers un État exemplaire, moteur d'une société éco-responsable, etc.

## Encadré n°1 : Le bilan officiel de la SNDD 2003-2008

La SNDD était découpée en 10 programmes d'action qui ont été inégalement réalisés (le taux d'engagement de chacun de ces programmes, sur la base des indications du réseau des hauts fonctionnaires au développement durable présents dans les différents départements ministériels, est indiqué entre parenthèses). Le taux d'engagement s'échelonne de 63 % à 94 % selon le programme d'actions), si l'on en croit ce bilan officiel.

**1. La dimension sociale du développement durable (63 %)**

Parmi les actions réalisées ou engagées, on peut citer la nomination de sous-préfets à l'égalité des chances. La validation des acquis de l'expérience se poursuit et constitue un facteur de reconnaissance dans les parcours professionnels. L'accès à l'emploi des personnes handicapées, la parité homme-femme progressent également. Le volet social reste néanmoins celui où le taux d'engagement des actions a été le plus faible.

**2. Le citoyen acteur du développement durable (86 %)**

Après une phase expérimentale, la généralisation de l'éducation au développement durable s'est installée dans le système éducatif. Cela s'est notamment traduit notamment par l'augmentation du nombre de formations au développement durable à destination des enseignants et des personnels scolaires.

**3. Les territoires (81 %)**

Parmi les principales mesures mises en œuvre, on peut notamment citer la création du parc naturel marin d'Iroise, du parc national à la Réunion et du parc national en Guyane, le classement de deux sites en réserve naturelle, la stabilisation du réseau « *Natura 2000* » et l'évaluation de plus d'une vingtaine de plans nationaux de restauration des espèces, ainsi que la réactualisation de la « *liste rouge* » des espèces métropolitaines de l'UICN.

En 2003, la SNDD prévoyait de favoriser, en 5 ans, la mise en place de 500 Agendas 21 locaux. En 2009, on compte 404 Agendas 21 ayant fait l'objet d'une délibération officielle de la part de leur collectivité territoriale. Un « *cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21* » a été développé par le MEEDDM, en partenariat avec les collectivités territoriales, les associations et les ministères ; un dispositif d'encouragement et de reconnaissance des Agendas 21 locaux a été mis en place en 2006. Après 3 sessions, 96 Agendas 21 locaux ont été officiellement reconnus par l'État.

**4. Les activités économiques, les entreprises et les consommateurs (60 %)**

La France a été le premier pays à reconnaître, par la loi du 2 août 2005, la place et le rôle du commerce équitable et à prévoir, au bénéfice des consommateurs comme des producteurs des pays en développement, une garantie crédible de respect des conditions de cette nouvelle forme d'échanges.

**5. Le changement climatique et l'énergie (75 %)**

Depuis 2002, la France maintient ses émissions de GES au niveau de celles de 1990. Le niveau des émissions françaises par habitant est de 40 % en deçà de la moyenne de l'OCDE. Le Plan Climat 2004-2012 encadre la politique française et est réévalué régulièrement.

**6. Les transports (92 %)**

Parmi l'ensemble des actions inscrites dans la SNDD on peut citer la sécurité routière qui enregistre une diminution du nombre de victimes sur les routes (moins de 5000 décès/an). La mise en place des autoroutes ferroviaires est engagée. Les nuisances liées aux infrastructures ont été réduites dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de lutte contre le bruit, adopté en 2003.

**7. L'agriculture et la pêche (87 %)**

Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche promeut le développement durable au plan communautaire et international et a préparé la révision de la PAC en y intégrant les objectifs de développement durable.

Au plan national on peut citer l'appui à l'écocertification de la gestion forestière, l'encouragement de démarches initiées par divers acteurs telles que Coop de France, la norme NF V25-111 du secteur pomme de terre, le cahier des charges de bonnes pratiques dans les secteurs de l'élevage ou des céréales, la démarche de stratégie de développement durable de la filière des plantes médicinales et à parfum (ONIPPAM), etc. L'appui au développement de produits « Bio » dans la restauration collective (circulaire du Premier ministre du 2 mai 2008), le soutien à la mise en place d'un écolabel pour les produits de la mer ou encore l'amélioration de l'offre nutritionnelle (Programme national nutrition-santé) vont dans le sens d'une alimentation de qualité.

#### **8. La prévention des risques de pollution et des autres atteintes à la santé et à l'environnement (86 %)**

Le Plan national santé-environnement (PNSE) 2004-2009, s'articulait autour de trois priorités : garantir un air et une eau de bonne qualité ; prévenir les pathologies d'origine environnementale et notamment les cancers ; mieux informer le public et protéger les populations sensibles.

En matière de prévention des risques naturels et technologiques, l'approbation des plans de prévention des risques se poursuit à un rythme régulier : 232 plans de prévention des risques d'incendie de forêt ont été prescrits ou approuvés ; le Plan séisme a vu ses premières mesures entrer en application ; l'inspection des installations classées a été renforcée ; une autorité de sûreté nucléaire indépendante a été créée qui informe directement la population sur l'état radiologique de l'environnement.

#### **9. Un État exemplaire, la recherche et l'innovation (93 %)**

Les modifications du Code des marchés publics intervenues en 2004 et 2006 permettent aux acheteurs publics d'intégrer dans leurs commandes des critères sociaux et environnementaux aux phases clés de la procédure. Un Plan national d'actions pour des achats publics durables fixant des objectifs sur la période 2007-2009 a été adopté en mars 2007 et transmis à la Commission européenne.

#### **10. L'action internationale (94 %)**

La France soutient notamment l'initiative « *Éducation primaire pour tous* », appuie le pôle d'analyse sectorielle Éducation de Dakar et soutient l'UNESCO dans son rôle de coordination de l'Éducation pour tous.

On pourrait tirer du bilan présenté ci-dessus la conclusion que notre pays est résolument engagé sur la voie du développement durable et a déjà réorienté substantiellement son économie et ses activités en fonction de cette priorité. Une analyse plus approfondie (c'est-à-dire notamment détachée des impératifs de la communication) conduit à un constat nettement plus nuancé ou moins optimiste. Tel, est d'ailleurs aussi le cas de la SEDD si l'on en croit tant la Commission européenne (*op. cit.*) que le Comité économique et social européen (*op. cit.*).

## **II- DES ORIENTATIONS QUI PEINENT À ENTRER DANS LES FAITS**

Au travers de l'ensemble de ces actions, la prise en compte du développement durable aurait notablement progressé en France depuis 2003, selon le MEEDDM. La nouvelle SNDD 2009-2013 doit, toujours selon le ministère, inscrire de manière plus forte la cohérence indispensable entre les orientations proposées, d'une part, et les enjeux et engagements internationaux, d'autre part. La consultation des bilans publiés par l'INSEE (notamment *L'économie française*, Comptes et dossiers, édition 2009, et *France Portrait social*, édition 2009) *Le Monde* (*Bilan économique et social* et *Bilan planète*, 2009), *Alternatives économiques* (*Les chiffres de l'économie 2010*, 4<sup>ème</sup> trimestre

2009) mais aussi d'ouvrages comme celui de Louis Maurin (*Déchiffrer la société française*, La découverte, 2009) ou comme les *Repères statistiques sur les dimensions économique, sociale et environnementale de la société française* réalisés chaque année par notre assemblée fournit une image un peu plus mitigée des avancées de notre pays sur la voie du développement durable.

Il est évidemment très difficile de présenter un tableau exhaustif de la situation de notre pays en la matière, ne serait-ce qu'en raison des limites résultant de la disponibilité des données dans tel ou tel domaine. Tel n'est d'ailleurs pas l'objet du présent avis ni même son ambition compte tenu du laps de temps imparti à notre assemblée, qui ne présentera ici que des éclairages. On peut toutefois se référer d'abord aux indicateurs phares de la précédente SNDD dont l'objectif est précisément de permettre d'adresser des signaux aux décideurs publics ainsi qu'aux citoyens, tout en situant notre pays au regard des enjeux du développement durable encore à relever. On peut aussi opérer des choix raisonnés parmi les indicateurs complémentaires et présenter un ensemble de données reflétant les ingrédients de ce qui constituerait, aux yeux du Conseil, une « *bonne société* », en s'appuyant sur les travaux de la commission de concertation sur les indicateurs du développement durable.

### **1. La vision fournie par les indicateurs phares**

La stratégie de l'Union européenne (UE), révisée en 2006 et sur laquelle la France s'est alignée, met en exergue une sélection de 11 indicateurs « *clés* » (12 initialement). Ces indicateurs ne prétendent pas épuiser la complexité de chacune des thématiques concernées mais permettent d'attirer l'attention sur les principaux problèmes et de rendre compte des principales tendances, quitte à être complétés ou mis en perspective par des indicateurs complémentaires.

- **Défi n° 1 : développement économique**

- Indicateur n° 1 : le PIB par habitant

Une croissance dynamique par habitant contribue au développement des moyens mobilisables pour répondre aux besoins sociaux et environnementaux, présents et futurs. Mesurée par le Produit intérieur brut (PIB) par habitant à prix constant (en volume), elle a été plus modérée pour la France que pour l'Union européenne dans son ensemble entre 2000 et 2008 : + 1,0 % par an contre + 1,3 % pour l'UE-15 et + 1,6 % pour l'UE-27.

Graphique n° 1 : Taux de croissance du PIB par habitant (1996-2008)

(en euros 1995, en %)



Note : le PIB est une mesure de l'activité économique. Il est défini comme la valeur de tous les biens et services produits, moins la valeur des biens et services utilisés pour leur production. Le calcul du taux de croissance annuel du PIB à prix constants est destiné à permettre les comparaisons des dynamiques du développement économique à la fois à travers le temps et entre des économies de différentes tailles (c'est-à-dire corrigé de la hausse des prix par rapport à une année de base ou de référence). DOM inclus.

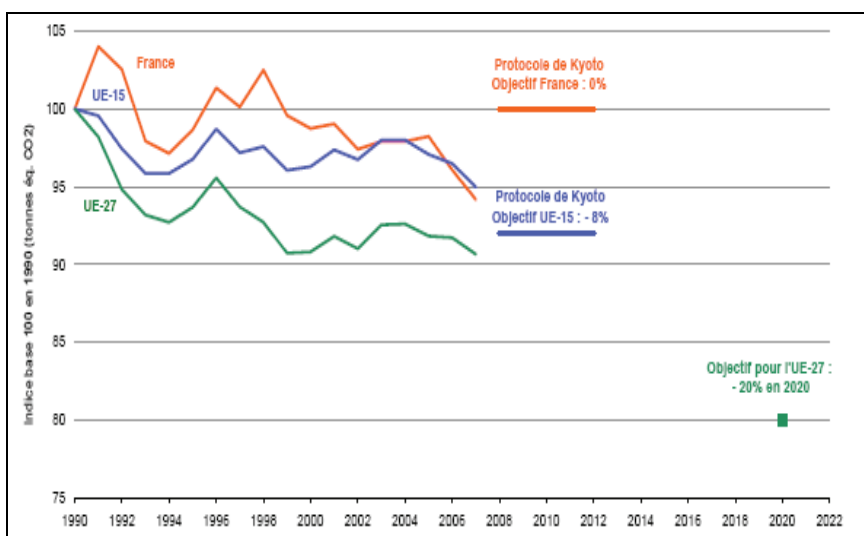
Source : Eurostat, 2009.

- **Défi n° 2 : changement climatique et énergie propre**

- Indicateur n° 2 : les émissions totales de gaz à effet de serre

En 2007, les émissions de la France étaient inférieures de 5,8 % à leur niveau de 1990. Les transports ont connu une forte hausse sur l'ensemble de la période (+ 19 %), alors que les émissions des autres secteurs sont en baisse. Dans le résidentiel-tertiaire (+ 6 % sur la période), le changement de tendance visible en 2006 se confirme et l'amélioration s'accroît en 2007. Avec une baisse de 5 % entre 1990 et 2007, l'UE-15 doit poursuivre son effort pour atteindre son objectif (- 8 %). Les industries productrices d'énergie et transports y poussent les émissions à la hausse. Les émissions de l'UE-27 ont diminué de 9,3 % entre 1990 et 2007. Celles des nouveaux États ont fortement baissé entre 1990 et 2000, mais depuis leur tendance est semblable à celle de l'UE-15.

Graphique n° 2 : émissions totales de gaz à effet de serre



Note : les émissions des six GES du panier de Kyoto (dioxyde de carbone, CO<sub>2</sub>, méthane, CH<sub>4</sub>, protoxyde d'azote, N<sub>2</sub>O, hydrofluorocarbure, HFC, perfluorocarbure, PFC et hexafluorure de soufre, SF<sub>6</sub>) sont agrégées à l'aide de leur potentiel de réchauffement global à 100 ans et exprimées en unité équivalent CO<sub>2</sub> ; émissions totales hors utilisation des terres, leurs changements et la forêt. DOM inclus.

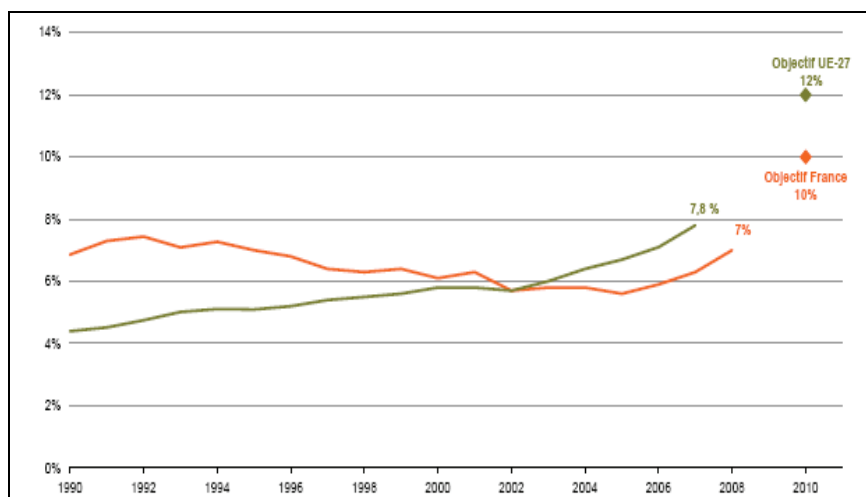
Source : SOeS, d'après Citepa, inventaire CCNUCC, décembre 2008 - Agence européenne pour l'environnement, 2009.

- Indicateur n° 3 : la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire

En 2008, la production d'énergie primaire d'origine renouvelable s'élève en France métropolitaine à 19 Mtep (millions de tonnes d'équivalent pétrole). Elle confirme ainsi une évolution à la hausse et le redressement de sa part dans la consommation d'énergie primaire. Celle-ci atteint 7%. Le bois-énergie et l'hydroélectricité représentent les trois quarts de la production d'énergies renouvelables. Les deux-tiers de cette énergie sont thermiques, provenant du bois, de l'incinération, des déchets urbains, des agro-carburants. L'autre tiers est de l'électricité : 86,5 % d'origine hydraulique, 7,6 % à partir de l'éolien et 5,7 % de la biomasse. L'amélioration observée depuis 2006 provient de l'accroissement conjugué de la production électrique - reprise de la production hydraulique et forte progression de l'éolien -, et de la production primaire thermique qui augmente sous l'effet des agro-carburants.

En 2007, la France avait une part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire inférieure à la moyenne européenne : 6,3 % contre 7,8 %. Il reste à la France du chemin à parcourir pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés à l'horizon 2010 (10 %). Il en est de même au niveau de l'UE (12 %). À l'horizon 2020, l'engagement de la France est de 23 % mais rapporté à consommation finale d'énergie. Celle-ci ne comprend pas la consommation intermédiaire par la branche énergie pour produire le type d'énergie consommée ou la livrer au consommateur final. Avec cette approche, la France se situe en 2008 un peu en dessous de 11 %.

Graphique n° 3 : Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire



Note : les sources d'énergies renouvelables retenues pour le calcul de l'indicateur couvrent l'hydraulique, l'éolien, le solaire photovoltaïque et thermique, la géothermie, les déchets urbains, le bois-énergie, les résidus de récolte, le biogaz, les pompes à chaleur et les biocarburants. La consommation d'énergie primaire comprend la consommation des utilisateurs finals et la consommation utilisée pour la production et de la transformation d'énergie, y compris les pertes, c'est à dire la consommation intermédiaire par la branche énergie pour produire le type d'énergie consommée ou la livrer au consommateur final. France métropolitaine.

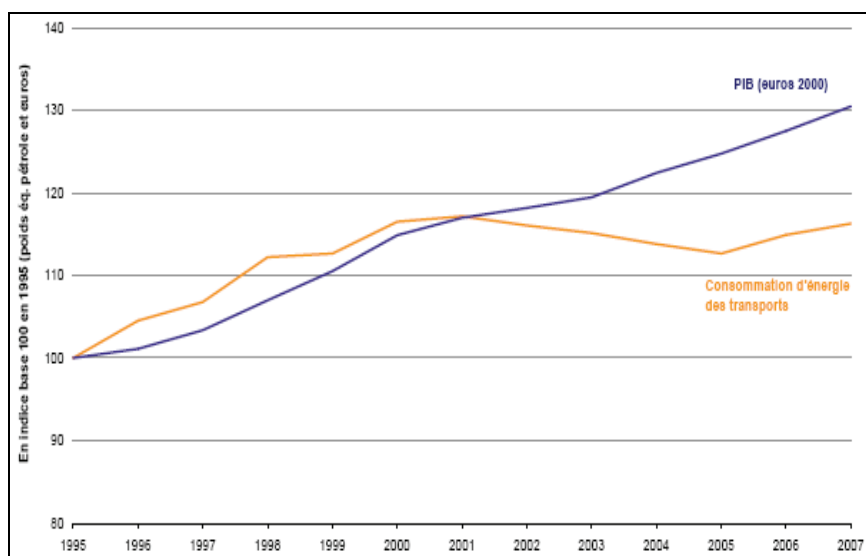
Source : SOeS - Eurostat, 2009.

- **Défi n°3 : transport durable**

- Indicateur n° 4 : la consommation d'énergie des transports et PIB

En France jusqu'en 1999, la consommation d'énergie des transports a suivi de près la croissance du PIB. Depuis 2000, la consommation de produits pétroliers (en tonnes équivalent pétrole) stagne. Ce décrochement attendu, s'amorce également dans l'UE. Le prix des carburants, des véhicules moins gourmands et un meilleur respect des limitations de vitesse y ont contribué.

Graphique n° 4 : Consommation d'énergie des transports et PIB en France



Note : suivant la définition d'Eurostat, la consommation finale d'énergie des transports représente la consommation de produits énergétiques de tous les modes de transports : rail, route, transport aérien national et international, navigation intérieure et cabotage, à l'exception du transport maritime et des pipelines.

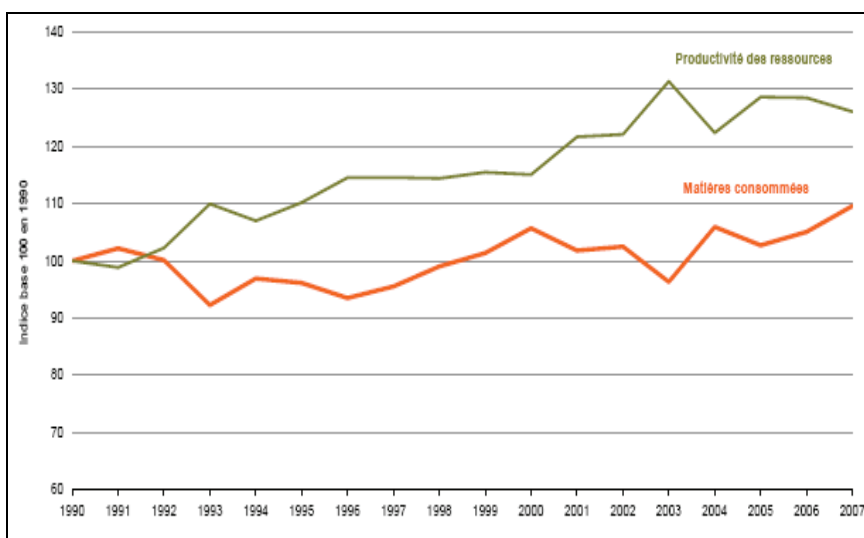
Source : SOeS, d'après Eurostat - INSEE, 2009.

- **Défi n° 4 : production et consommation durables**
  - Indicateur n° 5 : la productivité des ressources

La productivité des ressources a augmenté en France de 26 % entre 1990 et 2007. Elle correspond à une consommation de matières de 14,3 tonnes par habitant en 2007, du même ordre qu'en 1970. L'évolution de la productivité des ressources reste ainsi modérée au regard des transformations de l'appareil productif et du développement des activités de service notamment. Sur la période 1995-2005 le découplage apparent est comparable à celui de l'UE dans son ensemble, mais deux fois moindre que celui de l'Allemagne.

Parallèlement depuis 1990, la croissance économique continue de s'accompagner d'une dépendance plus forte aux importations, notamment en produits finis et semi-finis. Or, la fabrication de ces derniers a elle-même nécessité la consommation d'autres ressources à l'étranger (notamment la consommation d'énergie associée à la fabrication et au transport) et a entraîné le rejet d'émissions et de déchets dans le milieu naturel. Ces ressources, appelées « flux cachés », liés aux importations, aux exportations et aux matières inutilisées, représentent ainsi 14,7 tonnes par habitant en 2007 qui s'ajoutent à la consommation apparente.

Graphique n° 5 : Productivité des ressources en France



Note : La productivité des ressources est égale au PIB mesuré à prix constants divisé par la consommation intérieure apparente de matières (euros par kg). La consommation intérieure apparente de matières agrège, en tonnes, les combustibles fossiles, les produits minéraux et agricoles, extraits du territoire national ou importés sous forme de matières premières ou de produits finis, moins les exportations. Elle mesure la quantité totale de matières physiquement utilisées pour satisfaire les besoins de la population. Métropole et DOM.

Source : SOeS, 2009.

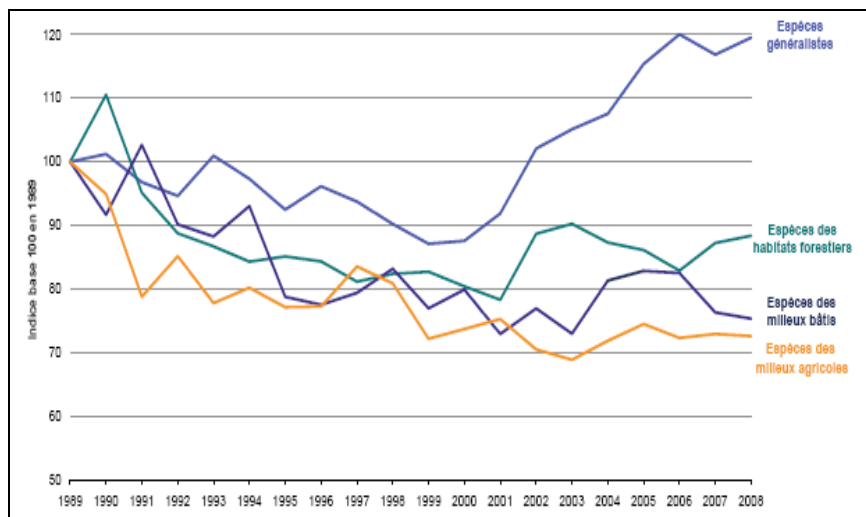
- **Défi n° 5 : conservation et gestion durable des ressources naturelles**
  - Indicateur n° 6 : l'indice d'abondance des populations d'oiseaux communs

Entre 1990 et 2008, les populations d'oiseaux communs de France métropolitaine ont globalement décliné (- 14 %). Cette tendance s'explique par un recul des populations d'espèces dites spécialistes, alors que celles des espèces généralistes sont en augmentation (+ 20 %). Les espèces fréquentant les milieux agricoles sont les plus touchées (- 24 %).

À l'échelle européenne, un indice agrégé a été mis au point à travers un programme paneuropéen de surveillance des oiseaux communs. Sur la période 1990-2006, les estimations portent sur 18 États membres. Les espèces agricoles ont connu le déclin le plus important : - 25 % dans l'UE (33 espèces suivies) et - 24 % en France (21 espèces suivies). Cette baisse amplifie la forte diminution observée dans la décennie 1980. Pour l'ensemble des populations d'oiseaux communs, la baisse est moins marquée. Elle est de - 10 % depuis 1990 pour l'UE (135 espèces suivies) et de - 14 % pour les 123 espèces de France métropolitaine. Depuis 2000 cependant, ces indices se stabilisent.

Les causes du déclin sont multiples. La dégradation ou la perte des habitats demeure la principale menace. L'action de l'UE pour préserver la biodiversité se fonde en priorité sur les directives « Oiseaux » et « Habitats-faune-flore ». L'ensemble des sites désignés au titre de ces deux directives constitue le réseau « Natura 2000 », en voie d'achèvement en Europe.

Graphique n° 6 : Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs en France



Note : pour 65 espèces d'oiseaux nicheurs, est calculé l'indice de variation d'abondance (variation annuelle du nombre d'individus) sur la période considérée (1989-2008), pour l'ensemble des sites suivis en France. Les espèces sont ensuite classées selon leur degré de spécialisation par rapport à trois grands types d'habitats, et la moyenne géométrique des indices des espèces d'un même groupe fournit l'indicateur de l'habitat considéré. France métropolitaine.

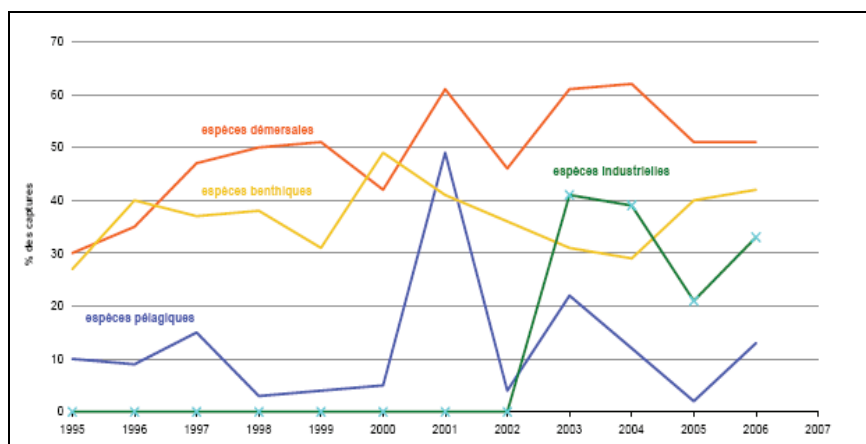
Source : Muséum national d'histoire naturelle, 2009.

- Indicateur n° 7 : les prises de poissons au-dessus des seuils de précautions (UE 25)

Dans les zones de pêche de l'Atlantique Nord-Est (Mer du Nord, Mer Baltique, Golfe de Gascogne et Péninsule ibérique) gérées par l'Union européenne, les poissons à forte valeur commerciale tels que le cabillaud, le merlan, la lotte, le carrelet, ou encore la sole, sont les plus menacés. En 2006, pour ces espèces, la moitié des captures était réalisée sur des stocks au-delà des seuils de précaution. La situation est moins tendue pour des espèces plus courantes comme le maquereau et le hareng. Par ailleurs, et ceci apparaît comme un fait récent, les espèces utilisées pour l'alimentation industrielle deviennent aussi nettement surexploitées. Il y a ainsi environ un tiers de prises en trop en 2006.

En France, une évaluation de l'état des stocks halieutiques est réalisée chaque année par l'Ifremer. 184 espèces sont suivies dans le sud de la Mer du Nord, la Manche orientale, la Mer Celtique, le Golfe de Gascogne et le Golfe du Lion. Partant de surexploitations des espèces commerciales ou d'intensité de pêches fortes ou très fortes, avec des espèces raréfiées (dorade rose, langouste...), les résultats de 2007 ne montrent pas globalement d'aggravation de l'effet des pêches. Toutefois sur les années récentes les stocks de hareng et de merlan apparaissent nettement plus faibles dans le sud de la mer du Nord et ceux de morue continuent à diminuer. Dans le golfe de Gascogne plusieurs espèces voient leur situation s'améliorer.

Graphique n° 7 : Prises de poissons au-dessus des seuils de précaution (UE-25)



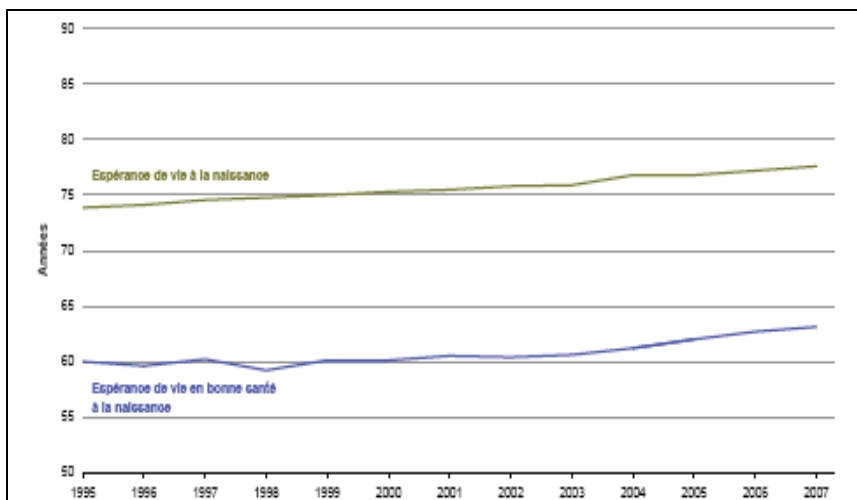
Note : la biomasse de précaution est le seuil d'effectif de population (en nombre d'individus reproducteurs) en-dessous duquel les risques de réduction des capacités reproductrices de la population deviennent très élevés. Le terme Limites biologiques de sécurité (LBS) est également employé.

Source : Eurostat, 2009.

- **Défi n° 6 : santé publique, prévention et gestion des risques**
  - Indicateur n° 8 : l'espérance de vie en bonne santé

En France, en 2007, l'espérance de vie « en bonne santé » à la naissance est estimée à 64,2 ans pour les femmes. Elle est plus faible pour les hommes (63,1 ans). Entre 1995 et 2003, l'espérance de vie en bonne santé à la naissance avait augmenté d'un an et demi pour les femmes et d'une demi-année pour les hommes, mais ces derniers bénéficient d'une nette amélioration récente qui a effacé cette différence d'évolution. Ces durées sont comparables à celles de pays voisins mais un peu inférieures à celles observées dans les pays nordiques. Pour les femmes et les hommes âgés de 65 ans, l'espérance de vie en bonne santé est respectivement de 9,9 et 9,4 années.

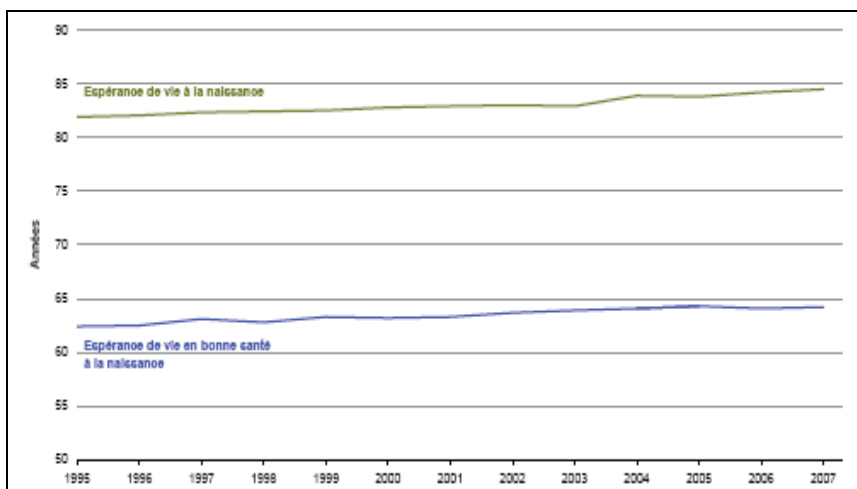
Graphique n° 8 : Espérance de vie et espérance de vie en bonne santé à la naissance en France (hommes)



Note : l'espérance de vie en bonne santé à la naissance mesure le nombre d'années qu'une personne à la naissance peut s'attendre à vivre en bonne santé. Les informations utilisées pour son calcul sont des mesures de proportions de la population d'un âge spécifique étant dans des conditions de bonne et de mauvaise santé, et des informations de mortalité par âge. Une condition de bonne santé est définie par l'absence de limitations d'activités ou l'absence d'incapacités. L'indicateur est calculé séparément pour les hommes et les femmes. L'espérance de vie à la naissance représente la durée de vie moyenne - l'âge moyen au décès - d'une génération fictive soumise aux conditions de mortalité de l'année. Elle caractérise la mortalité indépendamment de la structure par âge. France métropolitaine.

Source : INSEE - Eurostat, 2009.

Graphique n° 8 bis : Espérance de vie et espérance de vie en bonne santé à la naissance en France (femmes)

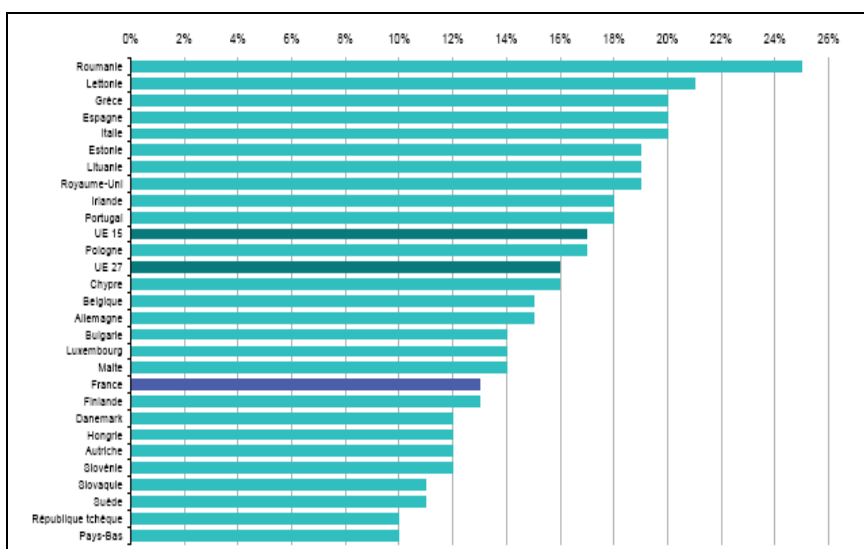


Note : Espérance de vie des femmes à la naissance : France métropolitaine ; espérance de vie en bonne santé des femmes : France métropolitaine, rupture de série en 2004.  
Source : INSEE - Eurostat, 2009.

- **Défi n° 7 : inclusion sociale, démographie et immigration**
  - Indicateur n° 9 : le taux de pauvreté monétaire

La pauvreté monétaire ainsi définie touche 13 % des personnes en France en 2007, mais presque 30 % des familles monoparentales. La moyenne européenne se situe à 16 %, avec des écarts importants entre pays : 11 ou 12 % en Suède et au Danemark, contre 19 % à 20 % au Royaume-Uni, en Italie ou en Espagne. Après avoir nettement diminué dans les années 1970-1980, et être resté sur une tendance à la baisse dans les années 1990, le taux de pauvreté ne se réduit plus.

Graphique n° 9 : Taux de pauvreté monétaire



Note : le taux de pauvreté monétaire correspond à la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros) fixé à 60 % du niveau de vie médian national (le niveau de vie dépassé par la moitié de la population, après transferts sociaux). 2007 pour la France, le Royaume-Uni et l'Irlande ; 2006 pour les autres pays et l'UE. France métropolitaine.

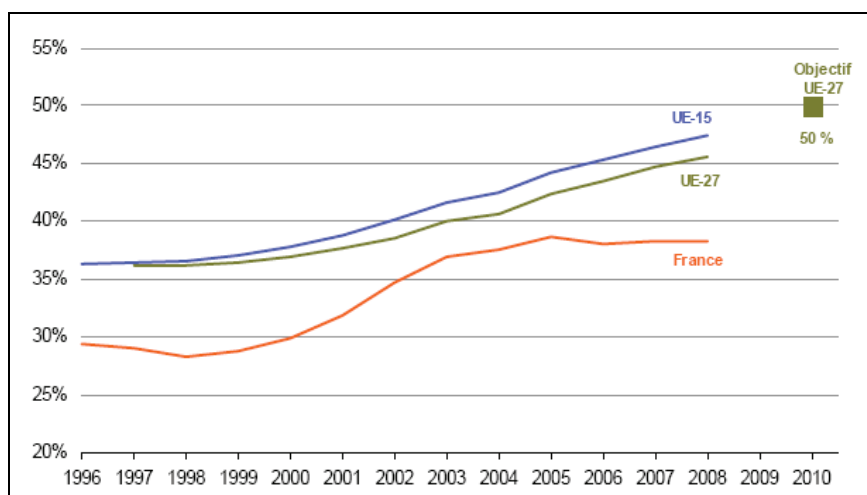
Source : INSEE, Eurostat, 2009.

- Indicateur n° 10 : le taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans

En 2008, le taux d'emploi moyen des travailleurs âgés de 55 à 64 ans est de 45,6 % dans l'UE-27, mais seulement de 38,3 % en France alors que l'objectif de l'UE comme de la France est d'atteindre 50 % en 2010. Une amélioration sensible a eu lieu depuis 2000 mais elle est en partie due à un effet de structure démographique, avec l'arrivée dans la tranche d'âge de générations plus nombreuses et plus actives.

Face à la perspective du vieillissement des populations européennes, les questions de solidarité entre générations ne sont pas sans lien avec la soutenabilité du développement, notamment en termes de finances publiques. Le taux de dépendance vieillesse, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus et le nombre de personnes de 15 à 64 ans, est à ce titre un indicateur complémentaire intéressant. Il renseigne sur la capacité d'une société à prendre en charge le bien-être des personnes âgées (retraites, santé...). En France, le rapport entre le nombre de retraités et les personnes d'âge actif va presque doubler à l'horizon 2040, passant de 25 à 40 %. L'Espagne et l'Italie subiront les chocs les plus importants avec des ratios supérieurs à 65 % au même horizon.

Graphique n° 10 : Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans



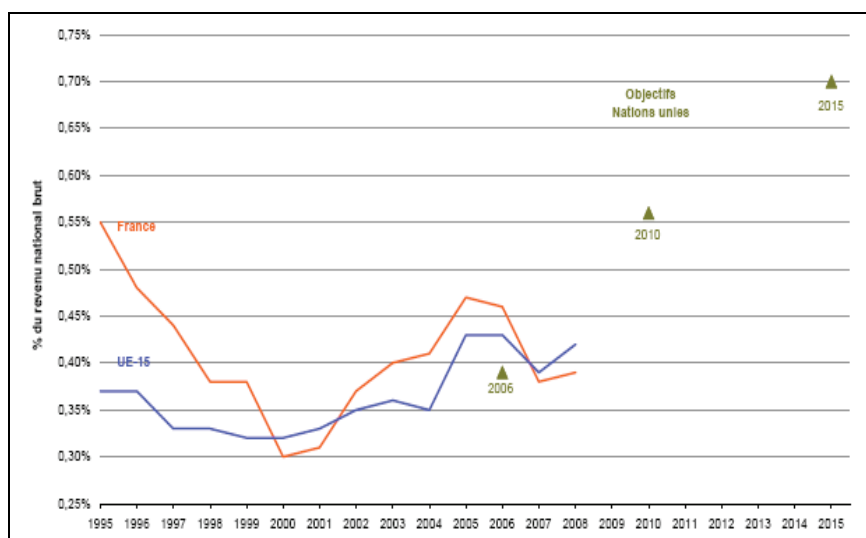
Note : le taux d'emploi des personnes âgées est obtenu en divisant le nombre de personnes occupées âgées de 55 à 64 ans par la population totale de la même tranche d'âge.

Source : Eurostat, 2009.

- **Défi n° 8 : pauvreté dans le monde et défis internationaux en matière de développement durable**
  - Indicateur n° 11 : l'aide publique au développement

En 2008, l'APD de l'UE-15 représente 0,42 % de son revenu national brut (RNB). L'objectif de 0,39 % en 2006 a été dépassé. Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, les trois donateurs les plus importants en volume, y consacrent respectivement 0,43 %, 0,39 % et 0,38 % en 2008. Pour la France et le Royaume-Uni, cette part s'est infléchie depuis 2005 alors que les engagements pris par les pays européens en 2000 devant les Nations Unies dans le cadre des objectifs dits du « Millénaire » demandent un effort accru : 0,7 % en 2015, avec une étape intermédiaire à 0,56 % en 2010. À l'opposé, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas ont d'ores et déjà dépassé cet objectif 2015 de 0,7 %.

Graphique n° 11 : Aide publique au développement



Note : l'Aide publique au développement (APD) est définie comme le montant net des dons et prêts accordés à des conditions favorables par des organismes publics aux pays et aux territoires figurant sur la liste des bénéficiaires du « Comité d'aide au développement » (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Outre les apports financiers, l'aide englobe la coopération technique.

Source : Eurostat, 2009.

- **Défi n° 9 : Gouvernance et territoires (pas d'indicateur phare)**

À l'origine, la « Disponibilité de l'administration en ligne » avait été retenue en tant qu'indicateur. Cet indicateur, élaboré au niveau européen, fournissait le pourcentage de 20 services publics de base totalement disponibles en ligne, c'est-à-dire pour lesquels il était possible d'effectuer un traitement électronique complet. La mesure était basée sur un échantillon d'adresses électroniques de sites publics convenus avec les États membres comme étant appropriés pour chaque service. Cet indicateur a depuis été abandonné.

## 2. Une vision plus diversifiée est nécessaire

Notre assemblée a souligné dès mai 2009 (*La conjoncture économique et sociale en 2009*, JO n° 16 du 3 juin 2009) que la crise actuelle était loin de n'être que financière : elle trouve, en réalité, sa source dans une répartition de plus en plus inégalitaire des revenus à l'intérieur de chaque pays comme au niveau international et dans les déséquilibres internationaux (excédents ou déficits commerciaux structurels, endettement massif de certains États, etc.). Réguler la finance et réduire sa ponction sur les richesses créées est certes nécessaire (et encore largement en devenir) mais ne suffira donc pas pour juguler la crise (pas plus d'ailleurs que les discours purement moraux) : il faut, selon le CESE, s'attaquer aux racines plus profondes des dysfonctionnements de l'économie

mondiale pour aller dans le sens d'un meilleur équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Il s'agit de rien de moins que de passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être.

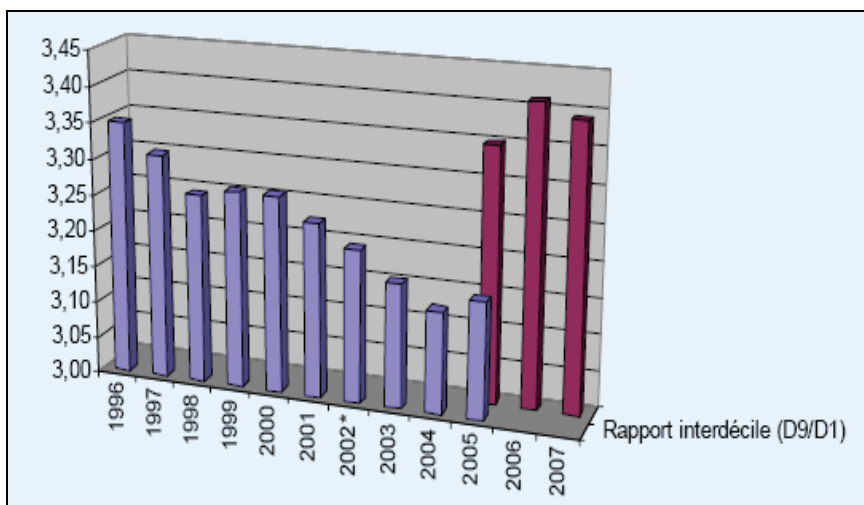
Cela justifie de s'intéresser de près à la question des inégalités et, plus généralement, à la situation de notre pays du point de vue de la cohésion sociale.

- Le rapport inter-décile de niveau de vie

En 2007 sur la population de France métropolitaine, le niveau de vie annuel (y compris les revenus sociaux) correspondant au premier décile de la distribution était de 10 010 euros par an, le niveau de vie médian de 18 170 euros et celui du 9<sup>ème</sup> décile se situait à 33 900 euros par an. Le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) se situait à 10 900 euros (soit 910 euros mensuel). Le rapport inter-décile était ainsi de 3,39. Il apparaît stable depuis 2005. Sur un champ plus étroit de revenus, il a légèrement diminué entre 1996 et 2005.

Il est à noter que la part du 1 % des salaires les plus élevés dans le total de la masse salariale est en nette progression en France (comme d'ailleurs de manière générale dans les pays développés) depuis le début des années 2000 (5,52 % en 1999, 6,55 % en 2006, cf. Jean-Philippe Cotis, *Partage de la valeur ajoutée, le partage des profits et écarts de rémunération en France*, Rapport au Président de la République, mai 2009). On sait que ce phénomène n'est pas sans lien avec la crise économique et financière encourus (cf. II-, B-, 2, *infra*).

Graphique n° 12 : Rapport interdécile D9/D1 revenus



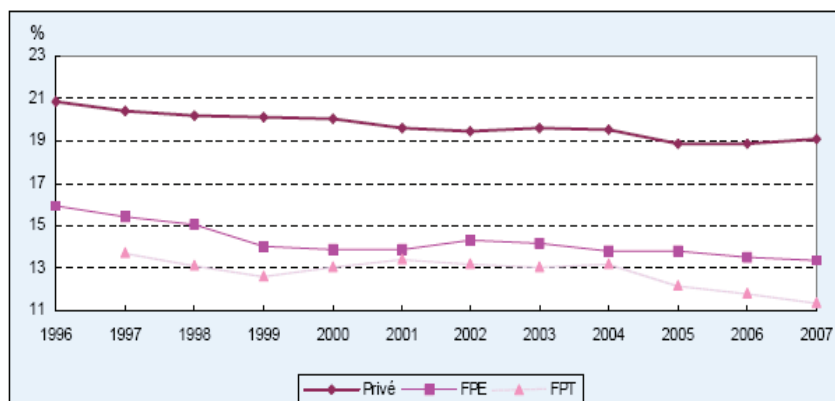
Le rapport D9/D1 met en évidence l'écart entre le haut et le bas de la distribution ; c'est une des mesures de l'inégalité de cette distribution. Ce rapport est calculé sur la distribution des niveaux de vie par personne. À chaque membre d'un ménage est affecté le revenu par Unité de consommation (UC) du ménage. Champ : France métropolitaine. Ménages dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. L'ERFS à partir de 2005 prend en compte les transferts sociaux réels et une meilleure couverture des revenus du patrimoine.

Source : INSEE-DGI, enquêtes revenus fiscaux 1996-2005 et INSEE-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA Enquêtes revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2005 à 2007. Une autre rupture existe en 2002.

- L'écart de salaires hommes-femmes

L'écart de salaire moyen entre hommes et femmes pour les salariés à temps complet du secteur privé et semi-public est de 19 % en 2007 au bénéfice des hommes. Il a diminué de 2 points environ en 10 ans. Il est structurellement plus faible dans la fonction publique, où il a connu une diminution un peu plus rapide. L'importance des postes à temps partiel pour les femmes accentue l'écart entre hommes et femmes en termes de revenu salarial, même en se centrant sur les 25-55 ans.

Graphique n° 13 : écart salarial entre les hommes et les femmes



Champ : salariés à temps complet du secteur privé et semi public – Ensemble des agents des services civils de l'État, France métropolitaine. FPE : fonction publique État. FPT : fonction publique territoriale.

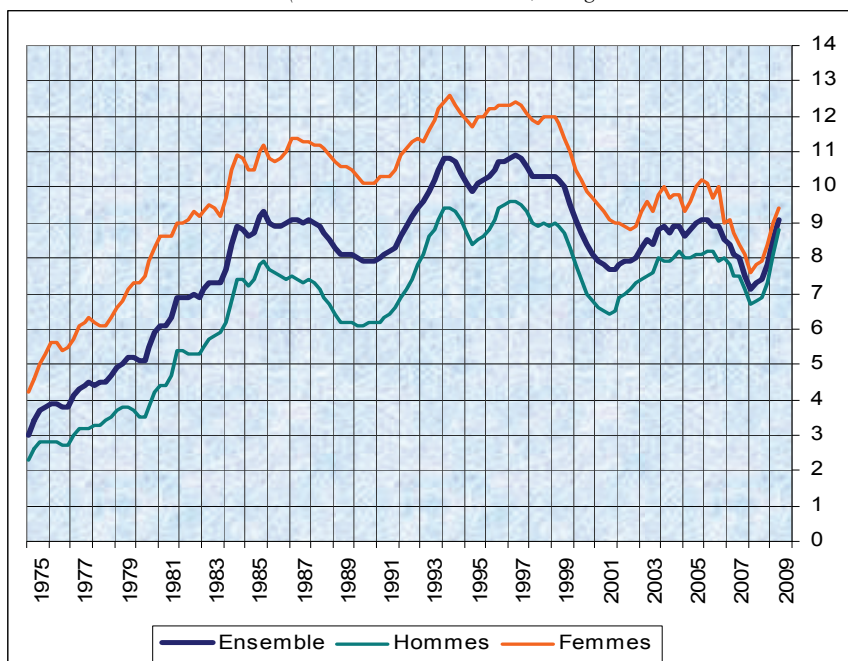
Sources : INSEE, DADS (exploitation au 1/25 jusqu'en 2001 pour l'ensemble des secteurs, au 1/12 à partir de 2002 pour le secteur privé et exhaustive pour la FPT) - fichiers de paie des agents de l'État en 2007 (semi définitif), INSEE.

- Chômage et sous-emploi

Le taux de chômage au sens du BIT dépasse à nouveau les 9 % de la population active (9,5 % avec les DOM au deuxième trimestre 2009). Il était situé à moins de 7 % en 2007. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans (en âge révolu), se situait à 19,1% en 2008 mais devrait nettement augmenter en 2009. Il est en effet très sensible aux retournements économiques, non seulement parce que les difficultés sur le marché du travail se répercutent fortement sur les nouveaux entrants mais aussi parce qu'elles pèsent également sur le nombre d'actifs de 15-24 ans, incitant les jeunes à poursuivre leurs études. Après avoir fortement diminué de 1997 à 2001 (de 27,8 % à 18,9 %), ce taux de chômage s'était retourné à la hausse entre 2001 et 2006. La France est un des pays européens qui se distingue par un taux de chômage des jeunes élevé, structurellement supérieur à la moyenne européenne (et plus particulièrement à l'Allemagne et l'Italie) en partie du fait de l'organisation de son système de formation.

Graphique n° 14 : Le taux de chômage de la France au sens du BIT  
dépasse à nouveau les 9 % de la population active

(données trimestrielles en %, corrigées des variations saisonnières)



Note : en application de la définition internationale adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT), un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Champ : France métropolitaine.

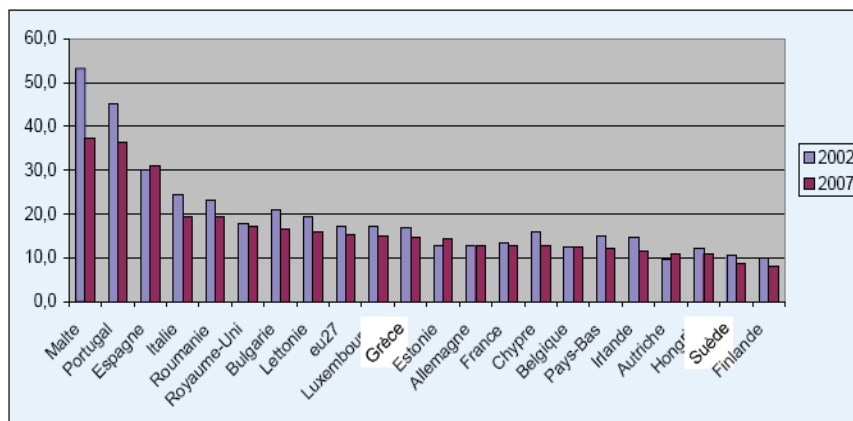
Source : INSEE.

Notre pays compte ainsi à nouveau plus de 4 millions de personnes à la recherche d'un emploi. Il convient aussi de tenir compte du « halo du chômage » qui recouvrait, en 2007, 770 000 inactifs souhaitant travailler sans pour autant être recensés comme chômeurs au sens du BIT (Élise Coudin et Hélène Thélot, *Le halo du chômage : entre chômage BIT et inactivité*, INSEE première n° 1260, octobre 2009). C'est là l'effet direct de la crise mais pas seulement : c'est aussi la conséquence d'une insuffisante préoccupation en faveur de l'emploi comme le montre la montée du sous-emploi (qui comprend les personnes actives occupées au sens du BIT travaillant à temps partiel, souhaitant travailler davantage et étant disponibles pour le faire ou qui ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel, ralentissement des affaires, réduction saisonnière d'activité ou mauvais temps) : en 2007, 1,419 million de personnes étaient en sous emploi ; c'est aussi dans cette catégorie d'emplois que l'on trouve massivement les « travailleurs pauvres ».

- Les échecs de l'école

La détention d'un niveau d'éducation secondaire supérieur peut être considérée comme une garantie de disposer d'un bagage scolaire suffisant pour participer à la société de la connaissance, avec les mutations qu'elle comporte potentiellement. C'est pourquoi les gouvernements européens se sont fixés comme objectif qu'à l'horizon 2010, les « *sorties précoces* » au sein des 18-24 ans c'est à dire les jeunes qui ne sont plus en formation et n'ont pas eu de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur représentent moins de 10 % de cette classe d'âge.

Graphique n° 15 : « Sorties précoces » : part des 18-24 ans qui ne sont plus en formation et n'ont pas atteint un niveau d'éducation secondaire supérieur



Note : les données sont en %. L'indicateur mesure la proportion de jeunes de 18-24 ans qui n'étudient plus et n'ont pas terminé avec succès l'enseignement secondaire supérieur (CITE 0 à 2 inclus). En France, il s'agit des jeunes de cette classe d'âge qui ne poursuivent plus ni études ni formation et n'ont ni CAP ni BEP ni diplôme plus élevé. Cet indicateur fait partie des indicateurs de Lisbonne sur la société de la connaissance et la recherche ; il est associé à l'objectif de réduire l'échec scolaire. Il est calculé à partir de l'enquête force de travail. Une rupture dans la série pour la France est intervenue en 2003 avec le passage à l'enquête emploi trimestrielle. Rupture de série également pour le Royaume-Uni et la Suède. Source et calculs : Eurostat, enquêtes force de travail (2<sup>ème</sup> trimestre).

L'effort fait par la France entre 2000 et 2007 pour atteindre la cible apparaît modéré (baisse de 0,5 points) à la différence de la période 1996-2000 où le taux de sorties précoces avait baissé de 5 points. Sur la période récente, l'effort a été plus marqué dans l'ensemble de l'Union européenne où ce taux de sorties précoces se situe à 15,2 % en 2007 (contre 17,6 % en 2000). L'Allemagne et davantage les Pays Bas ont connu une amélioration comparable (baisse de 2 à 3 points depuis 2000) qui les positionnent désormais au même niveau ou à un niveau plus avantageux que la France.

\*

\*                      \*

Au total, le constat que l'on peut faire quant à la mise en œuvre de la SNDD et l'ancrage de la logique de développement durable dans notre pays est pour le moins décevant : on est encore très loin des objectifs généraux assignés aux politiques publiques en 2003 et réitérés au niveau international. Au demeurant, c'est à la même conclusion que parvient le Comité économique et social européen dans son avis déjà cité : *« Le document montre que les évolutions signalées sont presque exclusivement insatisfaisantes. L'on a beaucoup investi dans les questions de climat et d'énergie ces dernières années, mais les effets, dans la majorité des cas, restent modestes. Le transport est un autre domaine dans lequel les politiques n'ont pas réussi à inverser la tendance à l'augmentation des émissions. D'une manière générale, on ne trouve d'exemples positifs que pour des actions sporadiques - telle ou telle proposition de loi prometteuse ou initiative novatrice -, mais, on ne relève aucune tendance transversale de nature à inverser l'évolution négative... En dépit de rares tendances positives, il ne fait aucun doute que sous sa forme actuelle, la stratégie de développement durable de l'UE ne parvient pas à atteindre ses objectifs. Pour être efficace, la stratégie européenne de développement durable a besoin d'une structure de gouvernance complètement nouvelle, qui implique notamment une dotation en personnel et un budget adéquats, ainsi que des mécanismes permettant de contrôler sa mise en œuvre ».*

## Document 2 : Les recommandations de la commission « Stiglitz »

La commission a avancé 12 recommandations :

**1)- Dans le cadre de l'évaluation du bien-être matériel, se référer aux revenus et à la consommation plutôt qu'à la production :** les niveaux de vie matériels sont plus étroitement associés à la mesure du revenu national réel et à celles du revenu réel et de la consommation réelle des ménages qu'au PIB ; la production peut, en effet, croître alors que les revenus décroissent et *vice-versa*, lorsqu'on tient compte de la dépréciation, des flux de revenus à destination et en provenance de l'étranger et des différences entre les prix des biens produits et ceux des biens consommés.

**2)- Mettre l'accent sur la perspective des ménages.** Cela suppose de prendre en compte les transferts entre secteurs (impôts perçus par l'État, prestations sociales versées, intérêts d'emprunt des ménages...). Pour être exhaustifs, les revenus et la consommation des ménages doivent également inclure les services en nature fournis par l'État tels que les services subventionnés, notamment de santé et d'éducation.

**3)- Prendre en compte le patrimoine en même temps que les revenus et la consommation :** si les revenus et la consommation sont essentiels pour l'évaluation des niveaux de vie, ils ne peuvent servir d'outil d'appréciation que conjointement avec des informations sur le patrimoine. Les mesures de la richesse sont essentielles pour appréhender la soutenabilité : ce qui est transféré vers l'avenir doit nécessairement s'exprimer en termes de stocks de capital physique, naturel, humain ou social. L'évaluation appropriée de ces stocks joue un rôle crucial, même si elle est souvent problématique.

**4)- Accorder davantage d'importance à la répartition des revenus, de la consommation et des richesses :** la notion de consommation médiane (de revenu médian, de richesse médiane) offre un meilleur outil de mesure de la situation de l'individu ou du ménage « *représentatif* » que celle de consommation moyenne, de revenu moyen ou de richesse moyenne. Il importe aussi de savoir ce qui se passe au bas comme au sommet de l'échelle de la répartition des revenus et de la richesse.

**5)- Élargir les indicateurs de revenus aux activités non marchandes :** en particulier, les activités domestiques devraient faire l'objet périodiquement de comptes satellites de la comptabilité nationale de base. Dans les pays en développement, la production de biens par les ménages (alimentation ou logement, par exemple) joue un rôle important : il convient de prendre en compte la production de ces biens par les familles pour évaluer les niveaux de consommation des ménages. De même, consommer le même panier de biens et de services mais en travaillant 1 500 heures dans l'année au lieu de 2 000 implique un niveau de vie plus élevé. Bien que la valorisation des loisirs soulève de multiples difficultés, il est nécessaire de tenir compte de leur importance quantitative pour pouvoir établir des comparaisons de niveaux de vie dans le temps et dans l'espace.

**6)- La qualité de la vie dépend des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les personnes et de leur « capacités » (capacités dynamiques) :** il conviendrait d'améliorer les mesures chiffrées de la santé, de l'éducation, des activités personnelles et des conditions environnementales. En outre, un effort particulier devra porter sur la conception et l'application d'outils solides et fiables de mesure des relations sociales, de la participation à la vie politique et de l'insécurité, ensemble d'éléments dont on peut montrer qu'il constitue un bon prédicteur de la satisfaction que les gens tirent de leur vie. Les informations qui permettent d'évaluer la qualité de la vie vont au-delà des déclarations et des perceptions des personnes ; elles incluent également la mesure de leurs « *fonctionnements* » (la mise en œuvre de leurs capacités) et de leurs libertés. Ce qui importe réellement, en effet, ce sont les « *capacités* » dont disposent les personnes, c'est-à-dire l'ensemble des possibilités qui s'offrent à elles et leur liberté de choisir le type de vie auquel elles attachent de la valeur. Il existe un consensus sur le fait que la qualité de la vie dépend de la santé et de l'éducation, des conditions de vie quotidienne (dont le droit à un emploi et à un logement décent), de la participation au processus politique, de l'environnement social et naturel des personnes et des facteurs qui définissent leur sécurité personnelle et économique.

**7)- Les indicateurs de la qualité de la vie devraient, dans toutes les dimensions qu'ils recouvrent, fournir une évaluation exhaustive et globale des inégalités :** les inégalités de qualité de vie devront être évaluées entre personnes, catégories socio-économiques, sexes et générations, en accordant une attention particulière aux inégalités d'origine plus récente comme celles liées à l'immigration.

**8)- Des enquêtes devront être conçues pour évaluer les liens entre les différents aspects de la qualité de la vie de chacun, et les informations obtenues devront être utilisées lors de la définition de politiques dans différents domaines :** le développement de mesures de ces effets cumulés impose de collecter des informations sur la « *répartition combinée* » des aspects essentiels de la qualité de vie auprès de toute la population d'un pays au moyen d'enquêtes spécifiques.

**9)- Les instituts de statistiques devraient fournir les informations nécessaires pour agréger les différentes dimensions de la qualité de la vie et permettre ainsi la construction de différents indices :** au-delà du niveau moyen de satisfaction de la vie dans un pays ou des indices composites regroupant des moyennes dans différents domaines objectifs comme l'Indice de développement humain, d'autres mesures pourraient être mises en œuvre si les autorités statistiques nationales procédaient aux investissements requis pour collecter les données nécessaires à leur calcul. Il s'agit notamment de mesures de la proportion du temps au cours de laquelle le sentiment exprimé dominant est négatif, de mesures basées sur le comptage des occurrences et l'évaluation de la gravité de différents aspects objectifs de la vie des personnes, et de mesures (en équivalent revenu) basées sur les états et les préférences de chacun. Des mesures subjectives de la qualité de la vie devraient ainsi être réalisées.

**10)- Les instituts de statistiques devraient intégrer à leurs enquêtes des questions visant à connaître l'évaluation que chacun fait de sa vie, de ses expériences et priorités.** Le bien-être subjectif comprend différents aspects (évaluation cognitive de la vie, bonheur, satisfaction, émotions positives comme la joie ou la fierté, émotions négatives comme la souffrance ou l'inquiétude) : chacun de ces aspects devrait faire l'objet d'une mesure distincte afin de dégager une appréciation globale de la vie des personnes.

**11)- L'évaluation de la soutenabilité nécessite un ensemble d'indicateurs bien défini.** Les composantes de ce tableau de bord devront avoir pour trait distinctif de pouvoir être interprétées comme des variations de certains « *stocks* » sous-jacents. Un indice monétaire de soutenabilité a sa place dans un tel tableau de bord ; toutefois, en l'état actuel des connaissances, il devrait demeurer principalement axé sur les aspects économiques de la soutenabilité. Pour mesurer la soutenabilité, nous devons au moins pouvoir disposer d'indicateurs qui nous renseignent sur les changements intervenus dans les quantités des différents facteurs importants pour le bien-être futur. En d'autres termes, la soutenabilité exige la préservation ou l'augmentation simultanées de plusieurs « *stocks* » : les quantités et qualités non seulement des ressources naturelles mais aussi du capital humain, social et physique.

**12)- Les aspects environnementaux de la soutenabilité méritent un suivi séparé reposant sur une batterie d'indicateurs physiques sélectionnés avec soin.** Il est nécessaire, en particulier, que l'un deux indique clairement dans quelle mesure nous approchons de niveaux dangereux d'atteinte à l'environnement (du fait, par exemple, du changement climatique ou de l'épuisement des ressources halieutiques). En particulier, un indicateur clair des accroissements de la concentration de GES dans l'atmosphère proches des niveaux dangereux de changement climatique (ou encore des niveaux d'émissions susceptibles de déboucher à l'avenir sur de telles concentrations) serait très utile.

Document 3 : Les propositions de la commission de concertation sur les indicateurs du développement durable

### **Contexte économique et social**

- 0.1.1 Revenu national net par habitant et PIB/habitant (indicateur Union européenne) (sur un même graphique) ;
- 0.2 Taux de chômage et taux de sous emploi sur un même graphique (au sens du BIT) ;
- 0.3 Distribution des revenus : rapport du revenu moyen du dernier décile sur celui du premier décile et rapport interdécile
- 0.4 Démographie : taux de fécondité.

*À examiner plus attentivement pour un éventuel développement ultérieur Travail décent - qualité du travail, (voir travaux de l'OIT et questions de faisabilité de abordées à l'occasion du rapport de Foucauld du CNIS)*

### **Défi 1 - Changement climatique et énergie propre**

#### Indicateurs phares (1<sup>er</sup> niveau) :

- 1.1.1 Émissions totales de gaz à effet de serre (UE) ;
- 1.1.2 Empreinte carbone : émissions de CO<sub>2</sub> (à terme GES) liées à la demande finale nationale<sup>2</sup> ;
- 1.1.3 Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire puis finale (UE) avec leur décomposition (bois, hydro-électricité, éolien, photovoltaïque, agro-carburants).

#### Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

- 1.2.1 Consommation d'énergie par habitant et Intensité énergétique (consommation d'énergie rapportée au PIB) ;
- 1.2.2 Émissions de GES par secteurs (agriculture, industrie, transports, habitat tertiaire...) ;
- 1.2.3 Consommation d'énergie du secteur résidentiel-tertiaire.

*À noter :*

*L'évolution des déchets nucléaires proposée comme indicateur n'est pas retenue ici mais dans le défi 5 santé et gestion des risques (en indicateur complémentaire aux indicateurs phares).*

---

<sup>2</sup> avec prise en compte des émissions liées aux échanges extérieurs et donc aux importations notamment.

## **Défi 2 - Transports et mobilité durables**

### Indicateur phare (1<sup>er</sup> niveau) :

- 2.1.1 Consommation d'énergie dans les transports par habitant et par rapport au PIB (UE) (sur un même graphique).

### Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

- 2.2.1 Répartition modale des transports de voyageurs (véhicules particuliers, autobus-autocar, rail, avion) ;  
 2.2.2 Utilisation des transports en commun : part des transports en commun dans le total des transports terrestres de voyageurs (en voyageurs-km) ;  
 2.2.3 Répartition modale des transports de marchandises ;  
 2.2.4 Émissions de polluants des transports (NOx et particules) ;  
 2.2.5 Contributions de la France aux émissions du transport international maritime et aérien.

### *À développer :*

- 2.3.1 *Évolution de l'offre de transports en commun ;*  
 2.3.2 *Temps passé dans les transports pour les trajets quotidiens ;*  
 2.3.3.1 *Appréhension de la mobilité contrainte (km et temps passé) et de son évolution.*

## **Défi 3 - Consommation et production durables**

### Indicateur phare (1<sup>er</sup> niveau) :

- 3.1.1 Productivité des ressources (PIB rapporté à la consommation intérieure de matières) (UE) et niveau absolu de consommation intérieure de matières par habitant

### Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

- 3.2.1 Évolution de la production de déchets par émetteur (ménages, agriculture, industrie, bâtiment, tertiaire) (disponible tous les deux ans) ;  
 3.2.2 Taux de recyclage des déchets ;  
 3.2.3 Part de la SAU en agriculture biologique (objectif 20 % en 2020) ;  
 3.2.4 Emploi dans les éco-activités (indice d'évolution).

### *Non retenu*

*Empreinte écologique (voir le choix d'une empreinte carbone dans le défi 1 et les différents rapports et analyses existants sur « l'empreinte écologique »)*

*À examiner plus attentivement pour un éventuel développement ultérieur :*

- 3.3.1 *Empreinte eau (problèmes de définition, de pertinence au niveau national et de faisabilité) ;*
- 3.3.2.1 *% d'« éco-produits » dans la consommation des ménages (problème de définition, place marginale dans la consommation des ménages en raison du faible poids des produits potentiellement concernés) ;*
- 3.3.2.2 *Contenu en CO<sub>2</sub> de la consommation courante des ménages (source d'information à mobiliser et expertiser) ;*
- 3.3.2.3 *« Habitat durable » dans le parc des logements (voire dans le parc de logement social).*

#### **Défi 4 - Conservation et gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles**

Indicateurs phares (1<sup>er</sup> niveau) :

- 4.1.1 *Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs (UE) ;*
- 4.1.2 *Évolution de l'artificialisation des sols.*

Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

- 4.2.1 *Part des captures au niveau de l'UE seulement<sup>3</sup> en fonction de l'état des stocks halieutiques (UE) ;*
- 4.2.2 *Indicateur synthétique de la qualité des eaux superficielles ;*
- 4.2.3 *Consommation de produits phytosanitaires.*

*À développer :*

- 4.3.1 *Nitrates ou pesticides dans les eaux souterraines*

*A examiner plus attentivement pour un éventuel développement ultérieur :*

- 4.3.2 *Fragmentation des espaces naturels (problème de faisabilité) ;*
- 4.3.4 *Biodiversité domestique (espèces utilisées dans l'agriculture-élevage) ;*
- 4.3.5 *Aires protégées ;*
- 4.3.6 *État écologique des masses d'eau.*

*À noter :*

*Si l'artificialisation des sols remplace le stock de ressources halieutiques comme indicateur phare, bien que ce dernier soit un indicateur européen, c'est évidemment en raison des demandes en ce sens, mais aussi parce que ce dernier indicateur n'est disponible qu'au niveau de l'ensemble de l'Union.*

---

<sup>3</sup> Il n'y a pas de niveau national disponible.

## **Défi 5 - Santé publique, prévention et gestion des risques**

### Indicateur phare (1<sup>er</sup> niveau) :

- 5.1.1 Espérance de vie avec des éléments par catégorie professionnelle et espérance de vie en bonne santé à la naissance (UE)

### Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

- 5.2.1 Accidents du travail ;  
 5.2.2 Maladies professionnelles (avec les précautions nécessaires) ;  
 5.2.3 Besoins de soins de santé non satisfaits : indicateur biennal de renoncement aux soins pour des raisons financières selon le type de couverture complémentaire ;  
 5.2.4 Taux de suicide ;  
 5.2.5 Déchets nucléaires (tous les 3 ans : production de déchets dangereux).

### *À développer :*

- 5.3.1 *Accès aux soins : temps d'accès aux soins par spécialité ;*  
 5.3.1.1 *Risques naturels : population dans les zones inondables (9 régions disponibles).*

### *À examiner plus attentivement pour un éventuel développement ultérieur :*

- 5.3.2 *Risques industriels (comment définir un indicateur pertinent ?)*

## **Défi 6 - Insertion sociale, démographie et immigration**

### Indicateurs phares (1<sup>er</sup> niveau) :

- 6.1.1 Taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux (UE) ;  
 6.1.2 Taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 à 64 ans (UE) complété par celui des 55-59 ans ;  
 6.1.3 Insertion des jeunes : part des hors emploi et hors formation parmi les 16-25 ans.

### Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

- 6.2.1 Nombre de ménages surendettés ;  
 6.2.2 Pauvreté en conditions de vie (sur l'ensemble contrainte budgétaire, retards de paiement, restrictions de consommation, difficultés de logement) ;  
 6.2.3 Difficultés de logement<sup>4</sup>: surpeuplement et privations de confort ;

---

<sup>4</sup> Hors absence de logement ou logement de fortune.

- 6.2.4 Inégalités salariales entre les hommes et les femmes : Revenus salariaux médians des salariés de 25 à 55 ans selon le sexe (cf. indicateurs d'inégalités sociales<sup>5</sup> ;
- 6.2.5 Taux de chômage de longue durée ;
- 6.2.6 Dette publique (en % du PIB), et endettement des entreprises et des ménages ;
- 6.2.7 Structure par grandes classes d'âge de la population.

*Non retenu :*

*Accès au logement (en raison du caractère quinquennal d'une des sources à mobiliser) ;*

*Précarité énergétique : l'appréhension statistique du phénomène est complexe ; il relève davantage d'analyses à mener que d'un indicateur en évolution.*

*À examiner plus attentivement pour une intégration ou un éventuel développement ultérieur :*

- 6.3.1 *Part des salariés handicapés dans le total des salariés ;*
- 6.3.1.1 *Mixité sociale (comment définir un indicateur pertinent et comment le mesurer au niveau national) ;*
- 6.3.4.1 *Performance énergétique des logements<sup>6</sup> (quelle source d'information serait réellement utilisable compte tenu des divers biais affectant les DPE ?).*

## **Défi 7 - Défis internationaux en matière de DD et pauvreté dans le monde**

Indicateur phare (1<sup>er</sup> niveau) :

- 7.1.1 Aide publique au développement (UE)

Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau) :

Part des importations dans la consommation intérieure de matières et flux indirects mobilisés par tonne de matières importées.

*Non retenu :*

*Montant des fonds de soutien aux pays du sud pour la lutte contre le réchauffement climatique (multiplicité des doubles comptes avec des fonds pouvant alimenter d'autres fonds, et variété possible des instruments financiers et économiques sur ce sujet)*

<sup>5</sup> Disponible depuis 2002 seulement, il inclut les différences de temps de travail. Cet indicateur remplace la comparaison des salaires moyens à temps complet.

<sup>6</sup> Un tel indicateur peut d'ailleurs relever davantage du défi 1 sur le changement climatique et l'énergie.

**Défi 8 - Société de la connaissance**Indicateurs phares (1<sup>er</sup> niveau) :

- 8.1.1 Sorties précoces des 18-24 ans (sans diplôme du secondaire supérieur) ;
- 8.1.2 Part de la R&D dans le PIB (avec déclinaison privé-public).

Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau)

- 8.2.1.1 Difficultés de lecture chez les jeunes : enquête PISA disponible tous les 3 ans (ou indicateur du ministère à partir des tests aux journées d'appel à la défense) ;
- 8.2.1.2 Part des diplômés du supérieur parmi les 25-34 ans (et comparaison avec les 25-64 ans) ;
- 8.2.1.3 Formation continue (par catégorie socioprofessionnelle et/ou tranche d'âge) ;
- 8.2.1.4 Baromètre de la connaissance par les ménages de la notion de développement durable.

*Non retenu :*

*Restriction de la R&D à une partie seulement (cf. proposition hors OGM et hors génétique)*

**Défi 9 - Gouvernance**Indicateur phare (1<sup>er</sup> niveau) : Pas d'indicateur phare européen.

- 9.1.1.1 Participation des femmes aux instances de gouvernance ; proportion de membres du Sénat, avec illustrations complémentaires (élus à l'Assemblée nationale, dirigeants de la fonction publique, cadres du privé)

Indicateurs complémentaires (2<sup>ème</sup> niveau)

- 9.2.1 Taux de la participation aux élections en comparaison avec les élections antérieures de même type ;
- 9.2.2 Participation à la vie associative (tous les deux puis trois ans à partir de 2006) ;
- 9.2.3 Nombre de plans climat territoriaux et d'Agendas 21 locaux dont ceux reconnus au titre du dispositif de reconnaissance national.

*Non retenu :*

*Part des taxes environnementales et sur le travail dans le total des taxes (indicateur de moyen d'action politique, et non de résultats, posant de plus des questions de définition)*

Document 4 : Le projet de stratégie nationale de développement durable  
2009-2013

**Préambule à la stratégie nationale du développement durable 2009-2013**

Le sommet de Rio en 1992 avait dressé un état alarmant de la planète. Depuis lors, la communauté internationale a pris conscience progressivement des enjeux du développement durable et de la nécessité d'interroger nos cultures, et nos modes de vie et nos stratégies de recherche et de développement pour les relever.

Tous les pays ont été invités à élaborer des stratégies de développement durable afin de mettre en œuvre des politiques globales cohérentes.

En France pour la première fois, la Stratégie nationale de développement durable 2003-2008 (SNDD), actualisée en 2006 pour la mettre en cohérence avec la stratégie européenne (SEDD), a fait du développement durable une composante de l'action publique.

Les marques d'intérêt des décideurs et des administrations furent modestes. Certains découvraient avec intérêt le concept même de développement durable ; d'autres s'interrogeaient sur son utilité et sa traduction concrète. À tous, l'intégration effective du développement durable dans les politiques publiques semblait encore lointaine.

Six ans plus tard, le contexte a radicalement changé. Le phénomène du changement climatique à l'échelle mondiale, le Grenelle de l'environnement en France, et la crise économique et financière mondiale ont accéléré le changement des mentalités, faisant du développement durable une priorité pour tous.

Les objectifs ambitieux fixés par le chef de l'État dans son discours de conclusion des travaux du Grenelle de l'environnement du 25 octobre 2007, l'instauration du cadre législatif indispensable à leur concrétisation ont fait entrer notre pays dans une dynamique nouvelle que cette deuxième stratégie nationale 2009-2013 vient formaliser.

Selon l'article 1 de la loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009, la SNDD *doit être « élaborée par l'État en cohérence avec la Stratégie européenne de développement durable (SEDD) et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations ».*

Anticipant le vote de la loi et comme le veulent les principes du développement durable, nous avons organisé une large concertation pour élaborer la Stratégie 2009-2013, en évitant toutefois de dupliquer les échanges et les travaux réalisés à l'occasion du Grenelle de l'environnement.

Calée sur l'architecture de la stratégie européenne de développement durable, la nouvelle SNDD est à la fois plus courte, plus pédagogique et plus stratégique que la précédente. Nous avons repris les grands indicateurs de la SEDD pour faciliter les comparaisons avec nos voisins européens et nous avons

engagé une collaboration entre l'INSEE et le service statistique du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDM), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le Conseil national de l'information statistique (CNIS) pour les compléter. L'objectif : produire des indicateurs de développement durable en phase avec les choix stratégiques de la SNDD et si possible déclinables à l'échelle des territoires.

La SNDD propose une architecture commune à tous les acteurs de la nation, publics et privés, pour les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques et d'indicateurs qui auront fait l'objet d'un large consensus. Elle a notamment vocation à assurer la cohérence et la complémentarité des engagements internationaux et européens de la France, et des politiques nationales, transversales ou sectorielles.

Les services de l'État rendront compte chaque année de la mise en œuvre de la SNDD à la déléguée interministérielle au développement durable et, conformément à l'article 1 de la loi « Grenelle 1 », un rapport annuel en sera fait au Parlement.

La crise économique, qui a déferlé sur le monde depuis 2008, a plongé la planète dans la récession, pour la première fois depuis la Seconde guerre mondiale, et obligé les États à s'interroger sur les causes des déséquilibres qui ont fait vaciller nos systèmes économiques et financiers.

Dans le rapport soumis aux pays membres du G20 lors du sommet de Londres du 2 avril 2009, Ottmar Edenhoffer<sup>7</sup> et Lord Nicholas Stern<sup>8</sup> soulignent que le monde doit faire face à une double crise :

- **Une crise économique** dont la cause immédiate a été l'explosion de la bulle immobilière et la contraction du crédit, mais dont les causes profondes sont liées aux déséquilibres entre la dette américaine et les réserves des pays qui la financent. C'est sur ce déséquilibre que s'est bâtie la prospérité américaine des trente dernières années.
- **Une crise écologique**, dont nous découvrons non seulement l'ampleur – d'après les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), si nous suivons les tendances actuelles, les températures mondiales moyennes devraient augmenter de 2° à 3°C dans les cinquante prochaines années - mais aussi l'imminence. Ainsi, d'après Ottmar Edenhoffer et Lord Nicholas Stern, au vu de la hausse des émissions de GES et de la capacité décroissante de la planète à capturer et séquestrer le carbone, l'évaluation des risques mesurée dans le rapport Stern de 2007 devrait être revue à la hausse.

---

<sup>7</sup> *Postdam Institute for Climate Impact Research.*

<sup>8</sup> *Graham Institute on Climate Change and the Environment.*

Cette crise marque sans doute une fin de cycle, comme l'analyse un récent avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>9</sup> « *Rien ne serait pire que de relâcher les efforts de maîtrise de la consommation d'énergie et de diversification des sources, à la faveur de la baisse récente des cours pétroliers, comme on l'a constaté de 1985 à 2003 à la suite du contre-choc pétrolier, ou de reproduire de tels errements en termes de cohésion lorsque la croissance sera de retour* ».

La crise nous enjoint de construire un nouveau modèle qui prenne en compte sur le long terme les exigences du développement durable. Elle nous indique des voies nouvelles, nous incite à nous engager sur le chemin d'une croissance profondément renouvelée.

Le contexte dans lequel s'inscrit cette révision de notre SNDD confère donc à l'exercice des exigences particulières. Nous devons répondre rapidement à la détresse sociale et au chômage en relançant l'activité notamment au travers de la croissance verte sans hypothéquer l'avenir par nos choix.

La stratégie française doit ainsi à l'évidence inclure la question de la soutenabilité des finances publiques. La logique de solidarité intergénérationnelle constitue l'un des fondements du développement durable : la stratégie française repose sur cette idée et doit donc notamment s'interdire toute dépense nouvelle qui ne correspondrait pas un investissement profitable aux générations futures. Comme le rappelle le projet de loi de finances pour 2010, la dette publique qui s'élevait à 67,4 % du PIB en 2008, atteindra, en raison des mesures d'urgence qui ont permis de répondre à la crise économique, 84 % en 2010 et 90 % en 2012. Cette dette pourrait constituer un handicap majeur pour les générations futures qui auraient à la rembourser au détriment de leur propre développement. Cette préoccupation a naturellement sous-tendu toute l'élaboration de la présente stratégie.

La stratégie française s'attache ainsi à préserver l'équilibre entre les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable, à concilier les droits des générations présentes et futures et à articuler de façon cohérente les enjeux nationaux et locaux.

À cet égard, la dimension culturelle est un élément déterminant. A travers le patrimoine, l'architecture et la diversité culturelle, elle doit être prise en compte et intégrée pour la réussite de la stratégie nationale de développement durable 2009-2013.

La Stratégie nationale s'articule autour de 9 défis stratégiques :

- **le changement climatique et l'énergie** qui exigent une rigueur et une sobriété plus grandes dans nos consommations, le développement des énergies renouvelables, l'adaptation des territoires en veillant à la situation des personnes et des activités vulnérables ;

<sup>9</sup> *Indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* - projet d'avis présenté par M. Philippe Le Clézio, rapporteur au CESE mai 2009.

- **les transports et la mobilité durables**, en favorisant le report modal, la complémentarité et les transports les moins polluants, en s'attachant à réduire les déplacements contraints, à développer des systèmes innovants répondant aux besoins de performances économiques, écologiques et de cohésion sociale ;
- **la consommation et la production durables** en agissant tout au long du cycle de vie des produits et des services ;
- **la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles** en nous appuyant sur une meilleure connaissance - et reconnaissance - de leur contribution à nos besoins les plus essentiels, sur une économie, une urbanisation, des organisations plus sobres et plus éco-innovantes ;
- **la santé publique, la prévention et la gestion des risques**, en prêtant une attention particulière à la qualité des milieux et aux inégalités sociales potentielles ;
- **la démographie, l'immigration, la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale** dont l'impact sur l'économie et l'équilibre de nos systèmes de protection sociale est déterminant, en nous attachant à lutter contre toutes les exclusions dues notamment à l'âge, à la pauvreté, à l'insuffisance d'éducation et de formation et en s'appuyant sur la dimension pluri-culturelle de la société française.
- **les défis internationaux du développement durable et de la pauvreté dans le monde** en soutenant le renforcement de la gouvernance internationale pour mieux intégrer les exigences du développement durable, en contribuant à la sécurité alimentaire et énergétique des pays les plus défavorisés ;
- **la société de la connaissance** par le développement de l'information, de la formation, de l'éducation tout au long de la vie, et de l'accès à la culture par un soutien accru à la recherche et à l'innovation dont dépend largement notre compétitivité et donc la pérennité de notre modèle économique et social ;
- **la gouvernance**, enfin, qui doit faciliter notre adaptation au changement et aider notre société à évoluer en associant toutes les parties prenantes.

Car le développement durable n'est pas un état prédéterminé idéal à atteindre mais un processus concerté d'amélioration, différent selon les cultures et les priorités que se donne la société dans son ensemble, qui vise à une meilleure prise en compte de la dimension environnementale pour que tous les citoyens soient gagnants à sa mise en œuvre. Associer de manière étroite écologie et solidarité est au cœur des enjeux du développement durable et sera un axe de travail majeur pour la période 2009-2013.

## Défi clé n°1 Changement climatique et énergies

### Contexte et enjeux

Selon le rapport d'évaluation 2007 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 11 des 12 années de la période 1995-2006 comptent parmi les plus chaudes depuis 1850, date à laquelle l'enregistrement des températures a débuté. Le niveau de la mer s'est élevé du fait de cette augmentation de température de 1,8 mm par an en moyenne depuis 1961 et de 3,1 mm par an depuis 1993.

**Les émissions de Gaz à effet de serre (GES)<sup>10</sup> dues à l'activité humaine sont à l'origine de ce réchauffement** : elles ont doublé à l'échelle mondiale depuis le début des années 1970 et devraient à nouveau doubler d'ici 2050 si aucune mesure n'est prise. Selon le rapport précité du GIEC<sup>11</sup>, la poursuite des émissions de GES au rythme actuel devrait accentuer le réchauffement et modifier profondément le système climatique au XXI<sup>e</sup> siècle.

Or une hausse des températures de plus de 2° C renforcerait les phénomènes météorologiques extrêmes, ce qui aurait des conséquences désastreuses d'un coût très supérieur aux mesures de prévention susceptibles d'être prises. Il est donc urgent d'agir : **limiter le réchauffement à 2 °C suppose de stabiliser les émissions mondiales de GES d'ici à 2020 au plus tard, puis de les réduire de moitié d'ici 2050 par rapport à 1990**. Ces objectifs s'inscrivent dans ce que l'on appelle le « *Facteur 4* » parce qu'ils nécessitent une division par 4 des émissions pour les pays industrialisés, et une division par 2 pour l'ensemble de la planète.

La France a ratifié la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, en vigueur depuis 1994. Elle participe au protocole de Kyoto (entré en vigueur en 2005) qui vise une réduction de 5,2 % des émissions mondiales de GES entre 2008 et 2012 par rapport à 1990, en agissant notamment sur la production d'énergie à l'origine de 70 % des émissions mondiales. Pour la France, l'objectif est celui de la stabilité des émissions. Grâce à sa production d'électricité d'origine nucléaire et hydraulique, la France est en effet plus sobre en carbone que la moyenne des pays développés. Elle représente 1,1 % des émissions mondiales de GES pour 0,9 % de la population et 5 % du PIB mondial<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Les principaux GES d'origine anthropique sont le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), le méthane (CH<sub>4</sub>), et les GES industriels fluorés : hydrochlorofluorocarbones (comme le fréon HCFC-22), les chlorofluorocarbures (CFC), le tétrafluorométhane (CF<sub>4</sub>), l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>). L'effet de chaque GES est différent : l'impact de 1kg de méthane (CH<sub>4</sub>) est 23 fois plus important que celui de 1 kg de CO<sub>2</sub> et celui de 1kg de SF<sub>6</sub> 22 800 fois plus puissant. Pour faciliter la comparaison, on utilise une unité commune : l'équivalent CO<sub>2</sub> ou l'équivalent carbone.

<sup>11</sup> En l'état actuel des recherches scientifiques, la température moyenne sur Terre continuerait d'augmenter de 1,4 à 5,8 degrés Celsius d'ici à l'an 2100, ce qui constituerait un rapide et profond changement par rapport aux tendances, même si la prédiction minimale venait à se produire.

<sup>12</sup> Données 2004 des Nations Unies.

La Conférence de Copenhague en décembre 2009 doit définir le cadre international d'action post-Kyoto, au-delà de 2012.

**Le paquet législatif énergie climat, adopté en décembre 2008 sous la présidence française, doit permettre à l'Union européenne d'atteindre l'objectif des « 3 fois 20 » d'ici 2020** : réduire de 20 % ses émissions de GES par rapport à 1990, accroître de 20 % l'efficacité énergétique et porter à 20 % la part des Énergies renouvelables (ENR) dans la consommation énergétique européenne.

De plus, les 27 chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Union ont déclaré que l'Europe porterait sa réduction d'émissions de GES à 30 % si les autres pays signataires de la Convention sur le climat renforçaient leurs propres efforts pour autant que d'autres pays industrialisés hors de la Communauté européenne s'engagent sur des objectifs comparables<sup>13</sup>.

**Au plan national, la loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement définit des objectifs sectoriels ambitieux notamment dans le bâtiment et les transports.** Elle confirme en cela les orientations de la politique énergétique de la loi de programme fixant les orientations de la Politique énergétique (POPE), du 13 juillet 2005, qui précise que « *la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique visant à diminuer de 3 % par an, en moyenne, les émissions de gaz à effet de serre de la France* ». Le plan climat national, réactualisé en 2009, doit permettre d'atteindre ces objectifs.

Ces choix stratégiques seront mis en œuvre au niveau territorial par des actions influant à la fois sur la production et sur la consommation d'énergie, notamment le développement des énergies renouvelables et la recherche d'économies d'énergie dans le bâtiment neuf et le bâtiment existant.

#### **Les objectifs en chiffres**

- Objectif européen de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à 1990<sup>14</sup>. Pour la France, les secteurs couverts par le Système communautaire d'échange des quotas d'émission (SCEQE - énergie, métallurgie cimenterie, papeterie, chimie, etc.)<sup>15</sup> participeront à l'effort européen de réduction des émissions de 21% entre 2005 et 2020 et les émissions des secteurs hors SCEQE (notamment agriculture, bâtiment, transports) seront réduites de 14 %.

<sup>13</sup> Article 2 de la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>14</sup> Pouvant aller jusqu'à 30% en cas d'accord international à Copenhague en décembre 2009.

<sup>15</sup> Objectif adopté par le Parlement européen le 17 /12/8 dans le cadre de la révision de la directive n° 2003/87/CE qui améliore et étend le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES.

- Porter à 23 % en 2020 en France la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale<sup>16</sup>.
- Dans les départements d'Outre-mer<sup>17</sup>, atteindre en 2020, 50 % d'énergies renouvelables et parvenir à l'autonomie énergétique totale en 2030.

### **Nos choix stratégiques**

#### **Promouvoir et favoriser les comportements et les modes de production les plus sobres**

Producteurs, distributeurs, prestataires de services, consommateurs, investisseurs : tous les acteurs publics et privés doivent être mobilisés et incités à choisir les solutions les plus efficaces et les plus économes en énergie, minimisant les émissions de GES et de polluants dans l'atmosphère. L'industrie, les transports, la construction, l'agriculture et l'urbanisme sont particulièrement concernés.

En particulier, l'accent est mis sur les bâtiments à basse consommation ou à énergie positive, sur la diminution de 38 % de la consommation dans les bâtiments existants, ainsi que sur la baisse de 20 % des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports d'ici 2020 afin de les ramener au niveau d'émissions de 1990<sup>18</sup>. Ces mesures s'appliquent aux logements et aux bâtiments tertiaires pour lesquels des obligations de réhabilitation sont prévues.

#### **Informier pour éclairer les choix individuels et collectifs**

L'évolution des comportements doit s'appuyer sur une meilleure connaissance du climat, de ses mécanismes et de ses évolutions, des consommations d'énergie et de leurs effets.

Les résultats des études climatiques internationales et nationales doivent être largement diffusés pour aider chacun à son niveau à agir et permettre de réorienter, si besoin, les politiques.

Il faut pour cela réaliser des Analyses du cycle de vie (ACV) des différentes énergies et des évaluations de leur coût global.

Les bilans coûts/bénéfices des politiques énergétiques, doivent aussi être développés aux niveaux national et local, en y intégrant des préoccupations écologiques, économiques et sociales, afin de sélectionner les options les plus performantes et efficaces.

---

<sup>16</sup> Directive du Parlement européen sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables / Engagement Grenelle n°7.

<sup>17</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art 56.

<sup>18</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art 9.

### **Soutenir l'innovation pour une croissance économe en énergie et en émissions de GES**

La croissance de l'activité économique doit s'accompagner d'économies d'énergie. Pour relever ce challenge, la nature même de la production et de la consommation doit évoluer. Nous devons privilégier une « croissance verte » et pour y parvenir, intensifier notre effort de recherche, de développement et d'innovation en faveur de procédés et d'organisations économes en énergie. Le développement des énergies renouvelables doit être accéléré.

### **Adapter les activités et les territoires au changement climatique**

Selon le GIEC, l'adaptation est nécessaire à court et à plus long terme pour faire face aux conséquences du réchauffement qui sont inéluctables, même suivant les scénarios de stabilisation aux niveaux les plus bas. À l'échelle locale, le changement climatique pose de nombreux défis (évolution du trait de côte, de l'agriculture, de la sylviculture, du tourisme...) qui doivent être relevés dans le cadre d'approches territoriales associant tous les acteurs socio-économiques : agriculteurs, PME, collectivités... L'objectif est de réduire la vulnérabilité écologique, sociale et économique de chaque territoire.

À cet effet, les décisions d'aménagement et d'investissement qui engagent le long terme devront être adaptées à l'inéluctable changement climatique.

### **Prendre en compte les conséquences sociales de nos politiques énergétiques, afin de ne pas accroître les inégalités.**

Les prix de l'énergie sont amenés à croître dans les années à venir, notamment par suite de l'intégration des coûts externes de l'utilisation des énergies fossiles. Ce renchérissement ne doit pas se traduire par l'exclusion de catégories de population ou de certains territoires, notamment ruraux, à des besoins élémentaires tels que l'accès au chauffage ou à l'électricité.

Des aides à l'investissement pour mettre en place des solutions économes en énergie ou des solutions d'adaptation au changement climatique pour les populations les plus défavorisées présentent souvent un intérêt.

Enfin l'adaptation au changement climatique comporte une dimension sociale, liée à l'évolution territoriale des activités, notamment agricoles, forestières, et touristiques, qu'il est important de prendre en compte.

### **Nos leviers d'action**

#### **Établissement d'un signal-prix sur les GES et renforcement du marché du carbone<sup>19</sup>**

- prise en compte des impacts des gaz à effet de serre dans le prix de l'énergie, par exemple en utilisant les leviers de la contribution climat énergie, ou des bonus-malus ;

<sup>19</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 2.

- préparation de la troisième phase 2013-2020 du système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SCEQE) et promotion de la « *place de Paris* » pour le marché du carbone ;
- mise en place d'une comptabilité nationale des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques.

#### **Développement au niveau des territoires des démarches d'adaptation et d'atténuation**

- sensibilisation et information de l'ensemble des acteurs du territoire (élus, entreprises, administrations, associations, citoyens), développement du conseil énergétique de proximité (cf. espaces info énergie) ;
- co-élaboration État/région de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, généralisation des plans climat énergie territoriaux à l'ensemble des communes et groupements de communes de plus de 50000 habitants ; incitation à l'élaboration d'Agendas 21 locaux intégrant un volet énergétique;
- développement des outils d'aide à la décision, de pilotage et de suivi : méthodologies d'évaluation, indicateurs opérationnels, audits énergétiques et bilans d'émissions de GES;
- soutien aux stratégies locales de développement durable par une fiscalité locale incitative quant aux choix d'urbanisme, de transport, ou de logement ;
- encouragement aux actions des collectivités locales en faveur de la maîtrise de l'énergie dans tous les domaines, qu'elles agissent en qualité d'investisseur, d'exploitant ou de prescripteur auprès des acteurs économiques et des citoyens ;
- prise en compte du changement climatique et de ses effets notamment dans la gestion des écosystèmes pour préserver la biodiversité, au travers de la mise en place d'une stratégie d'adaptation ;
- utilisation des résultats du groupe inter-ministériel sur l'évaluation des impacts et du coût du changement climatique et des mesures d'adaptation nécessaires<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Piloté par l'ONERC et la Direction générale de l'énergie et du climat, ce groupe a d'ores et déjà rédigé un rapport proposant une méthodologie d'évaluation et recensant les vulnérabilités pour sept thématiques : santé ; énergie ; urbanisme/cadre bâti/infrastructures de transport ; tourisme ; risques naturels et assurances ; agriculture/forêt/ressource en eau ; territoires.

### **Diversification des sources d'énergie et réduction du recours aux énergies fossiles<sup>21</sup>**

- élaboration, en métropole et Outre-mer, des schémas régionaux climat-air-énergie qui intègrent le développement des Énergies renouvelables<sup>22</sup> (EnR) et leur raccordement au réseau de transport ou de distribution d'électricité<sup>23</sup> ou favorisent l'autonomie énergétique des secteurs isolés ;
- élargissement de la place des énergies nouvelles et renouvelables dans les politiques d'urbanisme et dans les constructions, réalisation d'éco-quartiers, d'éco-campus, d'éco-parcs d'activité ; intégration des moyens de production de ces énergies aux bâtiments, par exemple du solaire sur les toits ;
- renforcement des expérimentations en matière d'aménagement du territoire, qui permettent de recourir à des réseaux de chaleur renouvelable, des chaufferies à bois ou à la géothermie ;
- incitation aux énergies renouvelables par la fiscalité, les tarifs d'achat, des fonds de financement et d'investissement dédiés<sup>24</sup>.

### **Réduction des situations de précarité énergétique**

- aide aux catégories sociales et aux professions fragilisées par la forte volatilité du prix de l'énergie ;
- attention particulière portée à l'amélioration de l'habitat existant et soutien des actions engagées par les particuliers, notamment les ménages les plus modestes, et les organismes de logement social publics et privés ; dans ce cadre, soutien à l'acquisition de logements à basse consommation ou énergie positive, par l'utilisation de prêts à taux zéro ou bonifiés.

### **Promotion et amélioration de l'efficacité énergétique dans le bâtiment, l'industrie, le commerce, les transports**

- renforcement de l'information sur les performances énergétiques et sur les coûts de fonctionnement des bâtiments, des voitures et des produits, notamment l'éclairage, l'électroménager et l'informatique ;
- développement des référentiels d'efficacité énergétique, des éco-labels, des bonus-malus équilibrés ;

---

<sup>21</sup> La Programmation pluriannuelle des investissements (PPI) dans la production d'énergie adoptée en 2009 précise les objectifs de chaque filière.

<sup>22</sup> Solaire, éolienne, hydraulique, marine, géothermique, biomasse, etc.

<sup>23</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 56.

<sup>24</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 12 ; Art 22.

- généralisation des diagnostics énergétiques et des bilans d'émissions de GES dans tous les domaines d'activités ;
- incitation aux économies d'énergie et à la qualité thermique par la réglementation, notamment dans la construction neuve et la rénovation des bâtiments existants, le développement de l'application des objectifs énergétiques dans le neuf et dans l'ancien<sup>25</sup>, et le contrôle ;
- promotion et développement de l'utilisation de matériaux performants sur l'ensemble de leurs cycles de vie dont la production et la fabrication sont elles-mêmes sobres en énergie comme les bio-matériaux permettant à la fois l'isolation et le stockage du carbone ou même le recyclage de matériaux voire de déchets comme les déchets textiles ;
- généralisation de la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires à partir de 2012 ;
- installation de compteurs intelligents et de systèmes de gestion associés notamment pour diminuer les pics de consommation qui font appel à un renforcement de production d'électricité à partir d'énergie fossile
- formation des professionnels de la construction à la prise en compte des énergies renouvelables et à l'utilisation de la solution technique la plus adaptée au contexte local ;
- développement des prêts à taux zéro pour l'acquisition de logements « basse consommation », voire à énergie positive ;
- Promotion de l'adaptation de l'habitat au vieillissement de la population.

#### **Exemplarité des acteurs publics**

- généralisation des Plans d'administration exemplaire (PAE)<sup>26</sup>, des audits énergétiques et des bilans d'émissions de GES<sup>27</sup>, compensation volontaire des émissions de GES... ;
- réalisation de l'audit énergétique de tous les bâtiments de l'État d'ici 2010<sup>28</sup> ;
- soutien par la commande publique des filières et produits innovants contribuant à la lutte contre le changement climatique ;
- mise en place du télétravail et des services en ligne, notamment dans des centres collectifs, pour réduire les déplacements<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 5 et 6.

<sup>26</sup> Circulaire Premier Ministre du 3/12/2008 sur l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics.

<sup>27</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 48.

<sup>28</sup> Circulaire Premier ministre du 03/12/2008 relative à l'« *exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics* », fiche n° 17.

### Intensification des efforts de recherche<sup>30</sup>

- modélisation de l'évolution du climat et phénomènes météorologiques extrêmes, en particulier à l'échelle locale ;
- captage et stockage naturels du carbone par les forêts et parallèlement, valorisation du bois et des biomatériaux ;
- captage et stockage géologique du CO<sub>2</sub><sup>31</sup> en s'assurant de son acceptabilité, notamment par le développement d'une expertise indépendante sur ce sujet ;
- efficacité énergétique et procédés de production à faible émission de GES ;
- énergies renouvelables, solaire, éolienne, géothermique, marine ou issues de la biomasse<sup>32</sup> ;
- amélioration du rendement des biocarburants de seconde génération et prise en compte par les politiques publiques des enjeux associés, notamment en ce qui concerne la concurrence avec les usages alimentaires ;
- technologies de stockage de l'énergie ;
- efficacité et sûreté des procédés de production d'électricité d'origine nucléaire et de gestion des déchets nucléaires ;
- optimisation et gestion des réseaux (« *smart grids* ») ;
- évaluation du coût global des bâtiments sur plusieurs années.

### Mise en place d'indicateurs et d'instruments de suivi partagés

- outils à tous les niveaux d'évaluation intégrée des projets, des programmes et des politiques. Ces outils doivent faciliter l'application systématique à l'échelon local des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES ;
- méthodologies et indicateurs de suivi des Plans climats territoriaux (PCT) ;
- indicateurs de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) comme les dates de floraison des arbres fruitiers, les bilans de masse de glaciers...

---

<sup>29</sup> Le déplacement domicile-travail est le premier facteur d'émissions de GES du secteur tertiaire (40 %) cf. plan de développement de l'économie numérique dit « *plan Besson* ».

<sup>30</sup> Loi « *Grenelle 1* » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 22.

<sup>31</sup> Loi « *Grenelle 1* » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 19.

<sup>32</sup> Loi « *Grenelle 1* » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 22.

### **Information des citoyens dans les domaines de la consommation énergétique**

- les différentes mesures innovantes, telles que l'étiquetage énergétique, et carbone, la contribution climat énergie ou encore les audits énergétiques, sont autant d'outils permettant d'informer ou de guider les consommateurs dans leurs choix ;
- la sensibilisation au réchauffement climatique, aux économies d'énergie et l'information sur les moyens d'action sont plus que jamais nécessaires, notamment par des campagnes larges d'information.

### **Défi clé n° 2 Transport et mobilité durables**

#### **Contexte et enjeux**

#### **La liberté et la facilité de déplacement des personnes et des biens sont au cœur de nos sociétés modernes.**

Sources de richesse et d'emplois, elles sont indissociables d'une économie ouverte, performante et compétitive.

Tout système de transport influe sur l'organisation de la production des biens et services. Depuis le choix des matières premières jusqu'aux déplacements du consommateur final de biens et services, il structure les flux de marchandise et les déplacements professionnels ou privés, voire l'urbanisation.

Les services de transports contribuent à l'activité socio-économique, aux relations et à la cohésion sociale, à l'insertion des personnes handicapées, âgées ou encore isolées dans des quartiers décentrés ou des zones rurales éloignées. L'amélioration des transports est ainsi une composante significative des projets de rénovation urbaine.

Les transports façonnent aussi notre urbanisme et nos modes de vie. Ainsi, la diminution des coûts de transport et l'augmentation des vitesses de ces dernières décennies expliquent pour partie la dispersion corrélative de l'habitat et des activités, entraînant une augmentation des trafics et des distances parcourues<sup>33</sup>. Le développement de l'habitat individuel notamment en secteur périurbain, a été préféré à la densification ce qui a contribué à l'engorgement des réseaux de transport et à l'allongement des temps de déplacement, (ex : domicile travail).

---

<sup>33</sup> Récemment, on constate un moindre usage de l'automobile dans les centres villes, mais les km parcourus par an et par habitant demeurent plus élevés en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni sachant que les 2/3 des km parcourus correspondent à des trajets de moins de 100 km.

La sécurité des transports et la pérennité de leur fonctionnement demeurent des exigences fortes de notre société. La sécurité routière a fait d'importants progrès dès lors que la société a pris conscience de sa nécessité. Elle peut encore s'améliorer, par exemple par un partage plus équitable de l'espace public en faveur des « *modes doux* »<sup>34</sup> tels que la marche et le vélo.

**Les attentes vis à vis d'un transport rapide et peu onéreux devront s'adapter** à un cadre plus contraint, conditionné par l'augmentation du prix de l'énergie et la prise en compte progressive des effets externes dans les tarifications de l'usage des transports.

S'agissant des transports terrestres, le transport routier demeure le mode majoritaire, représentant environ 80 % des tonnes transportées et des kilomètres parcourus par les voyageurs.

La France connaît le plus fort trafic passagers transportés par le train grâce à son réseau de TGV, mais doit donner de façon urgente un nouveau souffle au fret ferroviaire.

Pour les échanges internationaux, le transport aérien de passager croît deux fois plus vite que le transport routier ; le fret maritime est celui qui a le plus progressé, pour les échanges de marchandises, d'où l'importance stratégique des infrastructures portuaires.

**Les transports sont à l'origine d'impacts directs environnementaux significatifs.**

En France, les consommations énergétiques associées aux transports reposent à 97 % sur les hydrocarbures. Les transports sont à l'origine de 26 % des émissions de Gaz à effet de serre (GES). Le transport aérien et le transport routier sont ceux qui génèrent le plus d'émission de GES par km parcouru.

Les transports, en particulier routiers et aériens, sont également à l'origine d'autres polluants - oxydes d'azote et particules fines - et de bruit. Ces nuisances ont des impacts sur la santé des populations riveraines.

La nécessaire réduction des GES nous impose de mener plusieurs actions de front : l'accélération des progrès technologiques en matière de motorisation, la modification des comportements ainsi que le report massif vers les modes de transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.

Outre leur impact direct et indirect en termes de consommation d'espace, les infrastructures morcellent les espaces naturels et perturbent les écosystèmes. C'est pourquoi la priorité pour les infrastructures de transport existantes est, en sus de l'amélioration de la qualité de service (fluidité, régulation...), la restauration progressive de la qualité de notre environnement et respect des continuités écologiques (trames vertes et bleues). Les projets d'infrastructures nouvelles, quant à eux, seront particulièrement évalués au regard des impacts sur l'environnement.

---

<sup>34</sup> Les modes doux sont ainsi qualifiés en fonction de leur faible impact sur l'environnement.

Agir sur les besoins de déplacement des personnes et des marchandises et découpler le développement économique et l'augmentation des déplacements permettrait de diminuer les impacts environnementaux voire sociaux des transports.

#### **Les objectifs en chiffres**

- D'ici 2010, atteindre 7 % de biocarburants et 10 % d'énergie renouvelable dans les transports d'ici 2020<sup>35</sup>.
- D'ici 2012, augmenter de 25 % la part du fret non routier et non aérien<sup>36</sup>.
- D'ici 2015, doubler la part du fret non routier à destination ou en provenance des ports<sup>37</sup>.
- D'ici 2020, ramener à 95g/km de CO<sub>2</sub> les émissions moyennes des véhicules neufs<sup>38</sup> et atteindre 10 % d'ENR dans les transports.

#### **Nos choix stratégiques**

##### **Promouvoir des pratiques de mobilité plus durable pour les personnes et les biens en favorisant la proximité**

L'aménagement du territoire peut contribuer à réduire les besoins de déplacement tout en satisfaisant les besoins des populations et des activités économiques. C'est particulièrement le cas en zone urbaine. Maîtriser l'étalement urbain et l'implantation des zones commerciales et d'activités, veiller à la diversité des activités dans les quartiers, maintenir des services de proximité, faciliter les modes de circulation doux et actifs sont autant de moyens d'agir.

De manière plus générale, dans l'organisation de notre système de production de biens et services, la prise en compte des impacts environnementaux, économiques, sociaux et sanitaires des déplacements de marchandises et de personnes doit être généralisée.

Les possibilités de découplage du développement économique et de l'augmentation des flux de transports sont à identifier et mettre en œuvre.

##### **Renforcer l'intermodalité et développer des alternatives aux transports routier et aérien**

Améliorer les systèmes de transports existants en renforçant la complémentarité entre le rail, la route, le transport fluvial et maritime, le vélo, la marche et la facilité de passage d'un mode à l'autre constituent des priorités.

---

<sup>35</sup> Conseil européen 8 et 9 mars 2007.

<sup>36</sup> (A partir d'une base 2006). Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 11.

<sup>37</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 10.

<sup>38</sup> Règlement européen sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures neuves adopté le 17 décembre 2008 et Paquet énergie-climat.

Le prix des transports doit mieux refléter leur « *coût réel* » en intégrant le coût de leurs impacts environnementaux et sociaux ainsi que le coût de réalisation et d'entretien des infrastructures qui leur sont nécessaires.

Pour les marchandises, l'intérêt économique des transports alternatifs à la route comme les autoroutes ferroviaires ou maritimes ou les lignes ferroviaires dédiées au fret, le transport combiné, les dessertes de proximité doit être apprécié en prenant en compte les bénéfices en matière d'économies de carburants, de préservation des milieux, de sécurité et plus généralement de réduction des coûts indirects supportés par la collectivité.

#### **Améliorer l'efficacité énergétique des véhicules, réduire leurs émissions et promouvoir les énergies alternatives**

Il faut encourager la recherche et le développement sur les motorisations avec un objectif de véritable rupture technologique quel que soit le type de véhicule (véhicule particulier, poids lourds, transport en commun, matériel ferroviaire, bateaux et navires, avions).

Nous devons également atteindre l'objectif européen d'émission retenu pour les voitures neuves qui est de 120 g de CO<sub>2</sub>/km d'ici 2015. Des mesures réglementaires ou incitatives de nature à renforcer l'avantage compétitif des véhicules les moins émetteurs et les plus économes y contribueront (bonus-malus).

Les biocarburants qui respectent les critères de durabilité établis par la directive européenne sur les énergies renouvelables doivent être développés.

#### **Veiller à l'accès aux services et à la mobilité pour tous et sur tout le territoire**

L'offre de transports doit satisfaire à la fois des besoins localisés très différents (zones rurales, péri-urbaines, urbaines, centre villes, quartiers défavorisés ou enclavés) et les attentes particulières des populations spécifiques (personnes âgées, jeunes, handicapés, personnes à revenus modestes, contraintes professionnelles...). L'organisation de services adaptés, sécurisés, économes en énergie et respectueux de l'environnement et le recours aux nouvelles technologies numériques peuvent y contribuer.

#### **Nos leviers d'action**

##### **Action sur la demande, le choix des moyens et l'usage des transports**

- incitation à la mixité des fonctions au sein des zones urbaines ;
- prise en compte des déplacements induits par les activités, en fonction de leur localisation et de leur organisation, afin de trouver les moyens de les optimiser. Association à cette réflexion de l'ensemble des acteurs concernés de l'amont à l'aval de la chaîne de transport, producteurs, fournisseurs, logisticiens, transporteurs, et collectivités territoriales ;

- soutien à l'innovation, proposition de nouveaux modes de distribution destinés à optimiser le transport des marchandises en ville ;
- développement des pratiques et des technologies numériques qui satisfont certains besoins en évitant ou en limitant les déplacements<sup>39</sup> : télétravail, visioconférence, centres de services partagés, logistique partagée, Plans de déplacement d'entreprise (PDE), covoiturage, auto-partage, etc. ;
- développement des « *transports doux et actifs* »<sup>40</sup>. L'aménagement d'itinéraires cyclables sécurisés, de parkings pour cycles, de voies vertes, de projets de « *voiries pour tous* » qui permettent un partage plus équitable et plus sûr des voiries urbaines en donnant toute leur place aux moyens non motorisés y contribuent ;
- développement de l'information systématique d'accès (à un site, à un événement...) par transport en commun pour permettre d'éviter l'utilisation de la voiture ;
- mise en œuvre des programmes « *déplacement véhicules propres* » comme le projet Gerri à la Réunion<sup>41</sup> dont le modèle a vocation à inspirer les autres territoires îliens ;
- innovation dans les services associés à la mobilité, tels que l'information, la billettique, la location de véhicules, l'échange plurimodal, etc.

#### **Meilleure appréciation des besoins de mobilité des personnes et des biens**

- amélioration de la connaissance des déplacements de proximité ;
- soutien au dispositif d'observation des transports associant les acteurs et les parties prenantes du secteur. Sa mission sera notamment d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre selon une méthodologie commune en vue de permettre d'instituer un affichage sincère et véridique des émissions de GES à la commande des prestations<sup>42</sup> ;
- réalisation d'études prospectives interrégionales et multimodales sur les flux et les motifs de déplacement ;
- développement des indicateurs pertinents pour évaluer l'impact sur l'environnement des solutions alternatives au transport routier et aérien.

<sup>39</sup> Plan de développement de l'économie numérique dit « *plan Besson* ».

<sup>40</sup> Loi « *Grenelle 1* » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 12.

<sup>41</sup> Le programme GERRI traite de la maîtrise de l'énergie (hors déplacement), de la question des transports, des énergies renouvelables, de la sécurité énergétique, des normes de construction à respecter (HQE et BBC), d'un urbanisme durable, du tourisme, avec un volet sur l'évaluation, l'emploi/formation, la culture, l'éducation, la participation, la communication.

<sup>42</sup> Loi « *Grenelle 1* » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 11.

### **Meilleure intégration dans les choix d'urbanisme<sup>43</sup> des impacts environnementaux, sociaux et économiques**

- meilleure articulation entre urbanisme et transports dans des politiques urbaines intégrant ces deux dimensions à l'échelle locale ;
- développement de l'évaluation des documents d'urbanisme au regard du développement durable : Schéma de cohérence territoriale (SCOT) Plan local d'urbanisme (PLU), Plan de déplacements urbains (PDU), etc. qui doivent notamment permettre de lutter contre l'étalement urbain, d'améliorer les interfaces ville-transport et de limiter les besoins de déplacements individuels en voiture ;
- promotion de formes urbaines plus denses notamment autour des stations et des gares de transports en commun.

### **Coordination des réseaux et des autorités organisatrices de transport<sup>44</sup>**

- amélioration de la facilité d'utilisation successive des différents moyens de transport et développement de l'intermodalité. C'est un préalable indispensable pour accélérer l'évolution des comportements ;
- renforcement de la coordination des actions d'investissements et d'exploitation entre autorités organisatrices de transport (État, collectivités territoriales) et entreprises de transports (transport en commun en site propre, transport ferroviaire) ; mise en place de l'agence Française de l'information multimodale et de la billettique<sup>45</sup> ;
- rôle accru des autorités organisatrices de transports dans la conception de politiques de mobilité durables à l'échelle de l'agglomération en concertation avec l'État et les collectivités territoriales.

### **Fort investissement dans les transports en commun et les transports alternatifs à la voiture individuelle**

- amélioration et développement des transports en commun dans les grandes métropoles ;
- attention portée aux conditions de confort des usagers ;
- définition de principes de financement équitables et pérennes.

### **Cohérence générale des réseaux de transport**

- amélioration de la transparence des évaluations et des processus de décision relatifs aux infrastructures de transport ;
- développement et consolidation des méthodes d'analyse et d'évaluation des impacts des projets d'infrastructures de transport sur tout leur cycle de vie ;

<sup>43</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 7.

<sup>44</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 17.

<sup>45</sup> Loi de finances 2009.

- élaboration et publication du schéma national des infrastructures de transport qui détermine les orientations de l'état pour les réseaux de sa compétence ;
- renforcement de l'association des parties prenantes concernées par la réalisation des infrastructures de transport aux différents niveaux territoriaux.

**Renforcement de l'intérêt économique des moyens de transport du fret qui émettent le moins de GES**

- développement des autoroutes ferroviaires et maritimes et amélioration de la desserte multimodale des ports maritimes ;
- modernisation du réseau ferré existant et de sa gestion (temps de parcours, horaires, cadencement) pour permettre un système de transport du fret fiable et de qualité ;
- création d'un réseau à priorité d'utilisation fret, développement du fret ferroviaire à grande vitesse avec l'utilisation des LGV en dehors des heures de pointe ;
- développement des opérateurs ferroviaires de proximité ;
- évolution du transport combiné, ce qui suppose de développer la géolocalisation des marchandises et de standardiser les plates-formes d'échange multimodales ;
- mise en place de l'agence de régulation des activités ferroviaires ;
- prise en compte dans le calcul du coût, des nuisances générées par les transports et utilisation de la tarification et de la fiscalité pour rendre les modes les plus propres plus compétitifs sur le plan économique.

**Pour les voyageurs, modernisation du réseau ferroviaire existant<sup>46</sup> et développement des Lignes à grande vitesse (LGV)<sup>47</sup>**

- modernisation du réseau existant (hors LGV). Ce réseau peut être une alternative pertinente à la route à condition qu'il s'articule efficacement aux autres moyens de déplacement à l'échelle régionale et locale et que la restructuration urbaine s'organise autour des gares ;
- programmation d'investissements permettant de lancer la réalisation de 2000 kilomètres de Lignes à grande vitesse (LGV) d'ici à 2020 et définition d'un programme de 2500 kilomètres supplémentaires<sup>48</sup>. L'objectif est de proposer des alternatives économiquement viables à l'avion et à la voiture ;

<sup>46</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 12.

<sup>47</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 12.

<sup>48</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 12.

- amélioration de la maintenance des réseaux et des matériels pour le fret comme pour le transport voyageurs.

#### **Accompagnement de l'adaptation de la filière de construction automobile aux nouveaux enjeux environnementaux**

- incitation à l'innovation, la diversification, la formation et le développement des compétences en matière de véhicules « *propres* » de l'amont à l'aval : conception, fabrication, services, entretien, recyclage ;
- élaboration et mise en œuvre d'un plan « *Véhicule décarboné* » pour préparer l'arrivée des véhicules hybrides et électriques en déployant des solutions de recharge sur le territoire : bornes ou stations d'échange de batteries.

#### **Exemplarité des acteurs publics<sup>49</sup>**

- limitation des déplacements professionnels des agents publics par la route et l'avion ;
- accélération du remplacement des véhicules les plus anciens par des véhicules respectant au moins la norme de 120 g de CO<sub>2</sub>/km ;
- développement de l'usage des véhicules électriques ou hybrides.

#### **Poursuite des efforts de sécurité routière**

- définition d'un programme national d'éducation et de formation à l'éco-conduite<sup>50</sup> qui implique les auto-écoles, les entreprises, les conducteurs afin de changer les comportements ;
- poursuite des actions de prévention contre l'alcoolisme et la consommation de drogues ou médicaments incompatibles avec la conduite ;
- poursuite de l'installation des équipements techniques qui contribuent à la sécurité.

### **Défi clé n°3 Consommation et production durables**

#### **Contexte et enjeux**

Nos modes de production et de consommation se traduisent par une **exploitation excessive et croissante des ressources naturelles**. Ils affectent le climat, la diversité biologique, les équilibres naturels, voire la stabilité des sociétés humaines.

Ainsi, notre société se caractérise par une consommation de plus en plus intense de biens et de services, alliée à des durées de vie des produits de plus en plus courtes, ce qui accroît nos consommations de ressources naturelles ainsi que

<sup>49</sup> Circulaire Premier ministre du 03/12/08 / Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 48.

<sup>50</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/09/09, Art. 13.

nos productions de déchets et de nuisances. En même temps, au niveau mondial, les pressions sur l'environnement s'accroissent du fait de la poussée démographique des pays en voie de développement et du souhait d'un nombre toujours croissant d'individus d'accéder au marché de la consommation.

Dans ce contexte, **l'enjeu est d'orienter nos modes de production et de consommation vers une économie plus durable**, qui limite ses impacts sur l'environnement tout en améliorant notre compétitivité, notre qualité de vie ainsi que les conditions sociales de production.

Bien qu'il les inclue pleinement, cet enjeu ne se limite pas au seul développement des « *technologies vertes* » ou à la « *croissance verte* » de certains secteurs notamment ceux liés à l'énergie, à l'environnement ou aux technologies de l'information : il concerne l'ensemble des activités - et tout particulièrement celles liées aux produits de grande consommation comme le secteur agro-alimentaire - et se décline à chaque étape du cycle de vie des produits, depuis leur conception jusqu'à leur valorisation après usage, en passant par leurs étapes de production, de distribution et d'utilisation.

Relever ce défi repose en conséquence sur **la mobilisation de tous les acteurs** : citoyens, consommateurs, entreprises de production, distributeurs et pouvoirs publics ; le comportement et l'implication de chacun sont déterminants pour assurer le succès des changements profonds qui touchent à l'organisation de nos modes de vie.

Modifier nos modes de production et de consommation implique **d'agir simultanément sur l'offre et la demande** afin de permettre une croissance harmonieuse du marché des produits les plus responsables, de rendre ces derniers plus compétitifs par rapport aux offres conventionnelles et de stimuler notre économie.

Le Grenelle de l'environnement a notamment mis en exergue la nécessité de rendre l'offre des meilleurs produits (sur le plan environnemental et social) à la fois plus visible, plus crédible et plus accessible. Il a ainsi souligné l'importance de parvenir à **une meilleure information** sur la qualité écologique et sociale des produits et services et de la mettre à disposition des consommateurs et autres acheteurs.

**Au niveau communautaire, la Commission européenne a produit en juillet 2008 un « plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable ».**

Le 4 décembre 2008 sous la présidence française, le Conseil Environnement de l'Union européenne a adopté des conclusions qui renforcent, élargissent et mettent en cohérence les différents instruments de la politique européenne : éco-conception<sup>51</sup>, écolabel et étiquette énergie, « *verdissement* »

---

<sup>51</sup> L'éco-conception s'attache à minimiser les impacts d'un produit sur l'environnement tout au long de son cycle de vie : depuis l'extraction des matières premières jusqu'à son recyclage ou son élimination en fin de vie, en passant par son emballage, sa distribution et son utilisation.

des marchés publics, promotion du management environnemental des entreprises.

Ces politiques correspondent pleinement aux exigences de « la nouvelle approche » qui associe réglementation et référentiels normatifs volontaires. Les conclusions européennes invitent aussi à développer les incitations économiques aux bons comportements et à l'éco-fonctionnalité, comme le bonus-malus et l'éco-fiscalité, ainsi qu'à prendre en compte les effets rebonds<sup>52</sup>. Ces politiques forment un nouveau cadre propice au déploiement et au renforcement de mesures déjà initiées au niveau national.

### Les objectifs en chiffres

- D'ici 2012, doubler les volumes de vente de produits disposant d'un écolabel (NF- Environnement ou Écolabel Européen).
- Réduire d'ici 2013, la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les 5 prochaines années, soit 25 kg par habitant<sup>53</sup>.
- Recycler d'ici 2012, 35 % des déchets ménagers et assimilés et 45 % en 2015<sup>54</sup>.
- Recycler d'ici 2012, 75 % des emballages ménagers<sup>55</sup> contre 60 % en 2006.
- Recycler d'ici 2012, 75 % des déchets des entreprises hors BTP et agriculture<sup>56</sup> contre 68 % en 2004.
- Cultiver en agriculture biologique 6 % de la Surface agricole utile (SAU) en 2012 et 20 % en 2020<sup>57</sup>.
- Atteindre en 2012, 20 % de produits biologiques dans la restauration collective publique<sup>58</sup>.
- Avoir 50 % des exploitations agricoles engagées dans une démarche de certification environnementale en 2012<sup>59</sup> et 30 % d'exploitations à faible dépendance énergétique d'ici 2013<sup>60</sup>.
- Réduire d'ici 2018, de 50 % l'usage des produits phytosanitaires contenant des substances préoccupantes et sans solution de substitution<sup>61</sup>.

<sup>52</sup> Les effets rebonds qualifient l'annulation des économies (de ressources, d'énergie...) par la multiplication des utilisations ou des produits.

<sup>53</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 46.

<sup>54</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 46.

<sup>55</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 46.

<sup>56</sup> Engagement « Grenelle » - Tables rondes « déchet » 20/12/07.

<sup>57</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 31.

<sup>58</sup> Engagement Grenelle de l'environnement n° 120.

<sup>59</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 31.

<sup>60</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 31.

<sup>61</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 31.

- Porter à 100 % de produits issus de forêts gérées de manière durable (écocertifiés) les achats de bois de l'État à compter de 2010<sup>62</sup>.

### **Nos choix stratégiques**

#### **Agir simultanément sur l'offre et la demande et développer l'information sur les qualités écologiques et sociales des produits pour changer les comportements**

L'objectif est de favoriser l'amélioration continue des produits et des services les plus performants au regard du développement durable.

Pour cela, il convient, en amont, de développer et diffuser les méthodes et les outils d'éco-conception, en vue notamment de réduire les consommations de ressources et d'énergies et la production de déchets.

Simultanément, en aval, il s'agit de rendre l'offre plus attractive et plus crédible auprès des consommateurs, de développer l'information environnementale (affichage du contenu carbone notamment) et sociale sur les produits et les services et de soutenir les comportements de consommation vertueux.

Dans tous les secteurs, **le changement des comportements est engagé. Il doit être soutenu et amplifié** afin de placer résolument notre économie sur une **trajectoire de croissance plus verte et plus responsable**.

#### **Rendre accessible au plus grand nombre les produits et services plus durables**

Le développement des marchés doit diminuer les coûts et les prix de vente des produits et des services les plus performants au regard du développement durable, ce qui améliorera leur accessibilité (« effet d'échelle »). Des « coups de pouce » fiscaux peuvent être envisagés (bonus-malus, réduction de TVA...).

Ce développement sera favorisé par l'achat public, la réglementation, l'incitation économique, le partenariat avec la grande distribution et l'innovation sous toutes ses formes : technique, commerciale, organisationnelle et financière.

#### **Soutenir la croissance verte et l'innovation des entreprises**

L'innovation doit être encouragée, afin de renforcer la compétitivité de techniques et d'organisations de plus en plus respectueuses de l'environnement. Il en va de même pour la conception de produits et de services qui permettent d'améliorer l'environnement et de décarboner l'économie. Dans tous les cas, l'innovation dans les services et les organisations joue un rôle moteur dans le développement de nouveaux modèles économiques dont celui de la croissance verte. En témoignent par exemple l'émergence d'une économie de fonctionnalité, qui permet de substituer la vente d'un service à celle d'un bien ou encore l'écologie industrielle qui privilégie l'optimisation environnementale à l'échelle de groupes d'entreprises, de filières et de régions.

<sup>62</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 48.

### **Développer une production agroalimentaire plus durable**

L'importance des impacts liés à l'alimentation ainsi que ses impacts sur la santé des consommateurs justifient d'une attention particulière afin d'inscrire nos modes de production et de consommation agroalimentaires dans une perspective plus durable : production et distribution plus respectueuses de l'environnement et des salariés, réduction des impacts liés aux transports, meilleure information des consommateurs sur la qualité environnementale et sociale des produits.

### **Soutien à la croissance verte et aux technologies vertes**

- définition d'une politique industrielle de soutien aux filières prioritaires telles que les énergies renouvelables, le stockage d'énergie, la chimie verte et les biomatériaux, les technologies et l'organisation du recyclage... ;
- appui au développement des opérations de démonstration et à l'expérimentation industrielle des innovations ;
- soutien aux produits économes en ressources naturelles afin de permettre un développement harmonieux et conjoint de l'offre et de la demande.

### **Généralisation des démarches d'éco-conception<sup>63</sup>**

- capitalisation des bonnes pratiques et diffusion de guides sectoriels ;
- intégration de la notion de flux de produits, de coûts « carbone » et environnementaux ;
- réduction de la production de déchets à la source, soutien aux produits sobres et à l'utilisation de produits locaux ;
- appui à l'amélioration de l'efficacité énergétique tout au long du cycle de vie ;
- valorisation des réussites dues à des démarches exemplaires d'écoconception.

### **Mise en œuvre d'incitations fiscales et réglementaires**

- extension du principe du bonus malus<sup>64</sup> équilibré ;
- soutien au niveau européen de l'application d'un taux réduit de TVA sur les éco-produits ;
- extension de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux produits générant beaucoup de déchets et renforcement de son caractère incitatif en adaptant ses taux aux coûts des dommages environnementaux causés ;

<sup>63</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 46.

<sup>64</sup> Le bonus mentionné ci-dessus pouvant prendre la forme d'un taux de TVA réduit.

- actualisation régulière des critères d'éligibilité aux crédits d'impôts, aux prêts bonifiés et aux autres instruments économiques incitatifs afin de promouvoir les équipements, produits et services les plus performants et les améliorations progressives tout en facilitant l'accès de tous aux produits durables et équitables;
- adaptation continue de la réglementation thermique et du crédit d'impôt développement durable aux évolutions technologiques.

#### **Assurance de la traçabilité des informations tout au long du cycle de vie**

- harmonisation des méthodes d'évaluation entre entreprises, entre secteurs, entre pays ;
- soutien à la création et au déploiement de bases de données sectorielles et de systèmes d'information partagée ;
- généralisation des bilans et audits sur les émissions de GES et les différents paramètres environnementaux.

#### **Encouragement des entreprises à s'engager dans une démarche de responsabilité sociale avancée<sup>65</sup>**

- promotion des démarches de Responsabilité sociétale des entreprises (RSE), d'Investissement socialement responsable (ISR), et d'adhésion au règlement européen EMAS<sup>66</sup>, et plus généralement de l'obligation faite aux grandes entreprises par la loi sur les Nouvelles régulations économiques (NRE) de rendre compte de leurs politiques et de leurs résultats environnementaux, sociaux et sociétaux ;
- ouverture des instances de représentation du personnel à l'élaboration des stratégies de développement durable de l'entreprise et du rapport environnemental et social ;
- implication des différents prestataires de services (experts comptables, commissaires aux comptes, cabinets d'audits sociaux, etc.) ;
- adaptation des outils tels que la RSE, pour les petites entreprises et développement d'un référentiel/label simple et adapté aux PME éco-responsables<sup>67</sup> ;
- développement des écolabels (NF Environnement et Écolabel européen).

---

<sup>65</sup> Engagements « Grenelle n° 196, 197, 198, 199, 202 ».

<sup>66</sup> Système communautaire de management environnemental et d'audit (en anglais *Eco-Management and Audit Scheme*).

<sup>67</sup> Engagements « Grenelle n° 202 ».

### **Exemplarité des achats publics en tant qu'accélérateurs de changement**

- généralisation de la mise en œuvre de la circulaire « *État exemplaire* » du 3/12/2008 afin de réduire les impacts liés aux consommations courantes des administrations (papier et produits bureautiques, parc de véhicules...);
- réalisation des Plans administrations éco-responsables (PAE) : favoriser notamment les marchés publics « *durables* » et la rénovation thermique des bâtiments (audits énergétiques et travaux résultants).

### **Poursuite de l'harmonisation réglementaire et normative à l'échelle européenne**

- actualisation régulière des exigences minimales d'éco-conception en alliant protection de l'environnement et compétitivité tout en associant l'ensemble des parties-prenantes à ces évolutions ;
- harmonisation des informations destinées aux consommateurs.

### **Accès à une alimentation sûre et équilibrée**

- soutien des modes de production et de distribution écologiquement et socialement responsables qui contribuent à préserver la santé publique, la fertilité des sols et la qualité de l'eau comme les produits de proximité et ceux issus du commerce équitable ;
- soutien des modes de production et de pêche durable ainsi que leurs produits ;
- information renforcée des consommateurs sur les caractéristiques d'une alimentation équilibrée, issue de modes de production durables.

### **Réduction de la production de déchets et amélioration des taux de recyclage par :**

- encouragement aux économies de matières premières et au recyclage par une tarification et une fiscalité incitatives et des plans locaux de prévention<sup>68</sup> ;
- élargissement de la liste des déchets couverts par la responsabilité élargie des producteurs en renforçant la prévention par une modulation des contributions<sup>69</sup> ;
- incitation au développement du recyclage des emballages et des déchets du BTP<sup>70</sup> ;

---

<sup>68</sup> Engagements « *Grenelle 243 à 247* ».

<sup>69</sup> Engagements « *Grenelle 248 à 252* ».

<sup>70</sup> Loi « *Grenelle 1* » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 46, Engagements « *Grenelle 253 à 258* ».

- réduction de la part des déchets incinérés et stockés<sup>71</sup> par diverses mesures incitatives auprès des producteurs et des consommateurs ;
- développement des organisations et techniques de recyclage et de récupération notamment pour les ressources rares.

#### **Soutien aux entreprises et aux métiers de la récupération et de la valorisation des déchets**

- élaboration et mise en œuvre d'une politique nationale et locale de soutien à l'implantation et au développement d'activités de récupération solidaire et de valorisation ;
- développement de la formation professionnelle des salariés du secteur du recyclage et de la réparation-récupération
- encouragement des activités alliant des objectifs de recyclage, réutilisation et solidarité.

#### **Valorisation de l'utilisation de matières premières renouvelables ou recyclées**

- promotion du bois issu de forêts gérées de façon durable (éco-certifié) et de l'utilisation de bio-matériaux produits dans des conditions de « durabilité » ;
- promotion de l'utilisation de matériaux issus du recyclage.

#### **Valorisation des potentiels de l'écologie industrielle et l'économie de fonctionnalité**

- développement des circuits courts à l'échelle d'un territoire, d'une filière, d'une zone d'activités ;
- expérimentation de nouveaux modes de développement et de croissance comme l'économie de fonctionnalité et l'économie circulaire<sup>72</sup> qui permettent de substituer la vente d'un service à celle d'un bien ou d'un produit. Cette approche contribue à améliorer la longévité des biens à réduire les consommations de matières premières et d'énergie, à diminuer la production de déchets, mais aussi à développer un mode de vie plus social ;
- développement de la finance et de la comptabilité environnementale ainsi que des nouveaux indicateurs de richesses.

---

<sup>71</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 46, Engagements 259 à 263.

<sup>72</sup> L'économie de la fonctionnalité substitue la vente d'un service à celle d'un bien ou d'un produit. Cette approche contribue notamment à améliorer la longévité des biens et ainsi à réduire les consommations de matières premières et d'énergie et à diminuer la production de déchets.

## **Défi clé n° 4 Conservation et gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles**

### **Contexte et enjeux**

Les ressources naturelles comprennent la biodiversité, les ressources naturelles fossiles et minérales, les matériaux issus du milieu naturel, les terres arables. La diversité biologique, ou biodiversité, représente l'ensemble des espèces vivantes présentes sur la Terre (plantes, animaux, micro-organismes, etc.), les communautés formées par ces espèces et les habitats dans lesquels ils vivent.

### **Depuis 4 milliards d'années, la biodiversité et les services qu'elle rend participent aux conditions de vie sur terre**

La perpétuation et l'adaptation du vivant et la biodiversité sont étroitement liés, dans un équilibre fragile. Le vivant fournit nourriture, fibres, principes actifs des médicaments et répond à nos besoins les plus essentiels. Bien que la survie des sociétés humaines dépende entièrement des « *services rendus par les écosystèmes* », ces derniers n'ont pas de « *prix* » et sont donc rarement ou insuffisamment pris en compte par nos modèles économiques.

Les activités humaines par leurs impacts sur le grand cycle de l'eau, la biologie des sols, par leurs prélèvements excessifs et la modification des biotopes appauvrissent la biodiversité à un rythme sans précédent, qui va à l'encontre du développement durable et compromet le bien-être, voire la survie, de l'humanité. Le changement climatique exacerbe le problème. Les plus pauvres, qui sont les plus fragiles et les plus dépendants, sont les plus menacés.

Face à cette situation d'urgence, la Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée lors du sommet de Rio en 1992, marque un tournant dans le droit international. Elle fixe trois objectifs : la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des espèces et des milieux naturels, l'accès et le partage juste et équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques.

À l'échelle européenne, la stratégie thématique (2006-2010) sur « *l'utilisation durable des ressources naturelles* », le plan d'action de juillet 2008 « *pour une consommation, une production et une politique industrielle durable* », « *l'initiative matières premières* » lancée en novembre 2008 et les conclusions du Conseil de l'Union sous présidence française de décembre 2008 ont fixé plusieurs orientations :

- approfondir et mutualiser les connaissances et la recherche ;
- développer des indicateurs ;

- améliorer de 2 % par an la productivité des ressources en les utilisant plus efficacement et en développant le recyclage pour réduire la dépendance de l'Union à l'égard des matières premières ;
- découpler la croissance économique et la dégradation de l'environnement.

**Dépositaire d'un patrimoine exceptionnel, la France a une responsabilité particulière en matière de biodiversité.**

La métropole abrite plus de la moitié des habitats dits « *d'intérêt communautaire* » et plus de 35 200 espèces animales et végétales.

Outre-mer, la forêt équatoriale de Guyane recèle des richesses écologiques encore largement méconnues ; les îles françaises des 3 océans accueillent de nombreuses espèces endémiques; 10 % des récifs coralliens mondiaux sont dans les eaux sous juridiction française.

Cinq des 25 « *points chauds* » terrestres, ceux qui sont les plus riches du point de vue de la biodiversité, 2 des 10 « *points chauds* » marins<sup>73</sup> dépendent de notre pays, qui abrite aussi plus de 900 espèces menacées au niveau mondial.

Les espaces artificialisés présentent globalement un accroissement de plus de 820 km<sup>2</sup>, soit + 3,0 % entre 2000 et 2006, aux dépens surtout de terres agricoles mais aussi d'espaces naturels<sup>74</sup>.

La fragmentation du territoire restreint les possibilités de migration, d'alimentation et de reproduction de nombreuses espèces.

**La Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)** dont les plans d'action ont été renouvelés en 2009, s'inscrit dans le cadre de SNDD, dont elle constitue le volet biodiversité, et du Grenelle de l'environnement dont elle intègre les engagements. Elle a vocation à mettre en place des **plans locaux de protection** de la biodiversité.

**Les objectifs en chiffres**

- Stopper la perte de la biodiversité sauvage et domestique<sup>75</sup>.
- D'ici 2012, assurer la protection des cinq cents captages les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et produits phytosanitaires<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Zones comportant un nombre très élevé d'espèces et de milieux avec un fort degré de menace.

<sup>74</sup> <http://www.ifen.fr/bases-de-donnees/occupationdes-sols.html>.

<sup>75</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 23.

<sup>76</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 27.

- D'ici 2012, établissement d'un réseau cohérent d'aires marines protégées<sup>77</sup> pour 10 % des eaux territoriales sous juridiction française puis 2 % d'ici 2020, conformément aux objectifs internationaux de la Convention sur la diversité biologique<sup>78</sup>.
- D'ici 2015, atteindre un bon état écologique pour 66 % des masses d'eaux<sup>79</sup>.
- D'ici 2015, réaliser sur les territoires et régions littorales des SCOT intégrant un volet littoral<sup>80</sup>.
- Avant 2020, mettre sous protection forte au moins 2 % du territoire terrestre métropolitain<sup>81</sup>.
- Acquérir et préserver 20 000 hectares de zones humides<sup>82</sup>.
- D'ici 2020-2030, préserver un tiers de nos rivages (« tiers sauvage »)<sup>83</sup>.

### Nos choix stratégiques

#### Mieux connaître et comprendre la biodiversité ; mieux partager nos connaissances

La connaissance de la biodiversité constitue un préalable indispensable à son évaluation et à sa prise en compte dans les politiques sectorielles et les choix d'aménagement.

Afin d'éclairer les décisions, en particulier au niveau local, il faut veiller à la formation de spécialistes de haut niveau, capables d'analyser très concrètement dans toutes leurs dimensions l'impact sur les écosystèmes des projets d'aménagement et de développement économique.

Parallèlement, nous devons renforcer l'information et la sensibilisation du public, lui apprendre à connaître et respecter la biodiversité, à apprécier à leur juste valeur les services rendus par la nature, à profiter des espaces naturels sans les dégrader.

<sup>77</sup> Définition des aires marines protégées de l'UICN : « *Tout espace intertidal ou infra tidal ainsi que des eaux sus-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité* ».

<sup>78</sup> Engagement « Grenelle de la mer, engagement n°14a ».

<sup>79</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 27, directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000.

<sup>80</sup> Engagement « Grenelle de la mer, engagement n° 72.e ».

<sup>81</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 23.

<sup>82</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 23.

<sup>83</sup> Engagement « Grenelle de la mer, engagement n° 70.c ».

### **Évaluer les bénéfices et les coûts de préservation des services rendus par la nature**

La disparition des espèces et la dégradation des écosystèmes sont une menace pour le bien-être et le devenir de l'humanité. Elles le sont aussi pour la pérennité des activités économiques qui reposent sur l'exploitation des ressources naturelles. Il est donc capital que notre mode de développement prenne effectivement en compte la valeur réelle des écosystèmes et assure leur préservation.

Toutes les activités humaines doivent veiller à s'intégrer harmonieusement dans le tissu du vivant.

### **Réduire les pressions sur les écosystèmes et les ressources naturelles**

L'urbanisation, l'agriculture et la pêche intensives, l'industrie, les infrastructures de transport exercent des pressions importantes sur les écosystèmes, les ressources naturelles renouvelables ou non, et les espaces naturels. Toute exploitation des ressources doit être adaptée aux niveaux de disponibilité et aux rythmes de renouvellement.

Il est donc nécessaire de préserver les espaces et les espèces nécessaires aux écosystèmes pour enrayer la perte de biodiversité. Une attention toute particulière sera portée à la biodiversité de la France d'Outre-mer.

L'émergence d'une économie plus sobre fondée sur le progrès technologique, la protection des espaces et des espèces, et le recours au contingentement, voire à l'interdiction des prélèvements lorsque la survie de l'espèce ou la disponibilité de la ressource sont menacées, sont indispensables.

En outre, il faut utiliser plus efficacement les matériaux, accroître leur récupération et leur réutilisation.

Enfin, encourager une agriculture plus diversifiée, moins utilisatrice de produits phytosanitaires, plus respectueuse des écosystèmes et des ressources naturelles et notamment de l'eau contribuera à la réalisation de cet objectif.

### **Lutter contre l'artificialisation des espaces et la banalisation des paysages**

La disparition des terres agricoles et des espaces ruraux au profit d'une urbanisation excessive menace les écosystèmes, les espaces naturels et le potentiel de production agroalimentaire.

La politique d'aménagement doit gérer les conflits d'usages des territoires. Elle doit veiller à respecter les grands équilibres, assurer les continuités des écosystèmes, notamment par la constitution du réseau des trames vertes et bleues, et favoriser une interpénétration harmonieuse entre les milieux urbains, ruraux, agricoles et naturels. Elle doit aussi contribuer à préserver le « caractère » des espaces et des paysages, comme une valeur supplémentaire culturelle, esthétique et touristique de l'activité humaine.

### Nos leviers d'action

**Renforcement de l'expertise et de la formation sur la biodiversité**, par l'acquisition d'outils de compréhension, de gestion et de suivi indispensables à la préservation de la biodiversité et pour cela :

- création d'un mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité (IPBES<sup>84</sup>) et d'un observatoire de la biodiversité<sup>85</sup>;
- renforcement des disciplines naturalistes telles que la botanique, la zoologie, l'écologie, la taxonomie, les sciences de la mer.

**Confortement de la mise en œuvre et du suivi de la Stratégie nationale pour la biodiversité** élaboration de stratégies territoriales pour la biodiversité qui tiennent compte des effets du changement climatique en s'appuyant sur l'expérience des régions et départements précurseurs ou en expérimentation, y compris Outre-mer ;

- mise en œuvre des plans d'action sectoriels<sup>86</sup> qui permettent à chaque ministère et à leurs partenaires d'intégrer les priorités en matière de biodiversité ;
- ouverture des comités de pilotage de la SNB à tous les partenaires concernés.

### Renforcement de la conservation de la biodiversité ultra-marine

- mise en œuvre dans chaque département et collectivité d'Outre-mer des plans locaux pour la biodiversité, des plans de conservation et de restauration des espèces en danger critique d'extinction d'ici 2012, établissement d'un plan de lutte contre les espèces terrestres et marines envahissantes qui menacent l'équilibre des écosystèmes ;
- identification des mécanismes de financement durable pour la préservation et la gestion de la biodiversité d'Outre-mer ;
- renforcement de la police de la nature et des moyens de protection des espèces et des habitats ;
- développement de la recherche et de l'acquisition de connaissances opérationnelles.

---

<sup>84</sup> Plate-forme scientifique et politique intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (en anglais : *Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*).

<sup>85</sup> Engagement « Grenelle n° 79 ».

<sup>86</sup> « Patrimoine naturel », « agriculture », « forêt », « mer », « urbanisme », « infrastructures de transports terrestres », « tourisme », « Outre-mer », « international », « recherche ».

### **Élaboration de la stratégie nationale des aires protégées et d'un dispositif pour l'Outre-mer<sup>87</sup>**

- création de 3 parcs nationaux et 10 parcs naturels marins d'ici 2012 ;
- mise en place de 8 réserves naturelles nouvelles par an ;
- achèvement du réseau Natura 2000 en mer et accélération de la création des aires marines protégées dans les eaux métropolitaines et Outre-mer<sup>88</sup>.

### **Préservation des continuités écologiques**

- développement, d'ici 2012, des trames verte et bleue<sup>89</sup> à l'échelle locale, régionale, nationale et européenne pour lutter contre la fragmentation, qui assurent aux espèces une continuité territoriale et leur permettent ainsi de circuler, s'alimenter, se reproduire et assurer leur survie ;
- étude et mise en place d'une trame bleue marine sur le littoral, les estuaires et en mer<sup>90</sup> ;
- observation et accompagnement du déplacement des espèces lié au changement climatique en tant que facteur d'adaptation des écosystèmes et du territoire ;
- étude et création d'un réseau écologique propre aux départements et territoires d'Outre-mer.
- achever l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) terrestre et réaliser l'inventaire ZNIEFF marin<sup>91</sup>.

### **Promotion d'une agriculture et d'une sylviculture durables**

- mise en place d'un cadre rigoureux et transparent pour les OGM et les biotechnologies<sup>92</sup> ;
- accélération de la mise au point d'agricultures, productives, diversifiées<sup>93</sup> et peu consommatrices de produits phytosanitaires ;
- développement d'une production agricole biologique suffisante pour satisfaire la demande et faciliter l'accès pour le plus grand nombre à ces produits ;

---

<sup>87</sup> Engagement « Grenelle n° 74 ».

<sup>88</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 23 et Grenelle de la mer.

<sup>89</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 24.

<sup>90</sup> Engagement « Grenelle de la Mer n° 69 ».

<sup>91</sup> Engagement n° 79 du Grenelle.

<sup>92</sup> Engagements n° 135 et 136 du Grenelle.

<sup>93</sup> Engagements n° 125 à 130 du Grenelle.

- reconnaissance et valorisation des services environnementaux rendus par la forêt<sup>94</sup> ainsi que de la dimension culturelle de l'accès à la forêt ;
- adaptation des espaces naturels, agricoles et forestiers au changement climatique ;
- augmentation de la production de bois tout en préservant mieux la biodiversité dans le cadre de démarches territoriales concertées.

**Valorisation des bonnes pratiques de chasse**, qui contribuent à la gestion de la faune sauvage.

### **Développement de la gestion intégrée de la mer et du littoral**

- déclinaison de la directive-cadre « *Stratégie pour le milieu marin* »<sup>95</sup> ;
- définition de périmètres cohérents pour les zones côtières et gouvernance intégrant les interfaces terre-mer : protection des écosystèmes, développement durable des activités (tourisme, pêche, loisirs, sport,...), aménagement durable du littoral et du domaine public maritime ;
- association du développement des sports et des loisirs en milieu naturel à la préservation de l'environnement ;
- gestion concertée par écosystèmes ;
- réduction et prévention des pollutions liées aux activités portuaires, ou venant du continent ;
- répression des actions détruisant la biodiversité marine comme le dégazage et les rejets d'eaux de déballastage ;
- renforcement des contrôles dans toutes les activités liées à la mer et sanction des pollueurs ;
- gestion des stocks halieutiques<sup>96</sup> en développant notamment un réseau d'aires marines protégées ; lutte contre la pêche illégale ; expérimentation des quotas de pêche administrés et non transférables ; écolabellisation des produits de la pêche<sup>97</sup> ;
- réforme et la simplification du régime des extractions en mer<sup>98</sup> et consolidation des études d'impact ;

<sup>94</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 34.

<sup>95</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « *stratégie pour le milieu marin* »). Les Etats membres devront prendre les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un « *bon état écologique* » du milieu marin au plus tard en 2020.

<sup>96</sup> Engagement « Grenelle n° 87 ».

<sup>97</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 35.

<sup>98</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 35.

- développement des aquacultures marines respectueuses de l'environnement.

**Promotion d'une politique d'aménagement du territoire intégrée, mobilisant notamment la dimension patrimoniale, l'urbanisme et l'architecture :**

- prise en compte des impacts environnementaux, énergétiques, sociaux et des interpénétrations entre territoires urbains, naturels et ruraux en assurant une bonne articulation entre le « *Schéma national des infrastructures de transport* » et le document cadre de la trame verte et bleue « *Les orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques* » ;
- élargissement des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) aux préoccupations environnementales : maîtrise de l'étalement urbain, limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, préservation des continuités écologiques, maîtrise de l'énergie<sup>99</sup> ;
- priorité aux formes urbaines conjuguant des objectifs de densité avec des espaces ouverts ainsi qu'une prise en compte de la dimension paysagère dans la démarche d'aménagement et l'architecture ;
- évolution des règles d'urbanisme en matière de calcul de la Surface hors œuvre nette (SHON) afin de contrebalancer la densification de l'habitat par la création d'espaces de nature en ville ;
- préférence aux politiques de renouvellement urbain plutôt qu'à l'extension de nouvelles zones d'urbanisation ;
- mise en œuvre du « *plan ville durable* » et du plan de « *restauration de la nature en ville* » et de ses fonctions multiples ; création d'au moins un éco-quartier d'ici 2012 dans toutes les communes qui conduisent des programmes significatifs de développement de l'habitat afin de mieux intégrer la biodiversité dans la planification, la construction et la gestion urbaine<sup>100</sup> ;
- inventaire des inégalités environnementales au niveau des territoires à réduire. Intégration de la notion d'équité environnementale dans les projets d'aménagement ;
- développement des logiques de biens communs, rivières, mer espaces publics, en associant les habitants à leur gestion ;
- maintien et encouragement de l'agriculture périurbaine et des circuits courts d'approvisionnement.

<sup>99</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 7, Engagement n° 50.

<sup>100</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 7, Engagement n° 49, 76.

### **Diminution des prélèvements de ressources non renouvelables**

- développement du recyclage et de la réutilisation pour limiter l'extraction des matériaux ;
- recherche et développement de procédés innovants et de matériaux alternatifs, développement des écomatériaux dont la production est durable et renouvelable.

### **Orientation de la fiscalité dans un sens favorable à la préservation de biodiversité et des ressources naturelles grâce à**

- mise en place de dispositifs fiscaux favorables à la préservation des ressources ;
- utilisation économe des ressources, recyclage, diminution des déchets, réemploi des matériaux.

### **Développement de l'éducation à l'environnement au travers des mouvements associatifs**

- vers les jeunes (scolaire et extra-scolaire) ;
- vers le grand public.

### **Défi clé n° 5 Santé publique, prévention et gestion des risques**

#### **Contexte et enjeux**

**En France, l'espérance de vie sans incapacité est l'une des plus élevées au monde<sup>101</sup>.** Notre pays est aussi celui de l'Union européenne qui dépense le plus pour la santé de ses habitants : près de 9 % de son PIB. La garantie de l'accès aux soins pour tous par la couverture médicale universelle constitue un facteur d'équité sociale et de santé durable. L'article 1 de la Charte de l'environnement adossée à la constitution stipule que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Or, la dégradation de l'environnement, (et notamment la pollution de l'eau et de l'air), peut avoir de sérieuses conséquences sanitaires. Certains risques naturels ou technologiques sont avérés, d'autres, incertains, exigent une vigilance soutenue. L'exposition à ces risques n'est pas identique pour tous : les conditions de vie engendrent en effet des inégalités en matière de santé.

---

<sup>101</sup> Source : Eurostat 2008 femme/homme.

À l'échelle européenne, le règlement REACH<sup>102</sup> renforce depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007 le cadre réglementaire de l'Union sur les produits chimiques. Ses objectifs sont de mieux protéger la santé et l'environnement, mieux informer les utilisateurs sur la sécurité des produits, inciter les industriels à remplacer les substances dangereuses par des alternatives plus sûres.

Conformément à REACH, les entreprises doivent fournir des données de sûreté sanitaire et environnementale sur toutes les substances qu'elles produisent ou importent à raison de plus d'une tonne par an.

Les substances qui peuvent provoquer un cancer, entraîner des effets mutagènes, perturber la reproduction ou le système hormonal, celles qui ne peuvent être décomposées par la nature et s'accumulent dans les organismes sont qualifiées de « substances extrêmement préoccupantes » et sont soumises à autorisation. L'Agence européenne des produits chimiques, l'ECHA, est chargée de gérer et superviser ces obligations.

Sur le plan national, le premier Plan national santé-environnement 2004-2008 (PNSE 1) a permis de réaliser des actions de prévention et de maîtrise des risques sanitaires liés à la qualité de l'air et aux substances chimiques. Le Plan national santé environnement 2009-2013 (PNSE 2) s'inscrit dans sa continuité et décline de nombreux engagements du Grenelle de l'environnement.

Il s'organise selon deux grands axes :

- Réduire les expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé (cancer, maladies cardio-vasculaires, pathologies respiratoires, neurologiques...);
- Réduire les inégalités en matière d'accès à un environnement de qualité, (conditions de vie, expositions professionnelles ou géographiques).

Il souligne les inégalités et les différences de vulnérabilité des personnes face aux situations de surexpositions, multi-expositions, expositions précoces.

Pour les risques insuffisamment connus, le PNSE 2 s'appuie sur le principe de précaution formulé à l'article 5 de la Charte de l'environnement<sup>103</sup>.

Afin de mieux suivre et orienter la mise en œuvre des actions du PNSE, un comité national de pilotage regroupera les catégories d'acteurs associées au Grenelle de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées, des professionnels du système de santé, des organismes d'assurance maladie et des représentants des consommateurs, des malades et des victimes. Le plan a ensuite vocation à être décliné au travers des plans régionaux santé environnement.

<sup>102</sup> Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques.

<sup>103</sup> « 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. »

**En matière de santé au travail**, l'effort porte sur l'amélioration de la prévention des risques professionnels qui incluent l'exposition aux substances chimiques. L'objectif est d'encourager la diffusion d'une véritable **culture de prévention** dans les entreprises et plus généralement sur les lieux de travail. Les actions prévues dans le PNSE 2 sont complémentaires des actions du Plan santé travail (PST).

Enfin, les **risques naturels et technologiques** font l'objet d'importants efforts de prévention qu'il faut poursuivre. C'est l'un des moyens de réduire la vulnérabilité des territoires, des hommes et des espèces animales et végétales. La **prise de conscience du risque** passe par une meilleure information du grand public et de l'ensemble des acteurs locaux.

Les populations les plus pauvres sont aussi les plus exposées, sont soumises à des positions de cumul d'exposition en matière de risques et nuisances.

### Les objectifs en chiffres

- D'ici 2010 ; viser 15 microgrammes au m<sup>3</sup> (15 µG/m<sup>3</sup>) de particules fines dans l'air et les atteindre obligatoirement en 2015<sup>104</sup>.
- D'ici 2012 : résorber les points noirs bruit les plus dangereux pour la santé<sup>105</sup>.
- D'ici 2012 : élaborer 2500 nouveaux plans de prévention des risques naturels.
- D'ici 2013, réduire de 30 % les émissions de particules fines dans l'air et diminuer les émissions dans l'air et dans l'eau de 6 substances toxiques: mercure, arsenic, hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), benzène, perchloroéthylène et PCB/dioxines<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 40. Il s'agit des particules de diamètre inférieur à 2,5 micromètres (PM2,5). La directive européenne sur l'air impose pour sa part aux Etats membres une valeur cible de 25 µg/m<sup>3</sup> à atteindre d'ici 2010.

<sup>105</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 41. Engagement Grenelle n° 153.

<sup>106</sup> PNSE 2.

## **Nos choix stratégiques**

### **Maintenir par la prévention le bon état de santé de la population**

Les disparités d'accès aux soins peuvent être liées à l'isolement social et géographique, à la précarité financière ou au manque d'information. Ces facteurs sont de nature à entraîner une dégradation de la santé publique et des surcoûts en cas de soins tardifs. C'est pourquoi une attention particulière doit être portée aux populations défavorisées et vulnérables, ainsi qu'à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Il faut aussi renforcer le rôle de la médecine du travail. C'est un auxiliaire précieux pour la détection et la prévention de l'exposition aux risques liés notamment aux produits chimiques, à la pollution, aux pesticides ou encore, au stress au travail. De plus, la médecine du travail permet d'assurer la traçabilité des expositions professionnelles.

Il est indispensable d'associer les entreprises et en particulier les PME à la vigilance à l'égard de l'environnement professionnel de leurs salariés : qualité de l'air et de l'eau, exposition au bruit, aux poussières, aux substances chimiques...

Les liens étroits entre santé et comportements, notamment en matière d'alimentation et d'addictions (alcool, tabac, drogue, médicaments et psychotropes) et d'utilisation de produits toxiques (y compris domestiques) nécessitent un renforcement de l'information et de la prévention.

L'exposition à un environnement de mauvaise qualité (ex : pollution de l'air sols, bruit...) accentue les risques. C'est pourquoi il faut s'attacher à résoudre en priorité les situations de surexpositions et de multi-expositions, notamment des enfants, ainsi que les situations qui conduisent à une exposition des personnes vulnérables du fait de leur état de santé ou de leur situation sociale.

### **Préserver l'accès aux soins de qualité pour tous**

Pour ce faire, il conviendra d'associer les professionnels de la santé à la gouvernance du système de protection sociale, notamment au niveau territorial.

Il faut aussi développer la formation des médecins, des professionnels de santé et des professionnels du secteur médico-social aux questions environnementales et aux facteurs de risques : santé au travail, alimentation, comportements individuels,

De plus, il faudra rechercher des solutions à la disparité de l'implantation géographique des professionnels de la santé qui entraînent en certains endroits des délais importants pour l'accès aux soins ou à des spécialistes..., en relation avec les collectivités territoriales.

L'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire pour les jeunes dont les revenus sont faibles sera doublée.

### **Accroître la capacité d'anticipation et de veille des risques sanitaires**

Le principe de précaution suppose la mise en place de veille :

- sur les risques nouveaux comme ceux qu'induisent les nanotechnologies ou les ondes électromagnétiques par exemple ;
- sur les maladies émergentes comme le chikungunya, et des pandémies comme les gripes ;
- sur l'extension géographique, liée au changement climatique, de certaines maladies endémiques comme le paludisme.

### **Réduire la vulnérabilité aux risques naturels et technologiques**

Les politiques territoriales de prévention de risques seront poursuivies. En la matière, l'aménagement du territoire est déterminant, notamment dans les collectivités et départements d'Outre-mer.

Les entreprises et les collectivités territoriales doivent se doter de cellules de crise opérationnelles pour gérer les risques, les problèmes et les accidents.

C'est indispensable, en particulier en cas d'accident majeur dans les zones d'activités hébergeant des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et des établissements SEVESO. C'est essentiel aussi lors d'événements climatiques exceptionnels comme les sécheresses, les inondations ou les tempêtes.

### **Nos leviers d'action**

#### **Connaissance des impacts de l'environnement sur la santé**

- établissement d'un programme national de biosurveillance afin de mettre en relation la santé de la population<sup>107</sup> et l'état de son environnement et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques en matière de santé environnementale<sup>108</sup> ;
- expérimentation de centres inter-établissements de soins, de recherche clinique et d'éducation à la santé-environnement en s'inspirant des centres de consultation pour les pathologies professionnelles ;

---

<sup>107</sup> PNSE 2.

<sup>108</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 37/PNSE 2.

- création ou renforcement de réseaux et de pôles de recherche et de traitement (inter)régionaux en santé-environnement travail ; développement de centre(s) de recherche finalisée en toxicologie l'écotoxicologie ;
- mise en place sur tout le territoire d'un recueil de données sur les cancers ;
- extension de la compétence de la médecine du travail à la gestion du cancer au travail et incitation à la création de dispositifs novateurs d'accompagnement ;
- suivi de l'application de la réglementation européenne des substances chimiques REACH.

**Organisation de la mise en œuvre du second Plan national santé environnement 2009-2013<sup>109</sup> et ses déclinaisons régionales, ce qui suppose**

- plus de transparence dans l'information du grand public ;
- un renforcement des actions relatives à la connaissance, l'anticipation, la prévention et la réduction des risques sanitaires liés à l'environnement ;
- un soutien aux dispositifs d'observation à l'échelle des régions et des agglomérations santé-environnement ;
- l'engagement des collectivités territoriales dans les politiques de santé ;
- un renforcement du lien entre observation et mise en œuvre opérationnelle des politiques à l'échelle territoriale.

**Restauration de la qualité de l'eau et préservation de son renouvellement**

- reconquête de la qualité écologique des milieux aquatiques<sup>110</sup> : préservation des zones humides pour lutter contre l'artificialisation des sols, généralisation des bandes enherbées et zones tampons végétalisées le long des cours et masses d'eau inscrits dans les documents d'urbanisme, restauration des continuités pour les écosystèmes d'eau douce, effacement des obstacles les plus problématiques à la migration des poissons après une étude ayant permis de les identifier ;
- promotion de protections strictes des zones de recharge en eau des ressources d'eau potable ;

---

<sup>109</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 37/Engagement Grenelle n° 138.

<sup>110</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 27.

- optimisation de la gestion quantitative des ressources en eau<sup>111</sup> : cours d'eau, lacs, nappes phréatiques, mer ;
- prévention des pollutions et mise aux normes de 100% des stations d'épuration d'ici 2011<sup>112</sup>.

### Amélioration de la qualité des milieux

- application du plan de réduction des particules et des objectifs d'émission de NOx et de concentration d'ozone en tous points du territoire<sup>113</sup> ;
- étiquetage obligatoire, pour l'air intérieur, des produits de construction, peinture, revêtement, ameublement et décoration sur leurs émissions et contenus en polluants volatils ; interdiction d'utilisation dans ces produits de substances classées cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction de catégorie 1 et 2 (CMR1 et CMR2) au sens de la réglementation européenne<sup>114</sup> ;
- renforcement des actions en matière de résorption de l'habitat insalubre et le saturnisme ;
- mise en place d'un plan de réhabilitation des sites pollués orphelins et des stations-service fermées<sup>115</sup>.
- mise en œuvre du programme stratégique d'inspection des installations classées 2008-2012 ;
- lutte contre les sources de bruit et résorption des « *points noirs* »<sup>116</sup> ;
- développement des espaces de nature en ville.

<sup>111</sup> Engagements n° 117 à 119 du Grenelle : adapter les prélèvements aux ressources, développer des systèmes nouveaux de récupération et de réutilisation des eaux pluviales ou usées, renforcer les interdictions et les contrôles de leur application sur les produits illégaux.

<sup>112</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 12.

<sup>113</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant « *La qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe* ». Les États seront tenus de réduire, d'ici à 2020, l'exposition aux particules « *PM2.5* » en zone urbaine de 20 % en moyenne par rapport aux chiffres de 2010. Engagement Grenelle n° 149.

<sup>114</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 40.

<sup>115</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 43.

<sup>116</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 41/Engagement Grenelle n° 153. On considère les indicateurs de gêne suivants : pour le bruit en façade d'habitation<sup>1</sup>, LAeq pour le bruit routier et If pour le bruit ferroviaire, et pour le bruit ambiant, les indicateurs européens Lnight et LDEN (indicateur agrégé pour les 3 périodes pondérées de jour, soirée et nuit) ; pour les contributions sonores attribuables aux infrastructures des réseaux routier et ferroviaire nationaux, on retient donc les bâtiments exposés à des contributions sonores moyennes dépassant : en LAeq 70 dB(A) en période de jour (6h-22h) ou 65 dB (A) en période de nuit (22h-6h) ou en LDEN 68 dB(A) ou encore en Lnight 62 dB(A).

### Prévention des risques naturels et industriels

- réduction de la vulnérabilité des territoires en élaborant les différents dispositifs en étroite coopération avec la société civile ;
- élaboration de 420 Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sur tout le territoire ;
- renforcement des moyens de contrôle et de surveillance des installations classées pour l'environnement; développement de l'information et la sensibilisation des riverains ;
- élaboration et adoption de 2 500 nouveaux Plans de prévention des risques naturels d'ici 2012 et renforcement de l'information préventive ;
- réduction du risque d'inondation par des travaux de protection et de prévention selon une approche par bassin versant et zones d'expansion des crues<sup>117</sup> ;
- prévention des risques liés au changement climatique de submersion et de retrait des côtes dans les territoires littoraux et insulaires en élaborant et adoptant des plans dédiés ;
- développement de la gestion forestière durable et incitation au renouvellement des forêts de montagne pour prévenir les risques d'érosion et d'inondation ;
- réduction des risques d'incendies par le débroussaillage, notamment dans les forêts méditerranéennes, par des campagnes de sensibilisation, ainsi que le renforcement des dispositifs de surveillance et des équipements de lutte anti-incendies ;
- élaboration et mise en œuvre pour l'ensemble de l'Outre-mer d'ici 2015 d'une politique de prévention des risques naturels<sup>118</sup> (sismique, volcanique, tornades, ouragans, etc.), des risques technologiques et des pollutions aux pesticides, par exemple le chlordécone employé pour traiter les bananiers. accélération de la mise en œuvre du plan séisme aux Antilles.

### Réduction des rejets des substances les plus préoccupantes

- amélioration de la connaissance et réduction des risques liés aux rejets de résidus médicamenteux dans l'environnement, en élaborant un plan d'action national<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 44/Engagements n° 115 et 116 du Grenelle.

<sup>118</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 39.

<sup>119</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art. 37.

### **Incitations aux bons comportements individuels pour une bonne santé**

- incitation à développer le transport actif et les mobilités douces pour favoriser la pratique régulière du sport, de la marche et du vélo ;
- renforcement des campagnes en faveur d'une alimentation saine et équilibrée et mise en place de bonnes pratiques nutritionnelles dans la restauration collective ;
- mise en place, dans chaque région, sous l'égide des agences régionales de santé, d'un schéma régional de prévention déclinant les recommandations en matière d'éducation et de promotion de la santé du plan national nutrition santé et du plan national de lutte contre le cancer.

### **Améliorer la documentation des liens entre inégalités socio-économiques et sanitaires, inégalités territoriales et exposition aux risques, inégalités environnementales et sanitaires.**

**Prendre en compte les différences de comportements culturels** dans les domaines de l'éducation et de la prévention, les effets intergénérationnels des inégalités, la perception des risques par ceux qui les subissent.

### **Défi clé n°6 Démographie, immigration, inclusion sociale**

#### **Contexte et enjeux**

**L'évolution démographique place l'Europe devant des défis majeurs.** Le **vieillessement** des populations, accentué par l'allongement de la durée de vie, est inéluctable. On prévoit ainsi en France 6 millions de personnes de plus de 75 ans en 2015. La croissance de la population mondiale<sup>120</sup> joue un rôle important dans l'immigration. L'Europe des Quinze enregistre un **solde migratoire** supérieur à 1,5 millions de personnes par an qui pose **la question de l'intégration**, en particulier linguistique et économique de ces populations.

La **crise financière et économique**, inédite par son ampleur, va aggraver la pauvreté, creuser les inégalités, frapper durablement les plus démunis.

**La France se distingue par un taux de fécondité élevé** de l'ordre de 2 enfants par femme et **la population la plus jeune** de l'Europe des Quinze après l'Irlande, ce qui dans le contexte actuel est un atout à valoriser. Malgré cela, **1/3 de ses habitants dépassera 60 ans en 2030** et elle comptera un retraité pour un actif en 2050. Cela affectera les recettes fiscales et sociales alors que les retraites et les dépenses de santé augmenteront, menaçant la pérennité des régimes sociaux.

---

<sup>120</sup> Conseil économique et social des Nations Unies, Commission de la population et du développement Janvier 2009 - la population mondiale estimée à 6,8 milliards de personnes, devrait atteindre 9 à 10 milliards en 2045.

Tous les territoires, notamment en Outre-mer, ainsi que l'ensemble des domaines d'activités sont concernés (éducation, urbanisme, transports, consommation...).

**7,9 millions de personnes vivent en dessous du seuil national de pauvreté<sup>121</sup>**. Les jeunes, les personnes âgées isolées, les mères seules et leurs enfants, les chômeurs en fin de droit sont particulièrement exposés.

De larges catégories de la population restent à l'extérieur ou à la lisière du monde du travail. Le nombre des **travailleurs pauvres** ne cesse d'augmenter.

La crise accroît la fragilité des plus démunis.

La pauvreté enfin se concentre en milieu **urbain**, touchant près du tiers des habitants des Zones urbaines sensibles (ZUS).

La lutte contre les exclusions doit permettre à chaque citoyen **d'accéder aux droits fondamentaux** dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection sociale, de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance, ainsi que de la qualité de son environnement. Selon la loi d'orientation du 29 juillet 1998, l'effectivité de ces droits est une condition du respect de l'égalité de dignité de tous.

Le Président de la République et le gouvernement se sont engagés sur un objectif **de réduction de la pauvreté d'un tiers sur la durée du quinquennat**. Un quatrième **Plan national d'action pour l'inclusion (PNAI)** a été élaboré pour la période 2008-2010.

La crise systémique à laquelle nous sommes confrontés appelle cependant à une véritable **mutation** assortie d'un **accompagnement social et sociétal à la mesure des changements en cours. Redéfinir la justice sociale et traiter les inégalités dans une société plus sobre est une condition de changement durable de nos modes de vie et de nos modèles de croissance.**

Dans le contexte de crise actuelle, les **dépenses publiques** d'éducation, de santé et de sécurité sociale jouent un rôle d'amortisseur ; les **protections sociales** sont un filet de sécurité pour les plus fragiles qui n'existait pas lors de la crise de 1929.

Parce que **la République est aussi un projet de société**, l'**égalité des chances** est une priorité et **l'accès à l'emploi** doit être placé au cœur des stratégies d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, pour lesquelles le développement d'une croissance verte doit être une opportunité.

---

<sup>121</sup> Source : Insee 2008 sur les niveaux de vie en 2006.

### Les objectifs en chiffres

- Compter 6 % de travailleurs handicapés dans les entreprises de plus de 20 salariés<sup>122</sup>.
- D'ici 2012, réduire d'un tiers la pauvreté en France<sup>123</sup>.
- D'ici 2020, rénover les 800 000 logements sociaux les plus consommateurs en énergie<sup>124</sup>.

### Nos choix stratégiques

#### Faciliter l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées ou qui risquent de l'être

L'insertion est primordiale pour la croissance économique, la cohésion sociale. La précarisation et le chômage débouchent trop souvent sur un cumul de facteurs d'exclusion. Il est donc essentiel de faciliter l'insertion des personnes aux marges de l'employabilité par des politiques ciblées.

La garantie de revenu minimum, les incitations au travail sont des instruments privilégiés du retour vers l'emploi. Le Revenu de solidarité active (RSA) poursuivra sa montée en charge, en complétant les revenus des travailleurs pauvres, et en incitant et en aidant les personnes inactives et sans ressources à reprendre un emploi. Le RSA sera également étendu aux jeunes actifs, sous condition d'insertion professionnelle.

L'accessibilité des métiers liés à une croissance verte doit notamment être favorisée.

Outre les souffrances sociales qu'elle engendre, la pauvreté pèse sur notre économie et compromet la cohésion sociale, dans le présent comme dans l'avenir : lutter contre la pauvreté constitue dès lors un impératif humain, à dimension sociale aussi bien qu'économique, et participe d'une stratégie de développement durable. L'évolution de la pauvreté continuera à faire l'objet d'un suivi attentif, à travers la publication annuelle d'un rapport au Parlement sur le suivi de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. La revalorisation des minima sociaux (minimum vieillesse, allocation adulte handicapé) sera poursuivie.

---

<sup>122</sup> Loi « handicap » n° 2005-102 du 11/02/05.

<sup>123</sup> Grenelle de l'insertion : Plan national d'action pour l'inclusion -PNAI 2008.

<sup>124</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 5.

### **Réduire les inégalités territoriales dans le respect de la diversité**

Réduire les inégalités d'accès aux droits fondamentaux que sont le savoir, la culture, le logement, les transports, un environnement sain, les soins et la protection sociale pour en faire les leviers d'une inclusion active.

Veiller au maintien d'un équilibre entre les territoires en ce qui concerne le service public et les accès aux prestations.

La territorialisation des politiques d'insertion sera poursuivie aux niveaux les mieux adaptés : la région et le département pour la programmation des moyens, les bassins d'emplois pour leur mise en œuvre.

Le volet social des Agendas 21 locaux sera développé.

Les projets urbains doivent favoriser la mixité sociale et générationnelle.

### **Anticiper les effets des changements démographiques et développer la solidarité intergénérationnelle**

L'allongement de la durée de vie, le vieillissement démographique, les difficultés d'accès des jeunes à l'emploi appellent à une réflexion globale sur la solidarité intergénérationnelle.

Dans le contexte de crise économique actuelle, les jeunes doivent être aidés à trouver leur place dans la société : Plan emploi jeune, contrats aidés, service civique, projets d'innovation sociale, accompagnement renforcé en cas de chômage assorti de parcours de formation adaptés à la demande des employeurs.

Le soutien aux offres d'emploi de qualité pour les femmes permet de réduire le nombre d'enfants pauvres. La pérennité du système des pensions est un problème majeur qu'il faut résoudre. Les systèmes de protection sociale seront modernisés. Les entreprises seront encouragées à augmenter l'emploi des seniors et à adapter leurs conditions de travail en conséquence. Les services à la personne seront développés pour mieux prendre en charge la dépendance.

### **Favoriser l'intégration, y compris culturelle, des travailleurs migrants et de leur famille**

Après l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile en octobre 2008, à l'unanimité, les 27 États membres se sont fixé des objectifs et un calendrier communs, fondés sur 3 priorités :

- la maîtrise de la langue du pays d'accueil ;
- la connaissance et la pratique des valeurs du pays ;
- l'accès à l'emploi.

Ce sont là autant de priorités que l'ouverture à l'innovation et la solidarité doivent permettre de relever.

## **Nos leviers d'action**

### **Lutte contre l'illettrisme et insertion par la formation**

- encouragement à la lutte contre l'illettrisme, notamment en milieu professionnel ;
- développement des formations en alternance, dont l'apprentissage, vecteur de rapprochement entre l'école et l'entreprise et facteur d'intégration dans le marché du travail.

### **Accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail vers un emploi durable**

- déploiement, suivi et évaluation du Revenu de solidarité active (RSA) ; poursuite de la revalorisation des minima sociaux<sup>125</sup> ;
- Réforme des contrats aidés à travers l'entrée en vigueur en 2010 du contrat unique d'insertion.
- mobilisation des employeurs publics et privés : contrats aidés, parcours d'accès aux emplois de la fonction publique, territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE), groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)... ;
- création ou reconduite de chantiers de réinsertion, notamment dans les domaines du BTP (rénovation du petit patrimoine), de la gestion des espaces verts et naturels, de la production d'énergie à partir de biomasse.

### **Généralisation des clauses sociales dans les marchés publics**

- suivi et utilisation des expériences territoriales pour déployer largement ces clauses qui permettent de promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion : chômeurs de longue durée, travailleurs handicapés, jeunes sans qualification, allocataires de minima sociaux... ;
- formation des acheteurs publics dans ces domaines ;
- mise en place de soutiens aux « *facilitateurs* » pour mettre en œuvre, suivre et évaluer les clauses sociales dans les marchés publics.

---

<sup>125</sup> Minimum vieillesse et allocation adulte handicapé.

### **Renforcement de la lutte contre les discriminations et promotion de la diversité**

- suivi des programmes de lutte contre les discriminations : pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), plan banlieue, engagements du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). De même, une attention particulière sera accordée à la parité homme-femme ;
- développement des démarches exemplaires de l'État employeur et des démarches volontaires des entreprises, et soutien par labellisation.

### **Réduction du risque d'exclusion sociale**

- priorité à l'accès aux droits dans les domaines de la santé, de la protection sociale, de la prévention et de la prise en charge de la dépendance, de l'éducation et de la formation, des transports, du tourisme social, du crédit bancaire, de la culture, de la justice ;
- adaptation des dispositifs d'aide à la famille aux évolutions socio-économiques : familles monoparentales, divorce, décohabitation, temps partiel subi ... ;
- mise en place du droit au logement en tant que droit effectif afin de permettre l'accès à un logement décent pour tous.

### **Réduction des fractures inter-générationnelles entre actifs, retraités et jeunes**

- soutien aux retraités tant sur le plan financier que sur leur insertion sociale ;
- soutien à l'emploi des seniors qui permet de contribuer au maintien du système des retraites ;
- réflexion sur des modalités adaptées au travail des seniors : temps partiel, volontariat, allègement...
- amélioration de l'accès des jeunes à l'emploi, au logement, à la culture et aux loisirs pour favoriser leur intégration sociale ;
- soutien aux projets d'innovation sociale à destination de la jeunesse, afin notamment de trouver des solutions durables aux problèmes auxquels la jeunesse est confrontée.

**Création d'un service civique** pour jeunes souhaitant s'engager au service de la collectivité, en particulier dans les domaines du développement durable (environnement, lutte contre l'exclusion...). Dès 2010, 10 000 jeunes effectueront un service civique.

#### **Meilleure intégration des migrants et de leurs familles**

- mise en œuvre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile<sup>126</sup> qui vise à mieux organiser l'immigration légale, lutte contre l'immigration clandestine, renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union et de la concertation avec les pays sources d'immigration ;
- aide aux migrants pour la maîtrise de la langue française, et une meilleure connaissance de nos institutions et de notre culture ;
- aide à l'accès à l'emploi notamment par les contrats d'accueil et d'insertion, les bilans de compétences professionnelles pour les primo-arrivants ;
- encouragement des initiatives locales de coopération, facteurs de rapprochement des cultures, d'intégration et de co-développement ;
- conduite d'une réflexion prospective sur les migrations climatiques et économiques.

#### **Réduction de la précarité et de la dépendance vis-à-vis de la consommation énergétique notamment pour le chauffage et les déplacements quotidiens**

- enclenchement des négociations des conventions avec les opérateurs du parc HLM pour la mise aux normes de l'intégralité du parc, à commencer par les 800 000 logements les plus dégradés<sup>127</sup> ;
- soutien à la rénovation thermique, avec un objectif de performance énergétique 2015<sup>128</sup> adapté à la nature des bâtiments et à la taille des collectivités ;
- soutien aux travaux d'accessibilité pour les handicapés ;
- application par anticipation aux programmes de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) des futures normes thermiques ;
- développement du micro-crédit pour la rénovation énergétique ;
- instauration d'une répartition équitable des gains associés aux économies d'énergie entre propriétaire bailleur et locataire ;

---

<sup>126</sup> Conseil européen du 16 octobre 2008.

<sup>127</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 5.

<sup>128</sup> Engagement « Grenelle n° 5 ».

- mise en œuvre de la taxe carbone dans un souci de cohésion et d'équité sociale.

#### **Amélioration de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle**

- incitation des entreprises à développer les services aux familles ex : crèches, garderies... ;
- valorisation du bénévolat, facteur de lien social, intergénérationnel et de responsabilisation.

#### **Anticipation des mutations économiques et atténuation des disparités géographiques et sociales**

- accompagnement de la transition des secteurs et des entreprises vers les technologies et la croissance vertes, notamment par la formation et l'appui à l'insertion ;
- analyse des conséquences des changements démographiques sur l'affectation des sols, la consommation d'énergie, les ressources en eau, la mobilité ;
- réflexion globale sur le devenir des territoires fragilisés par la crise économique et par la transformation de certains secteurs de l'économie.

#### **Défi clé n° 7 Défis internationaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde**

##### **Contexte et enjeux**

**Les défis d'un développement durable dépassent nos frontières** : la pauvreté, la faim, les déséquilibres dans un monde de plus en plus interdépendant sont des menaces pour la paix et la stabilité.

En 2000, lors de la 55<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la communauté internationale s'est engagée à atteindre en 2015 les huit « *Objectifs du millénaire pour le développement* » (OMD) : ceux-ci visent à lutter contre l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des femmes, combattre le VIH/Sida, le paludisme et les autres maladies, réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle, préserver l'environnement et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

**À certains égards, la situation s'est améliorée depuis cinquante ans :** alors que la population mondiale est passée de 3 à 7 milliards d'habitants, le nombre de personnes souffrant de la faim a diminué de moitié, (de 2 à 1 milliard) et le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollars par jour est passé de 1,8 à 1,4 milliards<sup>129</sup>.

Dans le monde en développement, le taux de scolarisation primaire est passé de 83 % en 2000 à 87 % en 2007. En Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, la scolarisation a augmenté respectivement de 15 et 11 % sur la même période.

La mortalité des enfants de moins de cinq ans a diminué dans le monde entier : 9 millions en 2007 contre 12,6 millions de décès en 1990.

Au plan mondial, bien que le VIH continue de progresser, le nombre de nouvelles infections - 2,7 millions en 2007 - diminue depuis 1996 ; notamment grâce à un accès aux antirétroviraux en progrès dans les pays les plus pauvres ; la mortalité liée au Sida semble avoir atteint son maximum en 2005 (2,2 millions de décès) pour descendre à 2 millions en 2007.

**Mais les progrès sont fragiles, voire peuvent s'inverser, ainsi que l'ont rappelé, en 2008, la crise alimentaire qui a frappé de nombreux pays en développement et la crise économique** qui s'est propagée sur toute la planète. La baisse des prix des produits alimentaires au niveau international, après la flambée du premier semestre 2008, ne s'est pas traduite par des prix plus abordables pour la plupart des habitants de la planète. L'ONU estime qu'en 2009, 55 à 90 millions d'individus vivant dans l'extrême pauvreté devraient s'ajouter au nombre prévu avant la crise économique.

Le changement climatique et ses conséquences, la dégradation des sols et des nappes phréatiques, la déforestation, l'érosion de la biodiversité, l'épuisement à terme des énergies fossiles et des ressources naturelles sont autant d'hypothèques quant à la capacité d'atteindre les objectifs du millénaire **et, au-delà, de satisfaire les besoins essentiels d'une population mondiale qui pourrait culminer à 9 milliards de personnes en 2050, ce qui induit un accroissement concomitant des pressions sur les ressources naturelles.**

La gouvernance internationale en matière de développement durable repose sur diverses instances - le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la Commission de développement durable (CDD) de l'ONU, l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) - qui ne disposent que de pouvoirs limités.

La réforme de ces structures ou la création de nouvelles - telles une organisation mondiale de l'environnement - devra intégrer la globalisation des échanges et l'émergence de nouveaux grands acteurs sur la scène internationale (Brésil, Russie, Inde, Chine).

---

<sup>129</sup> Les données sont issues du rapport 2009 OMD de l'ONU.

Dans ce cadre, **notre pays met en œuvre des stratégies pluriannuelles dans 7 domaines prioritaires** : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le Sida, la protection de l'environnement, les transports, les infrastructures et le développement du secteur privé. Deux stratégies portant sur la gouvernance et sur l'égalité homme-femme complètent son engagement.

#### **Les objectifs en chiffres**

- Porter l'aide publique au développement à 0,7 % du revenu national brut d'ici 2015<sup>130</sup> contre 0,39 % en 2008 ;
- Diminution des Gaz à effet de serre (GES) (« *facteur 4* » cf. défi n° 1). Consacrer un milliard d'euros à l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique sur 5 ans ; Mobiliser sur 5 ans, 2,5 milliards d'euros de financements en faveur du secteur privé africain ;
- Renforcer le soutien en matière d'aide au commerce (infrastructures de production et de transports, assistance technique) en mobilisant 250 millions d'euros par an à partir de 2010.

#### **Nos choix stratégiques**

##### **Promouvoir le renforcement de la gouvernance mondiale en matière de développement durable, dans ses trois dimensions, sociale, économique et environnementale**

La mondialisation des échanges appelle un renforcement de la gouvernance internationale, particulièrement s'agissant des défis du développement durable : climat, préservation des ressources naturelles et fossiles, biodiversité, océans. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) manque d'outils coercitifs pour faire respecter les engagements pris et souffre d'un manque de visibilité. La France et l'UE promeuvent une amélioration sensible de la gouvernance internationale de l'environnement.

---

<sup>130</sup> Les Etats membres dont l'APD n'a pas encore atteint 0,51 % de leur RNB s'engagent à atteindre ce niveau d'ici 2010 ; ceux qui l'ont dépassé s'engagent à poursuivre leurs efforts (objectif de la stratégie européenne de développement durable).

### **Contribuer à la sécurité alimentaire et énergétique**

Réduire l'extrême pauvreté et les crises alimentaires est le premier des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La France poursuivra son engagement dans un partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation. Les Accords de partenariat économique (APE) pour développer le libre échange entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) seront valorisés<sup>131</sup>.

La France soutient également les politiques d'approvisionnement énergétique compatibles avec la lutte contre le changement climatique et les besoins en développement des pays du Sud, en particulier le recours aux énergies décentralisées et renouvelables.

### **Renforcer l'effort de solidarité dans une logique de développement durable**

L'Agence française de développement (AFD) est devenue l'opérateur pivot de l'aide française au développement. Dans le cadre de son adhésion au Pacte mondial des Nations Unies en faveur du développement durable, l'AFD s'est engagée à évaluer et intégrer les risques environnementaux et sociaux des opérations qu'elle soutient.

Les collectivités d'outre mer, réparties sur les océans Pacifique, Atlantique et Indien, constituent une assise privilégiée pour démultiplier et renforcer les coopérations régionales.

Si le rôle des collectivités locales est souvent déterminant, cet effort de solidarité doit être réalisé dans le respect de la souveraineté des États.

### **Lutter contre le changement climatique et ses effets sur les populations**

Le changement climatique accentue les phénomènes extrêmes (sécheresses, inondations...) susceptibles de provoquer famines, dégradations de la santé et migrations des populations. Pour réduire la vulnérabilité des populations exposées, il est indispensable de mettre en place des mécanismes financiers de solidarité dans le cadre de la Convention climat et de favoriser les transferts de technologies dans les domaines de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de la production d'énergie décentralisée.

---

<sup>131</sup> Ces accords prévoient notamment la suppression des droits de douane sur les produits originaires des pays signataires entrant dans l'Union européenne et des financements d'aide au développement dans les infrastructures, l'agroalimentaire et l'industrie.

## **Promouvoir le respect des droits de l'homme**

Les droits de l'homme sont la condition première du développement durable. Proclamés par la déclaration universelle des droits de l'homme et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ils doivent guider les actions de solidarité internationale de la France.

### **Nos leviers d'action**

#### **Renforcement de la gouvernance mondiale du développement durable, notamment au travers de l'Union européenne**

- objectif de mise en place d'une Organisation mondiale de l'environnement ;
- renforcement du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), poursuite des efforts de rapprochement des Accords multilatéraux sur l'environnement (AME), clarification de la notion de réfugiés climatiques ;
- renforcement de la participation des sociétés civiles lors des négociations d'accords multilatéraux sur l'environnement ;
- appui à la mise en œuvre d'outils internationaux de gestion des risques chimiques, REACH au niveau communautaire, *Strategical Approach for International Chemicals Management*<sup>132</sup> (SAICM) au niveau international, et à la promotion de nouveaux outils ;
- renforcement de la prévention des catastrophes par la régulation du commerce des substances dangereuses et des déchets et l'instauration de politiques de gestion selon les orientations du protocole de Hyogo ; création d'un outil international contraignant sur le mercure.

#### **Soutien à l'instauration d'un partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition**

- soutien à la relance de l'agriculture vivrière dans les pays en développement, à l'autosuffisance alimentaire et aide aux pays en ce sens ;
- ouverture de l'élaboration de ce partenariat aux parties prenantes, notamment aux organisations paysannes ;
- développement des moyens de stockage et des réseaux de transport pour désenclaver les campagnes et faciliter la commercialisation des productions agricoles ;

---

<sup>132</sup> Adoptée à Dubaï le 6 février 2006, sous les auspices des Nations-Unies lors de la Conférence internationale de gestion des substances chimiques.

- amélioration du niveau de vie des populations rurales pour éviter la surconcentration urbaine ; généralisation du soutien aux petits producteurs (au travers, notamment, du commerce équitable) ;
- développement de la recherche et de la coopération agronomiques ;
- création d'un réseau international d'expertise sur la sécurité alimentaire ; Vigilance quant à la cohérence des politiques internationales ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale.
- amélioration de la prise en charge des populations les plus vulnérables.
- moderniser la gouvernance pour assurer la cohérence des politiques (en particulier dans le cadre de la réforme du comité de la sécurité alimentaire de la FAO).

#### **Intégration des critères de développement durable dans les modes de financement des institutions financières internationales**

- recherche de moyens de financement innovants, intégration des critères de développement durable dans les différentes aides au développement ;
- adoption par les organismes dont dépendent les politiques de développement ou les échanges internationaux (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce, Organisation internationale du travail), dans leurs réglementations, de critères de conditionnalité portant sur les aspects sociaux et environnementaux et sur la lutte contre la corruption ;
- mise en œuvre, en étroite concertation avec l'Union européenne, des orientations issues du G20 relatives à la régulation financière et à l'objectif d'une relance équitable et durable pour tous.

#### **Inscription de la question climatique en tête de l'agenda de nos relations bilatérales et européennes**

- contribution active aux négociations climatiques<sup>133</sup> pour obtenir un accord mondial de réduction des émissions de GES dans les pays développés et, dans les pays en développement, mise en place de stratégies de développement sobres en carbone, réduction de la déforestation et financement de mesures d'adaptation ;
- instauration de politiques énergétiques compatibles avec la lutte contre le changement climatique et les besoins des pays du Sud, en développant notamment les énergies renouvelables et décentralisées pour les populations les plus isolées ;

---

<sup>133</sup> Conférence des Parties à la Convention climat de Copenhague en décembre 2009 pour préparer l'après Kyoto.

- intégration de l'adaptation au changement climatique à notre stratégie d'aide aux pays les moins avancés, notamment en Afrique ;
- développement d'une approche intégrée de la désertification, du changement climatique et de la perte de biodiversité.

#### **Lutte contre la déforestation, l'appauvrissement de la biodiversité et la surexploitation des ressources naturelles**

- soutien aux accords internationaux comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ;
- appui à l'instauration d'une plate-forme scientifique internationale sur la biodiversité (IPBES)<sup>134</sup> ;
- étude de la rémunération des services rendus par la forêt et les écosystèmes ;
- promotion d'une politique de conservation et de valorisation équitable des ressources génétiques ;
- respect de l'interdiction des importations de bois et de produits forestiers produits illégalement (accords FLEGT), soutien à la généralisation de la certification des bois, poursuite du Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC)<sup>135</sup>.

#### **Aide à l'élaboration de politiques nationales de santé, d'éducation, de formation professionnelle, de recherche et de prévention des risques**

- développement des investissements, aux niveaux français et européen, dans des actions de santé publique au Sud ;
- appui à l'élaboration de politiques de santé nationales répondant aux besoins des populations - accès aux médicaments, couverture du risque maladie ;
- lutte contre les discriminations et l'exclusion des populations marginalisées ;
- appui à l'approche Genre<sup>136</sup> qui promeut l'égalité des droits entre hommes et femmes et le partage équitable des ressources et des responsabilités ;
- développement de programmes de coopération en matière de protection civile.

<sup>134</sup> Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes (en anglais : *Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*).

<sup>135</sup> Engagement « Grenelle n° 222 ».

<sup>136</sup> Cf. France coopération, document d'orientation stratégique GENRE, 17/12/07.

### **Amélioration de l'accès des populations les plus démunies aux services essentiels**

- augmentation de notre contribution au développement des zones rurales et à l'élargissement de l'accès des populations les plus pauvres aux services essentiels - notamment l'eau, l'assainissement et l'énergie ;
- développement de partenariats publics-privés et recherche de financements innovants ;
- soutien à la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et au développement urbain durable ;
- promotion à l'international de notre stratégie en matière de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) : respect des droits humains, des droits fondamentaux de l'homme au travail et de hauts niveaux de qualité environnementale, dans le respect des conventions ratifiées et des principes adoptés par la France et l'Union européenne (OIT, AME, OCDE, principes des nations unies sur l'ISR).

### **Valorisation de toutes les stratégies de développement durable aux niveaux international, national et régional**

- soutien au processus de Marrakech<sup>137</sup> pour une consommation et une production durables et, en particulier, pilotage d'une initiative internationale en faveur du tourisme durable ;
- soutien au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ;
- promotion du lien entre l'aide au développement et la nécessité d'une gouvernance respectueuse des droits de l'homme ;
- soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies nationales de développement durable.

---

<sup>137</sup> Le Processus de Marrakech est conduit par le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Il repose largement sur des *Task Forces* thématiques pilotées chacune par un pays. La France pilote celle du tourisme durable.

### **Lutte contre la pauvreté par une politique d'aide au développement et à la coopération décentralisée**

- préparation d'un document cadre pour la politique de coopération, afin, notamment, de respecter les objectifs du millénaire pour le développement et d'assurer la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide<sup>138</sup> ;
- mise en œuvre de l'Initiative pour le soutien de la croissance en Afrique, visant à favoriser le développement des entreprises privées locales ;
- amélioration de l'association des citoyens aux politiques en faveur des pays en développement ;
- doublement de la part de l'Aide publique au développement (APD) passant par les ONG ;
- mobilisation de la société civile par un recours accru au volontariat et par une concertation approfondie pour l'élaboration de ces politiques.

### **Faire de l'Union pour la Méditerranée (UPM) un exemple de développement durable concerté et partagé**

- soutien aux programmes méditerranéens pour l'environnement, en particulier en matière de dépollution de la Méditerranée ; engagement de la France à ce qu'il n'y ait plus de rejets urbains non-traités en provenance de ses côtes à l'horizon 2030<sup>139</sup> ;
- mise en œuvre de la stratégie méditerranéenne de développement durable ;
- renforcement des synergies entre le Plan d'action pour la Méditerranée (Convention de Barcelone) et la Commission générale des pêches en Méditerranée (CGPM) ;
- aide au développement de l'électricité solaire dans les pays du Sud.

---

<sup>138</sup> La Déclaration de Paris, entérinée le 2 mars 2005, définit un plan d'action pour améliorer la qualité de l'aide au développement. Elle s'appuie sur cinq grands principes : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle.

<sup>139</sup> Grenelle de la mer engagement 66b.

## **Défi clé n° 8 Société de la connaissance**

### **Éducation et formation**

#### **Contexte et enjeux**

L'égal accès pour tous à l'éducation, à la formation et à la culture est un facteur majeur de cohésion sociale, à tous les niveaux de formation et à toutes les étapes de la vie. Il offre à l'être humain les moyens de s'épanouir personnellement et professionnellement, de s'intégrer socialement et de participer à la société de la connaissance promue par la Stratégie européenne de développement durable (SEDD) et par la Stratégie de Lisbonne<sup>140</sup>.

L'éducation et la formation permettent de former les citoyens et les futurs citoyens aux enjeux fondamentaux du développement durable, d'acquérir les savoir-faire et les savoir-être indispensables pour s'adapter aux évolutions du monde et de la société. Ces évolutions sont majeures : au plan économique, la crise a montré les dangers et les conséquences de logiques privilégiant trop le court terme ; au plan technologique, la généralisation des techniques de l'information et de la communication, l'émergence des nanotechnologies et des biotechnologies, les évolutions nécessaires dans la production et l'utilisation de l'énergie laissent entrevoir des changements considérables.

Ces évolutions, qui peuvent être perçues comme des menaces ou des opportunités, impliquent d'une part un effort d'anticipation pour bénéficier des nouvelles possibilités qui se présentent, et d'autre part une gestion de la transition entre anciennes et nouvelles activités. Éducation et formation y contribueront significativement.

Pour répondre aux objectifs de compétitivité responsable des entreprises et aux aspirations des citoyens pour des produits et des services différents, des formations renforcées dans les secteurs économiques clés, une orientation professionnelle efficace, et le développement de nouvelles formes d'apprentissage apparaissent incontournables.

Gérer la transition entre anciennes et nouvelles activités dans un contexte de globalisation des échanges exige une plus grande adaptabilité des compétences individuelles et davantage de créativité collective pour anticiper et accompagner les changements.

---

<sup>140</sup> La Stratégie de Lisbonne désigne l'axe majeur de politique économique et de développement de l'Union européenne entre 2000 et 2010.

La formation professionnelle initiale et continue permettra à chaque individu d'acquérir d'actualiser et de développer régulièrement ses connaissances et ses compétences. S'agissant plus précisément de la formation continue, celle-ci rend d'une part l'individu maître de son évolution professionnelle et facilite d'autre part l'adaptation de chaque entreprise aux mutations de son environnement économique, social et environnemental.

L'éducation au développement durable, par ses dimensions éthiques et sociales contribue à la formation citoyenne. Elle est par nature portée par toutes les disciplines d'enseignement et d'activités éducatives scolaires et extra-scolaires. Par le biais de l'éducation des jeunes, elle facilite la mobilisation effective du grand public autour des enjeux de développement durable.

Les exigences du développement durable font aussi partie intégrante du fonctionnement quotidien des établissements d'enseignement et de formation. Ces institutions ont à l'égard de la société une mission d'exemplarité, d'impulsion et de promotion des piliers du développement durable que sont la protection et la valorisation de l'environnement, le développement économique et le progrès social, la responsabilité vis-à-vis des générations actuelles et futures.

Par le contenu de leurs enseignements, de formations ainsi que de leur mode de gestion, les établissements d'enseignement secondaire et supérieur doivent jouer un rôle d'entraînement auprès de leurs élèves et de leurs étudiants, de leurs personnels, de leurs fournisseurs, des entreprises avec lesquelles ils sont en relation et des collectivités sur le territoire desquels ils sont implantés.

Défi transversal aux huit autres défis de la SNDD, l'éducation et la formation exigent de poursuivre un effort considérable à l'échelle du pays. Sa réussite est une des clés de l'efficacité de la politique nationale de développement durable.

### **Les objectifs en chiffres**

#### À l'horizon européen 2020<sup>141</sup> obtenir :

- 15 % des adultes en moyenne participant à des activités de formation tout au long de la vie ;
- Moins de 10 % de jeunes en décrochage scolaire précoce.

#### À niveau national d'ici 2013 :

- Faire passer de 20 à 25 % la proportion des enfants et adolescents bénéficiant d'actions éducatives et culturelles.
- Réduire à 25 % le pourcentage de la population n'ayant jamais fréquenté de lieu culturel.

---

<sup>141</sup> Conseil de l'Union européenne des 11 et 12 mai 2009-Stratégie européenne « *Éducation et formation 2020* ».

## **Nos choix stratégiques**

### **Adapter et renforcer les dispositifs de formation dans les domaines clés du développement durable**

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, des compétences et des qualifications prioritaires ont été identifiées dans six secteurs clés du développement durable : le bâtiment, l'énergie, l'agriculture, les sciences pour la mer, l'économie et la santé.

Il est nécessaire d'adapter et de développer très rapidement les formations permettant la mise en œuvre des évolutions souhaitées dans ces secteurs.

Plus généralement, cela suppose une contribution accrue des acteurs de la formation professionnelle pour tous les secteurs d'activité dans la prise en compte du développement durable.

Cet objectif nécessite un effort soutenu de formation des enseignants et des formateurs dans tous les domaines concernés par ces mutations.

### **Améliorer l'offre de formation tout au long de la vie et faciliter son accès**

Cette formation tout au long de la vie permet aux personnes d'évoluer plus favorablement dans leur vie professionnelle en s'adaptant aux mutations de la société et aux évolutions du contexte économique. La mise en place de formations accessibles au plus grand nombre facilite cette évolution, de même que la valorisation des parcours et de l'expérience professionnelle. L'effort doit notamment porter sur la rénovation des contenus des formations et des référentiels.

### **Favoriser l'insertion sociale et l'employabilité par l'éducation et la formation**

La formation initiale et continue des citoyens et futurs citoyens est un investissement qui favorise l'insertion et le maintien dans la vie professionnelle et plus généralement l'insertion de la personne dans la société. C'est un investissement indispensable dans une société en mutation rapide, dans laquelle les jeunes et les seniors ont des difficultés à accéder au marché de l'emploi. Pour ces derniers, l'allongement de la durée de vie et corrélativement de la durée du travail renforce le besoin d'actualisation des connaissances.

### **Développer la formation du grand public au développement durable**

La compréhension et l'appropriation par tous, et particulièrement par le grand public, des enjeux, des principes et des valeurs du développement durable sont des leviers fondamentaux de l'évolution des réflexions, des attitudes et des comportements.

L'éducation au développement durable doit préparer le futur citoyen à comprendre, à intégrer la complexité des relations entre le social, l'économique, le culturel et l'environnemental et à agir. Il s'agit de rendre chacun plus attentif à ce qui l'entoure et plus apte à participer.

### **Former les décideurs publics et privés aux enjeux du développement durable**

La sensibilisation et la formation des décideurs - élus nationaux et locaux, représentants de l'État, chefs d'entreprises, syndicats - est un moyen privilégié de déclencher de réels changements dans les comportements, les choix individuels et collectifs.

### **Réduire le décrochage scolaire précoce**

La lutte contre le décrochage et l'échec scolaire doivent permettre à l'ensemble des jeunes de s'insérer rapidement dans la société et de faire face à ses mutations et aux évolutions du contexte économique. Elle constitue l'une des priorités du plan Agir pour la jeunesse.

### **Nos leviers d'action**

#### **Développement des dispositifs d'accompagnement pour lutter contre l'échec scolaire**

- politique d'éducation prioritaire ;
- mise en place des dispositifs d'accompagnement éducatif et d'aide personnalisée ;
- amélioration de l'accueil de tous les élèves handicapés ;
- constitution d'un service public territorialisé de l'orientation ;
- rénovation de la voie professionnelle ;
- lutte contre le décrochage scolaire (mise en place dans chaque région de plateformes de suivi du décrochage scolaire).

### **Généralisation de l'éducation au développement durable de la maternelle à l'enseignement supérieur**

- Intégration du développement durable dans les programmes scolaires, dans les formations des enseignants et des personnels d'encadrement. Ces formations contribuent à la mise en œuvre la démarche globale de développement durable des écoles et des établissements (E3D) ;
- renforcement du caractère interdisciplinaire de la formation des enseignants ;
- croisement de l'éducation au développement durable avec d'autres éducations transversales, comme l'éducation à la santé, à la nutrition et aux risques ;
- apprentissage de la démarche scientifique pour comprendre les enjeux et les actions liées au développement durable.

### **Développement des processus de professionnalisation et de la formation continue dans l'enseignement supérieur**

- utilisation des possibilités ouvertes par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, le Plan réussite en licence, la Charte des universités européennes pour l'apprentissage tout au long de la vie.

### **Intégration du développement durable dans les stratégies des universités et grandes écoles par l'élaboration d'un plan vert pour les campus et la labellisation des universités et des grandes écoles sur la base de critères de développement durable<sup>142</sup>.**

### **Adaptation de l'offre de formation professionnelle des secteurs clés aux nouvelles exigences du développement durable**

- intégration du développement durable dans toutes les formations professionnelles et dans les référentiels de certification en ciblant prioritairement les filières clés<sup>143</sup> et les secteurs nécessitant des évolutions fortes et rapides ;
- développement des métiers et filières de l'environnement, du recyclage, de l'éco-conception, des analyses du cycle de vie ainsi que la connaissance des écosystèmes<sup>144</sup> ;

<sup>142</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 55.

<sup>143</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 6,48 et 55.

<sup>144</sup> Loi « Grenelle 1 » n° 2009-967 du 03/08/09, Art 55.

- intégration des enjeux de l'environnement et du développement durable dans les formations des professionnels encadrant les activités de loisirs et de sports.

#### **Pratique des technologies de l'information et de la communication**

- réduction de la fracture numérique et développement de l'usage des technologies de l'information pour améliorer l'accès aux services, aux savoirs et à l'emploi, en particulier des populations isolées ;
- appui des TIC pour asseoir un nouveau modèle de développement économique, en métropole et Outre-mer<sup>145</sup> ;
- promotion des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement scolaire ; développement des Espaces numériques de travail (ENT) dans les écoles et les établissements d'enseignement.

**Accès à la formation pour les salariés qui en bénéficient le moins, notamment au sein des TPE/PME, ainsi que pour les jeunes peu qualifiés et les seniors par une meilleure coordination des acteurs de la formation aux niveaux national et territorial en clarifiant les compétences de chacun<sup>146</sup> ;**

#### **Développement de modes de sensibilisation et formation des décideurs publics et privés**

- création d'un institut des hautes études en développement durable ;
- enrichissement et diffusion de travaux de prospective par l'association de compétences publiques et privées.

**Mise à disposition du grand public des informations environnementales détenues par les autorités publiques grâce à la création d'un Portail de l'information publique environnementale ([www.toutsurlenvironnement.fr](http://www.toutsurlenvironnement.fr)).**

#### **Développer l'accès à la culture**

- renforcement des actions éducatives et culturelles, notamment vers les jeunes ;
- développement de l'accessibilité des établissements culturels notamment pour les handicapés ;

---

<sup>145</sup> Cf. Stratégie de croissance pour l'Outre-mer.

<sup>146</sup> Projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

## Recherche et développement

### Contexte et enjeux

La recherche et l'innovation sont des leviers majeurs pour relever les défis du présent, anticiper ceux de demain et permettre à la France de développer une compétitivité garante de son équilibre économique et social.

Les attentes de la société doivent être prises en compte dans l'orientation de la recherche et dans le processus de décision. Les échanges entre élus, chercheurs, technologues, experts et utilisateurs sont la clef de cette évolution. Dans une société inquiète des possibles dérives des progrès de la science, la confiance dans la recherche et dans ses institutions suppose l'instauration d'un dialogue précoce.

Plus largement, pour préparer l'avenir, il faut faire vivre l'aventure scientifique dans l'éducation, débattre de son rôle dans la construction de nos sociétés.

Les orientations de la France en matière de recherche et d'innovation s'inscrivent dans la vision 2020 pour l'Espace européen de la recherche (EER) approuvée par le Conseil de l'Union européenne en décembre 2008.

Cette vision entend assurer la cohérence des politiques nationales et communautaires et favoriser l'émergence d'une gouvernance européenne de la recherche. Elle vise aussi la construction d'une véritable communauté scientifique à l'échelle de l'Union grâce à la mobilité des chercheurs, à l'échange des connaissances, aux transferts de technologies.

Dans ce cadre, la France, à l'image des grands pays européens, s'est dotée d'une Stratégie de recherche et d'innovation (SNRI) pour la période 2009-2012.

Elle détermine les défis à relever, établit les priorités, met en cohérence l'action de tous les acteurs et s'attache à allouer au mieux les financements publics. La SNRI veille aussi à ne pas opposer recherche fondamentale et recherche appliquée en soulignant le *continuum* qui va de la recherche la plus fondamentale à l'innovation.

La France consacre 2,2 % de son PIB aux activités de recherche publiques et privées, avec une stagnation de ce pourcentage sur les années récentes. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le volume de recherche est à un niveau adapté mais celui de la recherche privée reste faible, limitant son potentiel d'innovation.

Pour les années à venir, notre participation active aux réflexions et aux décisions qui sont prises au niveau communautaire contribuera à la dynamique de l'espace européen de la recherche.

Parallèlement, nous devons exploiter au mieux les opportunités offertes par ce nouvel environnement de recherche et d'innovation pour renforcer notre compétitivité, conforter nos leaderships scientifiques et en acquérir de nouveaux, développer la recherche privée et l'innovation, en particulier dans les domaines de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, du développement durable et de la santé.

Les flux internationaux d'étudiants, de doctorants, chercheurs et enseignants sont une condition majeure de la vitalité de la recherche. Le maintien de la recherche française dans des programmes d'échanges et de recherche européens et internationaux est essentiel.

### **Les objectifs en chiffres**

- D'ici 2010, consacrer 3 % du PIB à la recherche et développement<sup>147</sup>.
- D'ici 2010, financer les 2/3 de la recherche et du développement par les entreprises<sup>148</sup>.
- Mobiliser d'ici 2012 un milliard d'euros supplémentaire en matière de recherche sur le développement durable ; les dépenses de recherche sur les technologies propres et sur la prévention des atteintes à l'environnement seront progressivement augmentées pour atteindre, d'ici à la fin 2012, le niveau des dépenses de recherche sur le nucléaire civil<sup>149</sup>.

### **Nos choix stratégiques**

#### **Soutenir la recherche et l'innovation dans les entreprises**

Le transfert de connaissances de la recherche publique vers l'entreprise doit être renforcé, pour accélérer le développement par les entreprises de produits et de services adaptés aux enjeux de la croissance verte et durable.

Les interactions entre recherches publiques et privées comme les approches interdisciplinaires sont à consolider. La politique des pôles de compétitivité constitue à cet égard une priorité.

La formation des chercheurs à l'entrepreneuriat, à la gestion de l'innovation et aux enjeux marketing sera renforcée afin de mieux prendre en compte les attentes des utilisateurs et les usagers.

---

<sup>147</sup> Stratégie de Lisbonne.

<sup>148</sup> Stratégie de Lisbonne.

<sup>149</sup> Art 22 de la Loi « Grenelle I ».

**Renforcer la recherche sur le développement durable et les grands défis sociétaux**

En cohérence avec la Stratégie nationale de recherche et d'innovation et les défis sociétaux identifiés au niveau européen, certains thèmes appellent un effort de recherche renforcé ; l'économie décarbonée, la connaissance et la préservation de la biodiversité, la compréhension et la gestion des risques, le vieillissement de la population, la crise alimentaire, ainsi que le changement climatique et les nouvelles énergies.

La lutte contre l'érosion de la biodiversité est en particulier un défi majeur qui nécessite un effort de recherche en matière d'indicateurs, de valeurs de la biodiversité, de compréhension des écosystèmes, d'étude sur les services obtenus de la biodiversité, ainsi que sur les liens entre réchauffement climatique et biodiversité.

**Soutenir la recherche et le développement pour lutter contre le changement climatique**

Certains axes de recherche, tels que ; l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de GES et l'adaptation au changement climatique, sont indispensables à la France et à l'Europe pour répondre à leurs engagements internationaux. Les moyens et la coopération européenne doivent être renforcés.

**Mieux associer la société aux politiques de recherche**

La transparence des choix politiques concernant les applications de la recherche et leurs conditions d'acceptabilité seront renforcées en s'appuyant notamment sur des expertises indépendantes de qualité.

L'encadrement du travail des chercheurs par des règles évolutives et connues de tous doit permettre de renforcer la confiance des citoyens. Parallèlement, les échanges avec les chercheurs sont à favoriser afin de familiariser le public avec le raisonnement et les pratiques scientifiques.

**Accroître l'ouverture internationale des activités de recherche**

Accroître l'attractivité de la France pour les chercheurs français et étrangers et renforcer notre participation dans les programmes de recherche européens.

## **Nos leviers d'action**

### **Incitation pour les entreprises à investir dans la recherche et le développement des coopérations public/privé**

- encouragement au transfert de connaissance entre la recherche publique et privée ; ex : politique des brevets, mobilité des chercheurs, pôles de compétitivité ;
- développement des pôles de compétitivité associant entreprises, laboratoires, universités et collectivités locales autour de centres et d'équipements de recherche, pour favoriser ainsi la dynamique des territoires.
- poursuite du soutien aux pôles d'excellence ruraux.

### **Ouverture plus large de la recherche à la société civile**

- information et association plus développées des représentants de la société civile - élus, associations, ONG, etc., sur l'orientation, la sélection et l'évaluation des stratégies et des programmes de recherche, en particulier lorsqu'ils sont porteurs d'innovations majeures : OGM, nanotechnologies, biotechnologies...
- implication des chercheurs et des citoyens dans un dialogue public et responsable favorisée par un effort de reconnaissance, d'information, de formation des principaux acteurs ;
- renforcement des échanges entre les élus et le monde scientifique en s'appuyant sur l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- préparation de la décision politique sur des sujets complexes tels que le climat, les nanotechnologies, la biodiversité, l'énergie ou la pêche en s'appuyant sur des états des lieux intégrant les connaissances scientifiques ;
- faciliter l'accès aux données disponibles issues de la recherche publique, selon les mêmes principes que ceux de la convention d'Aarhus relatifs à l'accès aux données environnementales.

### **Construction d'un cadre clair pour la conduite de l'expertise scientifique**

- développement de l'expertise scientifique : définition des parties prenantes et des questions à traiter, indépendance des experts, compréhension des conclusions par tous les acteurs concernés leur permettant de contribuer efficacement aux débats de société et aux prises de décision politiques ;
- implication des scientifiques dans l'expertise favorisée, notamment dans des procédures collectives ;
- encouragement des forums d'experts sur le modèle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) afin de développer une culture délibérative autour des grandes questions scientifiques.

### **Structuration de la communauté des chercheurs encouragée autour des enjeux du développement durable**

- décloisonnement de la recherche française entre sciences de l'environnement et sciences humaines et sociales ;
- participation au développement de réseaux et programmes européens de recherche (ex : ERA-net, fondations, groupements, etc.) ;
- promotion des programmes européens dans les domaines-clés du développement durable (PCRD) ;
- accroissement de la mobilité des chercheurs et la diffusion des connaissances au sein de l'union européenne, notamment entre la recherche publique et les entreprises ;
- outils structurants pour la recherche, notamment dans les nouvelles technologies de l'énergie et dans les GES : plates-formes de recherche, démonstrateurs...
- création d'une Alliance pour les sciences de la mer.

### **Recherche pour améliorer l'efficacité et la sobriété de nos technologies**

- encouragement à la recherche sur les technologies de l'énergie, la valorisation et le traitement des déchets<sup>150</sup>, les biotechnologies et leurs impacts, la protection des ressources et de la biodiversité ;

---

<sup>150</sup> Engagements « Grenelle n° 265 ».

- amélioration des performances énergétiques des véhicules et systèmes de transport, notamment des avions et des procédures de vol ; encouragement à la modernisation des flottes de tous les moyens de transports motorisés<sup>151</sup>.

#### **Renforcement de la recherche sur la biodiversité**

- Soutien à la fondation de recherche pour la biodiversité ;
- Développement de la recherche sur :
  - les indicateurs et les systèmes d'évaluation de la biodiversité ;
  - les impacts du changement climatique sur les écosystèmes ;
  - l'évaluation économique de la biodiversité<sup>152</sup>.

#### **Développement et encouragement à l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers**

- développement des échanges intra-européen notamment dans le cadre du programme européen Léonardo ;
- développement de l'accueil des chercheurs et étudiants étrangers.

#### **Meilleure intégration du développement durable dans les orientations de la recherche**

- intégration des aspects économiques, environnementaux et sociaux dans l'évaluation des programmes et projets de recherche appliquée ;
- intégration des sciences humaines et sociales dès la conception des projets et programmes de recherche appliquée pour des innovations et les impacts socio-économiques ;
- prise en compte les enjeux du développement durable dans les orientations stratégiques des établissements de recherche ;

---

<sup>151</sup> Engagements « Grenelle n° 28, 30, 33, 36 ».

<sup>152</sup> Rapports Chevassus-Au-Louis et Pavan Sukdev.

## Défi clé n° 9 Gouvernance

### Contexte et enjeux

Chez la plupart de ceux qui, au sein du secteur public comme au sein du secteur privé, emploient le terme de **gouvernance**, celui-ci désigne avant tout **une façon différente de prendre des décisions**, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision.

Moderniser l'action publique, privilégier la concertation et la médiation, gérer la pluralité d'intérêts parfois contradictoires, favoriser la mobilisation : **la gouvernance est fondée sur le partenariat, l'interaction entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la société.**

La gouvernance peut être déclinée à toutes les échelles de gouvernement. Globale, locale ou thématique, elle est plurielle par nature : il faut donc veiller à la cohérence et à la bonne articulation de ses différentes échelles.

Dans la conduite de l'action publique comme dans celle d'un projet, une bonne gouvernance respecte et applique les 5 principes suivants<sup>153</sup> :

- **la participation des acteurs** est effective à toutes les étapes et le plus en amont possible pour permettre à tous de construire et de s'approprier le projet ou la politique ;
- **l'organisation du pilotage** organise l'expression des différents intérêts des parties prenantes et les modalités de choix ;
- **la transversalité de l'approche** vise à concilier développement économique, amélioration du bien-être, cohésion sociale, protection des ressources environnementales et du climat ;
- **l'évaluation** partagée permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques au regard des enjeux globaux et locaux, des principes du développement durable, des attentes des populations, ainsi que l'efficacité des moyens mis en œuvre. Elle contribue à l'évolution des projets et de ses axes stratégiques ;
- **l'amélioration continue** permet d'être en accord avec l'évolution des besoins et attentes de la société.

Une bonne gouvernance suppose en amont et tout au long du *process* la transparence dans l'évolution du dossier.

---

<sup>153</sup> Circulaire du 13 juillet 2006 du ministre de l'Écologie et du développement durable « *Cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux* ».

**Sur le plan international, la convention d'Aarhus**, signée le 25 juin 1998<sup>154</sup>, poursuit trois objectifs :

- **développer l'accès du public** à l'information détenue par les autorités publiques, en particulier par une diffusion accessible des informations fondamentales ;
- **favoriser la participation** du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement et notamment dès le début d'une procédure d'aménagement « *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* » ;
- étendre les conditions **d'accès à la justice** en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

À l'échelle nationale, l'article 7 de la **Charte de l'environnement**<sup>155</sup> indique que : « *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* ».

De plus, l'article 43 de la **loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** spécifie que « *construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation* ».

À cet égard, la gouvernance partagée avec les parties prenantes mise en œuvre pour le Grenelle de l'environnement et reproduite pour le Grenelle de la mer, parfois évoquée sous le terme de « *gouvernance à cinq* », peut être considérée comme exemplaire. Elle a effectivement permis d'associer les cinq collèges que constituent l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les syndicats et les associations de protection de l'environnement. La mise en place du Comité de suivi du Grenelle inscrit à l'article 1 de la loi « *Grenelle 1* » et la modernisation du Conseil économique, social et environnemental pérennisent ce mode de gouvernance en l'élargissant aux domaines du développement durable.

---

<sup>154</sup> Convention internationale signée le 25 juin 1998 par 39 États. Elle s'est traduite par la directive 2003/4/CE qui stipule notamment que toute collectivité doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande (sans que cette personne ait à justifier son identité ni du pourquoi de la demande).

<sup>155</sup> La Charte de l'environnement consacre les droits de l'homme et de la société dans son environnement ; elle est depuis la loi constitutionnelle de 2005 pleinement intégrée au préambule de 1958.

## Les objectifs

- Mettre en œuvre les engagements du Grenelle relatifs à « *l'instauration d'une démocratie écologique* ».
- Faire une priorité de la production et de l'accès à l'information en matière de développement durable.
- Appliquer la transversalité aux méthodes de travail et associer les parties prenantes aux prises des décisions.
- Réaliser 1000 Agendas 21 locaux d'ici 2013 et aboutir à au moins 250 Agendas 21 locaux reconnus au titre du dispositif de reconnaissance national.

## Nos choix stratégiques

### Favoriser l'appropriation des objectifs du développement durable

Le préalable à la mise en œuvre d'une « *bonne gouvernance* » est la mise à disposition des acteurs d'une information de qualité.

Le développement durable exige un changement en profondeur des comportements individuels et collectifs.

Créer une culture commune entre les diverses parties prenantes sur le développement durable et ses enjeux est de nature à favoriser ces évolutions.

Le public pourra ainsi participer à l'élaboration des décisions publiques, notamment celles qui ont une incidence sur l'environnement, conformément à l'article 7 de la charte de l'environnement.

Plus généralement, il faut également développer la « *gouvernance partagée* » (gouvernance à cinq : État, collectivités territoriales, employeurs et syndicats, associations environnementales) en s'appuyant sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement au niveau national, sur les Agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable au niveau local.

### Développer la gouvernance locale au plus près des enjeux et des territoires

Le niveau local permet une bonne appropriation des enjeux du développement durable par tous ceux qui partagent un même territoire. Il faut donc généraliser la participation à la gouvernance locale sur le modèle du Grenelle de l'environnement et favoriser le dialogue entre tous les acteurs locaux, collectivités territoriales, habitants, syndicats, entreprises, associations, institutions - sur les enjeux et la stratégie à mettre en œuvre. Pour cela, il convient de développer leur implication dans des dispositifs de concertation, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des projets de territoires.

Pour le faire efficacement, il faut définir les principes de la concertation, clarifier les modalités de prise de décision et être transparent sur l'ensemble du processus comme sur les modalités de prise de décision.

### **Expérimenter de nouvelles voies**

Pratiques de gouvernance locale, participation des parties prenantes, initiatives de développement durable : dans ces domaines, les territoires de métropole et d'Outre-mer sont autant d'espaces d'expérimentation et d'innovation.

L'amélioration de leur gouvernance doit permettre de renouveler leur approche du développement et de faire des ressources naturelles, de leur connaissance, de leur protection et de leur valorisation, un levier de développement.

### **Traduire le devoir d'exemplarité des acteurs publics dans les gouvernances et les méthodes de travail**

La réorganisation des services de l'État et les nouvelles responsabilités des collectivités doivent être l'occasion d'améliorer la gouvernance et les méthodes de travail dans plusieurs domaines :

- préparation des décisions ;
- intégration des critères de développement durable dans l'évaluation et le suivi des politiques publiques ;
- développement des achats publics éco-responsables et socio-responsables ;
- lutte contre toutes les discriminations (dont amélioration de la parité) et formation des personnels à cette question ;
- amélioration continue par le repérage et la mutualisation des bonnes pratiques ;
- expérimentations locales et généralisation de systèmes d'évaluation partagée.

## Associer les entreprises

Acteurs majeurs des territoires, les entreprises et les organisations professionnelles doivent devenir des partenaires actifs et engagés des démarches locales de développement durable.

Le dialogue entre le monde économique (employeurs et syndicats) et la sphère publique renforce la compréhension mutuelle, favorise l'élaboration de projets créateurs d'emplois, solidaires, écologiquement responsables et viables économiquement.

Cela suppose en particulier des approches spécifiques adaptées aux TPE/PME, notamment au travers des démarches collectives.

## Nos leviers d'action

### Organisation des conditions de la concertation

- identification claire des responsabilités, au stade des décisions et de la mise en œuvre ;
- généralisation et facilitation de la participation des acteurs publics et privés aux processus de concertation (« *gouvernance partagée* », débats publics, mobilisation des CESR...); adaptation en ce sens des compositions des instances de concertation ;
- règles de fonctionnement et moyens dévolus à l'implication de la société civile<sup>156</sup> dans les procédures de concertation établis collectivement, notamment en ce qui concerne la transparence sur les critères de représentativité ;
- mise en œuvre systématique de l'article 7 de la Charte de l'environnement, prévoyant une participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant un impact sur l'environnement ;
- affichage des résultats de la concertation et compte rendu des décisions prises<sup>157</sup> ;
- développement des concertations pour les projets complexes relevant de plusieurs échelles territoriales.

---

<sup>156</sup> Cf. Comop 28 « *Collectivités exemplaires* ».

<sup>157</sup> Cf. Comop 28 avec la proposition de « *Livre blanc* ».

### **Adaptation de la gouvernance nationale pour mieux prendre en compte le développement durable**

- réalisation des études d'impact au regard du développement durable en amont des projets de loi ;
- élargissement de la composition et du champ de compétence du Comité de suivi du Grenelle aux acteurs et thématiques du développement durable ;
- renforcement du champ d'action du Conseil économique, social et environnemental et adaptation de sa composition en conséquence ;
- saisine de la Commission nationale du débat public facilitée ;
- création d'un Conseil garant de la transparence, de la méthodologie et de la déontologie des expertises<sup>158</sup>, d'une Autorité de médiation des conflits sur les expertises et l'alerte environnementale<sup>159</sup> ;
- réforme des enquêtes publiques et des études d'impact<sup>160</sup> pour assurer une meilleure participation du public.

### **Déclinaison de la SNDD à tous les niveaux**

- déclinaison de la SNDD dans des stratégies ministérielles, thématiques et territoriales ; intégration de ses priorités dans l'élaboration des programmes d'actions ;
- intégration de l'éco-responsabilité dans le fonctionnement des administrations et des services publics en développant les démarches « *État exemplaire*<sup>161</sup> » et en capitalisant les bonnes pratiques ;
- orientation de la commande publique vers les projets, produits et services éco et socio-responsables.

### **Implication des préfets et des administrations déconcentrées**

- sensibilisation des administrations des différents niveaux du territoire à la bonne gouvernance et aux objectifs de développement durable ;
- mise à disposition du public des informations sur l'environnement et les risques ;

---

<sup>158</sup> Engagement « Grenelle n° 195 ».

<sup>159</sup> Engagement « Grenelle n° 194 ».

<sup>160</sup> Engagements « Grenelle n° 188 et 191 ».

<sup>161</sup> Circulaire du Premier ministre du 3/12/2008 relative à « *L'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics* ».

- réalisation des diagnostics du territoire et des profils environnementaux régionaux<sup>162</sup> selon les principes du développement durable ;
- renforcement de l'aspect développement durable dans les contrats entre l'État et les collectivités locales et notamment lors des révisions des Contrats de projets État-région (CPER) ;
- évaluation des politiques publiques, valorisation et partage des meilleures pratiques de développement durable, développement des indicateurs territoriaux.

### **Cohérence et bonne gouvernance à l'échelle des territoires**

- respect et application des principes de bonne gouvernance en termes de participation, pilotage, transversalité, évaluation et amélioration continue. Selon le principe de la « *gouvernance partagée* », encourager la création de comités régionaux<sup>163</sup> organisés selon le modèle des « *comités régionaux Agendas 21* » ou de comités régionaux de suivi du Grenelle ainsi que la saisine des CESR pour développer des méthodes originales de gouvernance et intégrer le développement durable dans les projets territoriaux ;
- promotion du cadre de référence national et du référentiel national d'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux<sup>164</sup> pour intégrer le développement durable dans les projets de territoires (chartes de parcs naturels régionaux, plans climats territoriaux, chartes pour l'environnement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, schémas d'orientation et de cohérence territoriale, etc.) ;
- élaboration des plans climat territoriaux et des schémas régionaux énergie-climat-air-énergie cohérents avec les Agendas 21 locaux lorsqu'ils existent<sup>165</sup>.
- introduction progressive de critères de développement durable dans les critères d'attribution des aides publiques.

---

<sup>162</sup> Circulaire du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire portant sur la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 23 mars 2009.

<sup>163</sup> Circulaire du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire portant sur la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 23 mars 2009.

<sup>164</sup> Circulaire du 13 juillet 2006 du ministre de l'Écologie et du développement durable.

<sup>165</sup> Article 51 de la loi « *Grenelle 1* ».

### **Promotion de l'ouverture aux expériences européennes et internationales**

- développement des coopérations transfrontalières, européennes et internationales ;
- utilisation des réseaux européens et des coopérations instaurées par les collectivités territoriales pour faciliter les échanges économiques et culturels, mutualisation des expériences ;
- intégration des immigrés en développant les liens entre leur pays d'origine et leur collectivité d'accueil (ex : coopération décentralisée).

### **Partage de l'information**

- diffusion des informations permettant de suivre et d'évaluer la politique de développement durable et les programmes locaux de développement durable<sup>166</sup> ;
- renforcement des actions de sensibilisation et d'information sur le développement durable auprès du grand public ;
- mise en place d'un portail d'information sur les données publiques environnementales<sup>167</sup> ;
- soutien aux initiatives coordonnées de veille environnementale.

### **Promotion et valorisation des démarches de prospective dans les territoires**

- développement des conférences de citoyens, panels et autres formes de démocratie participative (universités populaires, réseaux associatifs, instances de concertation locales et entités en relation avec l'éducation nationale, collectivités territoriales, instances consultatives comme le Conseil économique et social régional ou le Conseil de développement d'agglomération), pour faire connaître et mettre en débat les démarches prospectives destinées à construire et partager des visions et des programmes d'action à l'échelle territoriale ;
- élaboration d'outils méthodologiques en vue de permettre aux services de l'État d'accompagner les villes et les territoires vers un mode de développement plus durable.

---

<sup>166</sup> Engagement « Grenelle n° 193 ».

<sup>167</sup> Engagement « Grenelle n° 141 ».

**Encouragement aux démarches volontaires d'entreprises comme**

- la prise en compte de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) ;
- les certifications environnementales (ISO 1400, EMAS, etc.), la compensation des émissions de gaz à effet de serre, les projets internationaux (par exemple les lignes directrices sur la RSE dans le cadre de l'ISO 26000°) ;
- les démarches collectives à l'échelle de parcs d'activité, de territoires, de professions, d'interprofessions, d'associations et de clubs d'entreprises ;
- l'intégration du développement durable dans leurs instances de dialogue et de négociation au niveau de l'entreprise ou de l'établissement.

**Amélioration et meilleure diffusion des indicateurs de développement durable**

- élaboration d'indicateurs de développement durable<sup>168</sup> complémentaires au PIB (ex : indicateurs agrégés de développement durable, PIB vert, capital public naturel, capital humain et social)<sup>169</sup>.
- réalisation d'un tableau de bord national d'indicateurs de développement durable corrélé avec la SNDD<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Engagement « Grenelle n° 216 ».

<sup>169</sup> Engagement « Grenelle n° 214 ».

<sup>170</sup> Engagement « Grenelle n° 215 ». Discours de M. le Président de la République. Conférence internationale de présentation des conclusions du rapport de la Commission de mesure de la performance économique et du progrès social, Grand amphithéâtre de la Sorbonne - Paris lundi 14 septembre 2009.

## Annexe 1

**L'élaboration de la Stratégie nationale de développement durable 2009-2013**

« *La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'État en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations.* » C'est en ces termes que l'article 1 alinéa 3 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « *loi Grenelle 1* », détermine le cadre de l'élaboration de la SNDD.

La 1<sup>ère</sup> étape a consisté à construire le plan détaillé de la future stratégie. Trois journées d'échanges et de débats interministériels, les 18, 21 et 26 novembre 2008, ont permis de mener à bien ce travail grâce au concours du réseau des Hauts fonctionnaires au développement durable et de l'ensemble des Directions d'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

Ce premier projet a été adressé le 16 janvier 2009 pour avis aux cabinets ministériels par Mme Michèle Pappalardo, déléguée interministérielle au développement durable. La version provisoire de la SNDD 2009-2013, assortie d'une proposition d'organisation de la consultation, ont ensuite été présentées le 11 février au Comité de suivi du Grenelle.

La seconde étape a consisté à organiser une concertation, fondée sur le principe de la « *gouvernance à 5* » instaurée lors du Grenelle. La concertation s'est déroulée en 4 phases :

Notre ambition initiale était d'élaborer un texte court, à la fois pédagogique et stratégique, calé sur l'architecture de la stratégie européenne de développement durable afin de permettre les comparaisons avec nos voisins.

Anticipant la loi Grenelle, nous avons souhaité dès le début du processus, être en cohérence avec les principes du développement durable et organiser une concertation la plus large possible autour de l'élaboration de la Stratégie 2009-2013.

- **Une consultation écrite des partenaires institutionnels**

La version provisoire de la SNDD a été adressée aux principaux partenaires institutionnels : ONG, syndicats, associations, membres de l'ex-Conseil national du développement durable (CNDD), membres du Comité de suivi du Comité national Agenda 21, etc.

- **Une consultation du public par internet**

Cette consultation, réalisée à partir d'un questionnaire, a été ouverte pendant un mois. Les résultats de la concertation ont été présentés le 14 mai 2009 au Comité de suivi du Grenelle.

- **Une consultation des services déconcentrés du MEEDDM**

Afin de donner à cette consultation une dimension territoriale, les préfets de région et les services régionaux du MEEDDM (DIREN, DREAL et préfigureurs) ont été invités à donner leur avis.

Malgré des délais de réponse très courts, 7 d'entre eux - Alsace, Aquitaine, Auvergne, Centre, Guadeloupe, Languedoc, Midi-Pyrénées - ont répondu de façon approfondie, certains ayant même mobilisé des partenaires régionaux : conseils économiques et sociaux régionaux, comités régionaux Agendas 21.

- **Trois journées de débats et d'échanges entre les parties prenantes**

Ces trois premières étapes de concertation ont permis d'organiser les ateliers-débats des 3, 5 et 10 juin. Organisées selon un mode très participatif, ces ateliers, ouverts à l'ensemble des contributeurs au projet de SNDD, ont permis aux participants de prendre connaissance des résultats des consultations écrites et Internet ; de débattre de la version provisoire de la SNDD en laissant libre cours aux souhaits de contribution et aux pistes d'amélioration proposées par chacun.

**Le projet de texte a suivi 4 grandes étapes de validation :**

- Présentation au comité de suivi Grenelle le 10 septembre 2009 ;
- Présentation en réunion interministérielle le 17 novembre 2009 ;
- Avis du CESE (*début 2010*) ;
- Approbation par le CIDD (*début 2010*).

## Annexe 2

**Article 1 de la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**

La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures.

Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable.

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.

La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'État en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations visées au deuxième alinéa de l'article 49 de la présente loi.

L'État assure le suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement et en rend compte chaque année devant le Parlement, auquel il propose les mesures propres à améliorer leur efficacité. Le gouvernement transmet à celui-ci, au plus tard avant le 10 octobre, un rapport annuel sur la mise en œuvre des engagements prévus par la présente loi, son incidence sur les finances et la fiscalité locale et son impact sur les prélèvements obligatoires au regard du principe de stabilité de la pression fiscale pesant sur les particuliers et les entreprises. Pour ce qui concerne les régions, les départements et collectivités d'Outre-mer, compte tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'État fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités.

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

## TABLE DES SIGLES

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ACV	Analyse du cycle de vie
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
AME	Accords multilatéraux de l'environnement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APE	Accord de partenariat économique
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDD	Commission de développement durable des Nations Unies
CESR	Conseil économique et social régional
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNDP	Commission nationale du débat public
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CPER	Contrat de projet État- Région
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
UNDESA	<i>United nations Department of economic and social affairs</i> - Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
ECHA	<i>European chemicals agency</i>
EER	Espace européen de la recherche
ENT	Espace numérique de travail
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FME	Fonds monétaire pour l'environnement
FLEGT	<i>Forest law enforcement on governance and trade</i> - Plan d'action pour l'amélioration de la gouvernance et l'application des lois concernant l'exploitation des forêts et le commerce des produits bois
GES	Émissions de gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IPBES	<i>Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i>

LOI POPE	Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
ONG	Organisation non gouvernementale
OPECST	Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État
PAE	Plan d'Administration Exemplaire
PCI	Pouvoir calorifique inférieur
PCRD	Programme cadre de recherche et de développement
PFBC	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion
PNSE	Plan national santé-environnement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PST	Plan santé-travail
REACH	<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals</i>
RSA	Revenu de solidarité active
SAICM	<i>Strategical approach for international chemicals management</i>
SCEQE (SCEQE)	Système communautaire d'échange de quotas d'émission
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SHON	Surface hors œuvre nette
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SRI	Stratégie de recherche et d'innovation
TICE	Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
TPE	Très petites entreprises
ZUS	Zone urbaine sensible

## 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.

**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 interrelations, 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).

**Biocarburants ou agroc carburants**: les biocarburants de 1<sup>ère</sup> génération 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). D'autres filières sont en cours de développement.

**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 :

- le concept de besoins et plus particulièrement de 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. 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.

**Économie 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.

**Économie 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.

**Écosystème :** 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).

**Évaluation 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.

**Évaluation 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.

## Document 5 : Liste des personnalités rencontrées

- M. Bernard Brillet, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- M. Alain Even, président du Conseil économique et social de la région Bretagne, président de l'Association des conseils économiques et sociaux régionaux de France (ACESRF) ;
- M. Sébastien Genest, président de France nature environnement (FNE) ;
- M. Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS, professeur à l'École Polytechnique ;
- M. Alain Grandjean, chercheur au laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique, membre du comité stratégique de la Fondation Nicolas Hulot (FNH) ;
- M. Claude Martinand, vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- M. Bernard Perret, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- M. Thierry Thouvenot, chargé de mission auprès de la direction générale du WWF France.



## Document 6 : Liste des illustrations

Tableau 1 :	Proposition de tableau de bord d'indicateurs phares de la SNDD.....	17
Graphique 1 :	Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire.....	19

## DOCUMENTS ANNEXES

Encadré 1	: Le bilan officiel de la SNDD 2003-2008.....	76
Graphique 1	: Taux de croissance du PIB par habitant (1996-2008).....	79
Graphique 2	: Émissions totales de gaz à effet de serre.....	80
Graphique 3	: Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire.....	81
Graphique 4	: Consommation d'énergie des transports et PIB en France.....	82
Graphique 5	: Productivité des ressources en France.....	83
Graphique 6	: Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs en France.....	84
Graphique 7	: Prises de poissons au-dessus des seuils de précaution (UE-25).....	85
Graphique 8	: Espérance de vie et espérance de vie en bonne santé à la naissance en France (hommes).....	86
Graphique 8 bis	: Espérance de vie et espérance de vie en bonne santé à la naissance en France (femmes).....	87
Graphique 9	: Taux de pauvreté monétaire.....	88
Graphique 10	: Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans.....	89
Graphique 11	: Aide publique au développement.....	90
Graphique 12	: Rapport interdécile D9/D1 revenus.....	92
Graphique 13	: Écart salarial entre les hommes et les femmes.....	93
Graphique 14	: Le taux de chômage de la France au sens du BIT dépasse à nouveau les 9 % de la population active.....	94
Graphique 15	: « <i>Sorties précoces</i> » : part des 18-24 ans qui ne sont plus en formation et n'ont pas atteint un niveau d'éducation secondaire supérieur.....	95

Le 30 novembre 2009, le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental du projet de Stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour la période 2009-2013.

La première partie du présent avis est consacrée aux conditions d'appropriation par le plus grand nombre des défis posés par la perspective du développement durable.

La seconde partie définit les conditions d'efficacité d'une véritable stratégie en la matière, qu'il s'agisse de son statut, de son contenu thématique ou de ses moyens d'élaboration et de mise en œuvre.