

Praxéologie du développement durable

Ou comment passer du concept au concret au MEEDDM...

Rapporteurs :

Marc RENNESSON, Gaëlle FAVREL

Groupe de travail :

Anne-Sophie LECLERE, Christelle GRATTON,

Sabrina KLEIN, Laurent TELLECHEA,

Michel HUEBER, Florian RAZE, Salim El HARIF

Introduction

I. Le concept du développement durable une simplicité en trompe-l'œil...

II. Développement durable analyse du discours et de la méthode

III. Pour une praxéologie du développement durable

Conclusion

Le développement durable : un sujet identifié comme stratégique de longue date par le SNITPECT-FO...

Les sceptiques, qui seraient tentés de nous reprocher une appropriation tardive et opportuniste du sujet, pourront utilement se reporter au rapport « Environnement et développement durable : un champ transversal majeur pour le service public ». Le caractère visionnaire de ce rapport, présenté au congrès 2002, sa force et sa justesse d'analyse méritent d'être ici soulignés.

Le SNITPECT-FO a par ailleurs largement rappelé le potentiel considérable dont est porteur le développement durable, entre autres dans son rapport au congrès 2008 "Ingénieur de l'aménagement demain".

Le développement durable s'est érigé ces dernières années au rang de préoccupation majeure de nos sociétés, dont il est appelé à transformer profondément les modes de vie, de production et de consommation. Notre syndicat a depuis longtemps identifié ce phénomène, et œuvre à son accomplissement avec la conviction que l'émergence d'une société durable passe par la mise en place d'un véritable service public du développement durable. Cette condition, absolument nécessaire sans pour autant être suffisante – nous y reviendrons –, les Ingénieurs TPE l'ont identifiée au travers de la diversité de leurs champs d'activités et positionnements, tant dans la sphère publique (État ou collectivités territoriales) que privée, qui en font des acteurs privilégiés et avertis de l'aménagement durable des territoires.

Certes, les initiatives visant à faire émerger une société durable se sont multipliées ces dernières années, offrant un état des lieux plutôt encourageant quoique parfois embrouillé, avec en point d'orgue la création du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables en 2007, et l'organisation inédite d'un Grenelle de l'Environnement, aux sons des tambours et trompettes. Ces deux événements ont été l'occasion d'annoncer, par des discours extrêmement volontaristes, à la fois un véritable changement d'ère fondée sur le développement durable comme priorité absolue, et l'ambition pour la France d'être non seulement championne en ses terres mais prophète à l'international.

Pour autant, si le discours du développement durable est aujourd'hui omniprésent, force est de constater que sa traduction opérationnelle pose encore problème. Ni le Grenelle, ni les circulaires ouvrant à sa territorialisation, ni le document de stratégie ministérielle n'ont su ou voulu répondre concrètement à cette question, et la traduire de manière opérationnelle dans les missions du ministère, des collectivités territoriales et dans le monde de l'entreprise. Pire, nombreuses sont les *mesures (réorganisations, baisses d'effectifs, abandon de missions)* prises sous couvert de privilégier les politiques du développement durable, sans qu'aucun cadre lisible ne vienne

justifier la cohérence et la pertinence des actions menées. Pourtant le développement durable, s'il ne sert pas de paravent au démantèlement du ministère, est porteur d'un potentiel considérable pour la société, et plus particulièrement pour l'intervention des services.

Le présent rapport entend contribuer à la démonstration qu'au delà des discours qui tiennent aujourd'hui souvent lieu de politique dans ce domaine, il est possible d'imaginer des traductions concrètes dans nos métiers et missions. Autrement dit, il faut **construire une praxéologie du développement durable, la praxéologie étant la science de l'action, passer du stade du concept du développement durable à celui de la mise en œuvre**, (ré)inventer les méthodes et les outils correspondants, affecter les moyens en conséquence. Bref, agir et avec méthode, ce qui somme toute est le propre des ingénieurs.

Ce rapport explore par conséquent les contours de cette praxéologie du développement durable et appréhende les conditions de sa mise en œuvre. Ces bases de réflexions, une fois posées, font apparaître des incidences sur les missions, le rôle et les "outils", le positionnement et la gestion du groupe des ITPE. Ces dernières, évoquées dans le présent rapport, pourront utilement faire l'objet d'une analyse approfondie dans un rapport complémentaire à venir.

Au préalable, il sera nécessaire dans le cadre du présent exercice de resituer le développement durable dans notre société, avant de s'intéresser plus précisément aux lieux privilégiés d'exercice des ingénieurs de l'aménagement. Après une analyse des initiatives en cours, seront établies des propositions ou contre-propositions pour enfin favoriser un véritable «passage à l'action» en matière de développement durable.

I. Le concept du développement durable une simplicité en trompe-l'œil...

Le questionnement relatif au « passage du discours à l'acte » en matière de développement durable impose de poser au préalable les bases du concept, de rappeler sa genèse (cf. encart) et d'en explorer les principales dimensions. L'objectif n'est pas ici de procéder à une analyse exhaustive du concept, mais de rechercher à travers lui les clés susceptibles d'éclairer les difficultés du passage à l'action. Cet exercice liminaire permet de rappeler que la notion de développement durable, au demeurant relativement simple et compréhensible par tout un chacun au travers de sa définition générale, est à y regarder de plus près subtile et complexe, porteuse de questionnements multiples, d'incertitudes et de contradictions potentielles selon les angles d'analyses changeants que l'on choisit de se donner.

Cette simplicité en trompe-l'œil du concept constitue à n'en pas douter une difficulté réelle, quoique souvent sous-estimée, dont on retrouve les effets au stade de la mise en pratique. Il est pourtant indispensable de surmonter cet écueil pour passer véritablement à l'action en matière de développement durable. Explications...

1.1 Définition du développement durable...

Le développement durable de nos sociétés peut être défini comme la capacité à assurer une réponse aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (cf. encart - rapport Bruntland 1987). Un tel développement n'existe qu'à la condition d'être à la fois économiquement viable, socialement équitable et écologiquement tolérable. Ce délicat point d'équilibre est d'ailleurs souvent représenté comme l'intersection des trois cercles représentatifs des piliers fondateurs du développement durable l'économie, le social, l'environnement (cf schéma).

Ce concept, relativement abstrait pour nombre de personnes, pourrait finalement être approché de la manière suivante un monde dans lequel 50% des richesses sont détenues par 2% de la population, dans lequel 50% de la population souffre de malnutrition et 70% est analphabète, et dans lequel les capacités de régénération de la planète ne suffisent plus à répondre aux besoins des humains, n'est pas un monde durable. L'enjeu vital consiste donc à réinventer un mode de vie et de développement qui permette de concilier les nécessaires équilibres sociaux, économiques et environnementaux, aux différentes échelles d'espace (local, national, international, mondial) et de temps (aujourd'hui, demain, dans un futur lointain).

En complément de cette définition rapide, précisons que divers principes récurrents sous-tendent généralement les actions menées dans une approche de développement durable :

Schéma des piliers à insérer - ECO, ENV SOC + viable-viable-équitable

Le développement durable de la confidentialité aux feux de l'actualité internationale...

La notion de développement durable a vu le jour il y a une trentaine d'années, suite à l'alerte donnée par certains scientifiques quant à l'évolution des ressources naturelles, et à la progressive prise de conscience des impacts préjudiciables de l'activité humaine sur l'environnement.

Le Club de Rome en 1972 publie un rapport relatif aux Limites de la croissance» incluant des simulations sur l'évolution de la population humaine et l'exploitation des ressources naturelles. Les chocs pétroliers de 1973 et 1979, ainsi que les catastrophes industrielles intervenues ces trente dernières années (Tchernobyl, Seveso, Bophal...) contribuent alors à accélérer la prise de conscience au sein des pays développés, quant au caractère insoutenable sur le plan environnemental du modèle de développement économique et industriel de nos sociétés.

En 1980, la notion de « sustainable development » apparaît pour la première fois, dans le rapport « Stratégie mondiale pour la conservation » publié par l'Union internationale pour la conservation de la nature. Sa traduction – d'une fidélité discutable – a conduit à introduire la notion de « développement durable » en français.

En 1987, le rapport Bruntland « Notre avenir à tous » propose une définition du développement durable qui fera date « un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

En 1992, au deuxième sommet de la Terre à Rio, le terme est désormais consacré et largement médiatisé. La notion «d'équilibre entre les trois piliers du développement durable, économique, social, environnemental», est exprimée à cette occasion. Aujourd'hui encore, elle reste une définition privilégiée du développement durable.

En 2002, au sommet de Johannesburg est ratifié un traité prenant position sur la conservation des ressources naturelles et la biodiversité.

En 2005 entrée en vigueur du protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans PUE.

*Schéma des piliers à insérer - ECO, ENV SOC
+ viable-viable-équitable*

- La gouvernance (souvent présentée comme le quatrième pilier du développement durable), dans l'objectif de faire adhérer le plus grand nombre aux décisions publiques, afin de permettre au développement d'être non seulement durable, mais « désirable » ;
- La solidarité spatiale et temporelle ;
- La réversibilité (ou la possibilité de revenir à un état antérieur sans dégradation) ;
- L'amélioration continue ;
- L'évaluation des actions.

1.2 Paradoxe (réel ou apparent) de l'omniprésence du développement durable

Notre société a-t-elle progressé en matière de développement durable ? Cette question mérite réflexion.

D'un côté, force est de constater que le monde qui nous entoure a indubitablement changé de manière accélérée ces dix dernières années.

- Les gestes écoresponsables investissent progressivement notre quotidien de citoyen, au travers de pratiques telles que le tri sélectif, la réduction de la consommation d'eau, le jardinage écoresponsable, la consommation de produits en circuits courts, le covoiturage... Informé par les multiples campagnes de sensibilisation d'initiative locale, nationale, européenne, ou encore par des documentaires engagés tels qu'« Une vérité qui dérange » d'Al Gore ou plus récemment le très commercial « Home » de Y. Arthus-Bertrand, qui véhiculent efficacement le message de l'urgence planétaire jusqu'aux plus sceptiques, le citoyen se discipline pour participer activement à cette nouvelle forme de civisme qu'est l'écoresponsabilité.
- Les champs d'éoliennes ou les maisons bioclimatiques, incongrus il y a encore peu, font aujourd'hui partie de nos paysages quotidiens ; le même citoyen, autrefois si prompt à s'offusquer de la présence de mauvaises herbes dans les plates bandes publiques porte aujourd'hui un regard approuvateur sur les jachères fleuries et initiatives similaires portées par des municipalités de plus en plus soucieuses du respect de l'environnement.
- Sur un plan professionnel, chacun est désormais habitué à trier ses papiers, à n'imprimer (en recto verso) que ce qui est nécessaire, à recourir (ou tenter de le faire) à des critères respectueux du développement durable dans la passation des marchés publics, à aménager, entretenir et programmer l'utilisation de l'espace de manière la plus écologique possible. Chacun peut d'ailleurs constater, et pour certains d'entre nous mettre en œuvre, une réglementation toujours plus soucieuse de vérifier l'impact environnemental des projets, par exemple au travers de l'évaluation environnementale...

De l'autre il apparaît qu'à l'évidence, la société durable n'est pas encore une réalité, et de loin ; la disparition des espèces et le recul de la biodiversité, le réchauffement climatique et ses impacts

« Nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants »,
Antoine de St Exupéry

redoutables, la persistance des situations de détresse dans le monde ou même en France sont autant de dramatiques réalités que nous renvoyent quotidiennement les médias. Plus les citoyens sont sensibilisés aux problématiques environnementales et du développement durable, plus ils tendent à revisiter leur mode de vie et de consommation avec la satisfaction de contribuer à la grande œuvre collective de préservation de la planète ; et dans le même temps, plus ils deviennent réceptifs aux informations multiples montrant que la société durable est loin d'être acquise. Le possible revers de médaille de cette sensibilisation est finalement de rendre les citoyens les plus avertis en matière de développement durable conscients du caractère relativement dérisoire des petits gestes quotidiens, si nécessaires soient-ils, au regard des enjeux planétaires (ex. les centrales à charbon en Chine...) et finalement de les laisser parfois déboussolés quant à leur capacité réelle à changer le cours des choses -, qui en ont pourtant bien besoin.

Les agents en poste au ministère du Développement durable, qui se trouvent par définition au cours de l'action, ressentent d'ailleurs eux aussi un relatif désarroi quant à cette société durable à laquelle ils sont censés œuvrer. Ils sont en effet, de par leur environnement professionnel et leurs missions, particulièrement sensibilisés aux enjeux du développement durable, notamment pour avoir suivi en acteurs privilégiés l'actualité des dernières années (*création du MEDAD, Grenelle de l'Environnement, circulaires d'application...*). Le sentiment de désarroi n'en est finalement que plus grand, après deux années passées dans l'incertitude des réorganisations, des réductions et redéploiements de moyens (sous couvert de prioriser les politiques du développement durable d'ailleurs) sans que pour autant les résultats concrets ne soient véritablement perceptibles au travers de leurs missions. Les tensions sur le volet social, notamment dans le cadre de la RGPP, sont d'ailleurs plus fortes que jamais.

On serait finalement tentés de répondre à la question du degré d'avancement de notre société en matière de développement durable de la manière suivante l'écoresponsabilité et d'une manière plus générale la prise en compte renforcée des problématiques environnementales semblent effectivement avoir enregistré des progrès majeurs ces dernières années. Pour autant elles ne suffisent pas, et de loin, à assurer un modèle de société durable susceptible d'avoir trouvé son point d'équilibre entre les problématiques environnementales, sociales et économiques. La société du développement durable est en marche, mais son cheminement apparaît chaotique, inachevé et très imparfait.

Le paradoxe du développement durable dans notre société, c'est peut-être le contraste saisissant entre l'omniprésence du développement durable dans le discours et une traduction, en comparaison, encore très limitée dans notre quotidien d'autre part. Nous y reviendrons évidemment de manière plus approfondie.

1.3 De l'imparfaite vérité du développement durable...

Une véritable difficulté inhérente au développement durable repose sur ce que nous avons choisi d'appeler l'imparfaite vérité du développement durable. Relative et non stabilisée, la notion de développement durable dépend étroitement du point de vue selon lequel on se place, de l'état des connaissances, des préoccupations dominantes à un instant considéré et des fragiles équilibres sur lesquels elle repose, susceptibles d'évoluer plus ou moins brutalement en fonction de la fluctuation des paramètres qui la composent.

Dit autrement, en matière de développement durable la vérité d'un jour n'est pas forcément la vérité de toujours, dans un monde aux mutations accélérées. Le paradoxe n'est pas mineur s'agissant d'approches qui se veulent « durables » et par conséquent inscrites dans la durée.

Que d'évolutions et d'innovations accueillies avec euphorie dans la précipitation, comme autant de progrès absolus à un instant "t", se révélant par la suite porteurs d'inconvénients rédhibitoires qui remettent en cause tout ou parti de l'intérêt majeur initialement identifié.

Les illustrations ne manquent pas à ce chapitre, y compris dans un passé récent. De nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour dénoncer les agrocarburants, objet il y a peu encore d'un véritable engouement médiatique et économique dans un contexte d'envolée du prix du pétrole, aujourd'hui suspectés de fragiliser des pays où l'agriculture alimentaire est abandonnée au profit de la production plus lucrative de d'agrocarburants. Les parcs éoliens en plein essor, symboles d'une prometteuse conquête technologique des énergies renouvelables, font aujourd'hui l'objet d'une contestation de plus en plus vigoureuse. Il ne s'agit évidemment pas ici de se prononcer sur le fond d'un débat qui commence à prendre de l'ampleur, mais bien de constater la vigueur du phénomène, qui contraste avec la vague d'enthousiasme de ces quinze dernières années. D'un côté, les défenseurs de l'énergie éolienne rappellent le formidable potentiel de cette énergie renouvelable, les progrès technologiques réalisés ces dernières années pour l'exploiter et le valoriser au regard des enjeux de préservation de la planète et de ses ressources fossiles. De l'autre, les détracteurs dénoncent la faiblesse des rendements, leur fonctionnement intermittent nécessitant d'autres sources d'énergies en complément, les nuisances sonores, visuelles, les phénomènes de dépréciation immobilière ainsi que la vigueur des conflits locaux parfois générés (par exemple entre les bénéficiaires de loyers -parfois non résidents de la commune d'implantation et les résidents qui supportent au quotidien les nuisances).

S'agissant des produits de consommation, citons le cas des ampoules basses consommations, produit phare à la remarquable performance énergétique, mais dont les caractéristiques du point de vue de la santé environnementale commencent à être pointées du doigt par de nombreuses associations écologistes, de plus en plus relayées dans les médias auprès du grand public. On leur reprocherait ainsi à la fois une émission élevée de rayonnements radioélectriques appelant des précautions d'usage pour limiter les expositions, ainsi

que la présence de mercure, dont la toxicité sur l'homme et son environnement ne sont plus à démontrer. Il en va ainsi pour d'innombrables autres exemples, qui permettent d'illustrer combien la vérité en matière de développement durable peut être relative et dépend finalement des enjeux sous l'angle desquels on choisit d'éclairer les phénomènes, et de l'état des connaissances disponibles à l'instant considéré.

Autre élément révélateur de la difficulté d'établir une vérité du développement durable la difficulté à produire des indicateurs intégrés de réussite en matière de développement durable. Les instruments macroéconomiques classiques, tels que le PIB, s'avèrent déficients pour mesurer le développement durable la croissance économique apparaît ainsi inappropriée, voire opposée aux objectifs du développement durable. Plusieurs indices complémentaires ont ainsi été établis, sur le plan économique (transcription d'une valeur monétaire de l'environnement), sur le plan environnemental (bilan carbone, tonnes de CO₂ émises, consommation énergétique...), ou sur le plan social (indice de développement humain, qui mesure la richesse, le taux d'alphabétisation et la santé d'une population...)

Tout indicateur est cependant sujet à caution, dans la mesure où sa constitution exprime souvent un parti pris par exemple, qu'est-ce qu'un pays «avancé en développement durable»? Est-ce un pays qui consomme peu de ressources (comme le Bangladesh) ou est-ce un pays avec de nombreux parcs nationaux protégés (comme les Etats-Unis) (1) ?

Dans cet univers de vacillantes certitudes, où la vérité d'un jour n'est pas celle de toujours et dépend de nombreux critères fluctuants, selon le temps, l'échelle spatiale et les enjeux que l'on a choisis de retenir, on mesure la difficulté d'un passage à l'action alors même que le bien fondé de cette dernière n'est pas toujours durablement acquis...

Pour incontournable qu'elle soit, cette difficulté peut et doit absolument être surmontée. Cela justifie plus que jamais, si besoin était, de construire véritablement une praxéologie du développement durable, dont le présent rapport propose de poser des bases et une méthode.

1.4 Le développement durable, c'est aussi contesté...

L'analyse des contours du développement durable serait incomplète si n'était pas étudiée dans le présent rapport le fait que le développement durable, c'est aussi une notion contestée.

Soit parce qu'on en fait trop pour le développement durable...

Divers courants de pensée critiquent actuellement, au travers du développement durable, une vision idéalisée de la nature, et à l'inverse dégradée de l'homme, considéré comme un parasite de cette dernière. D'autres encore interpellent la propension du développement durable à placer l'environnement et sa protection à un niveau de valeur supérieur aux libertés individuelles (2), allant

de ce fait pour les analyses les plus extrêmes à le considérer comme un recul majeur depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Soit parce qu'on n'en fait pas assez pour le développement durable...

Pour les défenseurs de cette approche opposée, le concept du développement durable est déjà dépassé. Du fait de l'urgence planétaire, il faut aller au delà du développement durable, qui ne serait au demeurant qu'un oxymore – association de termes fondamentalement inconciliables – et passer de l'équilibre des trois piliers à la réduction à la source des besoins, pour aller vers une décroissance soutenable et une société de la sobriété, seules véritablement susceptibles de permettre l'émergence d'une civilisation durable.

Il ne s'agit évidemment pas de prendre position ici, au regard de l'un ou l'autre de ces courants de pensées, mais bien de les évoquer afin de rappeler, si besoin était, que le développement durable est une notion vivante, discutée et contestée, et peut-être pas forcément stabilisée.

1.5 La praxéologie des politiques publiques en général, et du développement durable en particulier, c'est compliqué...

Après avoir porté un regard sur la simplicité en trompe-l'œil du développement durable et ses conséquences sur le passage à l'action, il convient également de s'intéresser à la praxéologie en sciences politiques.

La praxéologie, ou la science de l'action, appliquée aux politiques publiques, est un sujet délicat. Le passage à l'action, en déclinaison d'une politique publique, dans des milieux de plus en plus complexes et soumis à de multiples interactions, comporte en effet toujours une part plus ou moins importante d'incertitudes, de possibles biais et d'impacts qui produiront eux-mêmes des effets croisés, qu'il est parfois difficile d'identifier en amont. Il existe bien un espace d'incertitudes entre la définition d'un objectif politique et sa mise en œuvre opérationnelle. Ce qui est vrai pour les politiques publiques en général, l'est d'autant plus en matière de développement durable compte tenu de l'équilibre précaire entre trois piliers potentiellement antagonistes – économique, social environnemental, sur lequel repose son postulat de départ. Le rapport présentera des réflexions qui permettront d'illustrer cette réflexion, qu'il serait prématuré de développer ici.

En conclusion, nous retiendrons de cette première partie qu'elle apporte un éclairage sur la relative complexité du développement durable appliqué. Cette dernière provient d'une part du concept de développement durable en lui-même, qui derrière une simplicité de façade ne se laisse pas facilement appréhender et varie en fonction des critères que l'on se donne, et d'autre part des difficultés intrinsèques propres à toute mise en œuvre de politique publique transversale.

Cette simplicité en trompe-l'œil du concept constitue à n'en pas douter une difficulté réelle dont on retrouve les effets au stade de la mise en pratique. Ce constat dépasse, de fait, les acteurs

(1) "Le développement durable penser le changement ou changer le pansement", Aurélien Boutard, Thèse sciences et génie de l'environnement - ENM Saint Etienne 2005.

(2) Jean-Marc FEDIDA "Impasses de Grenelle ; de la perversité écologiste", 2008.



chargés de porter les politiques du développement durable. Pour autant, le fait est que les pouvoirs publics choisissent souvent d'ignorer cette réalité au lieu de composer avec en toute conscience, sans doute faute de l'avoir suffisamment identifié. Il s'agit là d'un véritable écueil sur lequel viennent parfois échouer les ambitions du développement durable appliqué.

C'est sans doute là, indépendamment des discours et méthodes à l'œuvre aujourd'hui pour mettre en place le développement durable – sur lesquelles nous allons maintenant nous pencher – qu'il faudra chercher les premières réponses quant à la difficile praxéologie du développement durable.

Quelques dates...

- 1992 : *Déclaration de Rio et ses 27 principes, adoptée par 173 pays.*
- 1997 : *Traité européen d'Amsterdam, dans lequel la notion de développement durable apparaît pour la première fois.*
- 2001 : *le Conseil Européen de Goteborg réoriente la stratégie de Lisbonne vers le développement durable, et un livre vert de la commission européenne aborde la responsabilité environnementale des entreprises.*
- 2005 : *protocole de Kyoto.*
- 2005 : *France - La Charte de l'Environnement, adossée à la Constitution grave dans le marbre la préservation de l'Environnement.*

II. Développement durable analyse du discours et de la méthode...

Le concept du développement durable, on l'a vu, est en lui-même porteur d'une partie des difficultés praxéologiques qu'il rencontre. Pour autant, d'autres causes expliquent également le difficile passage à l'acte en matière de développement durable.

Mentionnons tout d'abord les méthodes employées à ce jour, toute problématique faisant l'objet d'une démarche de développement durable appliqué est quasi-systématiquement décomposée en un véritable kaléidoscope de multiples thématiques sous-jacentes. Cette démarche à la logique toute cartésienne, qui revient à diviser le problème en autant de parties qu'il comporte de facettes, sans toutefois l'aborder dans sa globalité, pose fondamentalement problème du point de vue du concept mais aussi de la mise en œuvre. Et pourtant, force est de constater que la matrice de textes et outils en tous genres mis au service du développement durable jusqu'à ce jour, procède de cette approche. Cet état de fait constitue assurément un frein à la praxéologie du développement durable, sur lequel nous reviendrons dans cette partie. Les discours quant à eux, dont la vigueur mérite d'être soulignée, ont par ailleurs souvent la faiblesse de rester dans les certitudes, pour ne pas dire les slogans, et de n'être pas toujours suivi d'effets. Les impacts en seront également analysés.

Ajoutons à cela un Etat en proie aux difficultés, pour diverses raisons, dans la mise en œuvre du développement durable, et un jeu d'acteur à forte entropie (cf. encart) dans un contexte de modification de la gouvernance, et nous disposons des principaux éléments d'explication des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du développement durable.

En même temps, force est de constater une véritable dynamique, notamment expérimentale, des acteurs et des territoires. Ce phénomène atteste d'un véritable potentiel pour une mise en œuvre du développement durable. Or, si chacun fait du développement durable à sa manière, il sera difficile de progresser ensemble. Et à l'évidence, il serait véritablement dommage de laisser retomber une pâte qui a commencé à lever...

II.1 Une matrice de textes et d'outils complexes et en constante évolution

L'analyse du corpus des textes et outils vise à éclairer les méthodes en vigueur en matière de développement durable. Il ne s'agit évidemment pas de procéder ici à un examen exhaustif, mais bien de détecter les éléments de discours ou de la méthode susceptibles d'éclairer les difficultés du passage à l'action.

II.1-1 En Europe...

Au fur et à mesure de son émergence, la notion de développement durable a fait l'objet d'une traduction dans divers traités et protocoles internationaux. Au plan européen, l'arsenal des moyens et outils

dédiés au portage du développement durable peut être résumé de la manière suivante :

- L'expression « développement durable » apparaît pour la première fois dans le traité d'Amsterdam en 1997. Au-delà de cette inscription du principe dans le marbre en 1997, la politique européenne en matière de développement durable est surtout déclinée au travers d'actions ciblées sur chacun des trois piliers considérés isolément, moyennant outils incitatifs, normatifs et financiers à l'appui.
- Le volet environnemental appelle un commentaire particulier, dans la mesure où l'Europe est particulièrement présente en matière de droit de l'environnement. Pour ne citer qu'elles, les diverses directives européennes relatives à la préservation de l'environnement (directives Oiseaux, Habitats, Eau, Inondations...) transposées en droit national, ont constitué de manière indéniable ces dernières années des moteurs de progrès réels pour les pays membres, au regard des nécessités de préservation et de restauration de l'environnement –, moyennant il est vrai sanction en cas de résultats insuffisants. Pour autant, toutes les initiatives européennes ne sont pas exemptes de critiques ; citons ainsi le marché européen du carbone et ses effets pervers qui ont permis la mise en place d'une véritable place de négociation des « droits de polluer »...
- La politique sociale et économique européenne (ou ce qui en tient lieu, notamment sur le plan social !) semble se préoccuper par ailleurs d'intégrer les objectifs du développement durable, notamment au travers de critères d'évaluations ciblés. Les outils financiers mis en œuvre par l'Europe, qu'il s'agisse de FEDER, FSE, FEADER, incluent ainsi des critères d'atteinte des objectifs du développement durable sur les plans économiques, sociaux et environnementaux, visant à s'assurer que les actions soutenues s'inscrivent dans une logique de développement durable. Remarquons au passage que l'Europe est beaucoup moins présente sur le volet économique (souvent limité aux aspects

monétaires ou concurrentiels), et plus encore sur le volet social, par exemple en terme de protection des travailleurs, que sur le volet environnemental sur lequel des volets normatifs et réglementaires conséquents ont été définis depuis de nombreuses années.

- L'Europe s'est par ailleurs dotée d'une « stratégie européenne du développement durable », qui présente le panorama des objectifs fixés en la matière. Ces derniers sont assortis de critères sur la base des différents piliers économique, social et environnemental. Il est prévu une déclinaison de la stratégie européenne au travers de « stratégies nationales du développement durable » dans les pays membres.

Il importe de remarquer à ce stade qu'au delà de la transcription dans le marbre des traités européens des principes du développement durable, l'Europe dispose finalement d'un ensemble d'outils cadres, incitatifs ou réglementaires, dédiés respectivement, et surtout alternativement, aux différents piliers du développement durable – avec une mention particulière pour l'Environnement –, mais ne dispose pas de cadre opérationnel intégrateur de toutes les composantes du développement durable.

II.1-2 Et en France...

En France, l'arsenal des moyens mis en œuvre pour porter le développement durable présente une configuration relativement similaire à celle constatée au plan européen :

La Charte pour l'Environnement en 2005, ayant valeur de loi constitutionnelle, qui a inscrit dans la Constitution les objectifs de préservation de l'environnement (cf. encart).

- Des lois et textes qui déclinent des politiques sectorielles tout en recherchant une cohérence avec les principes du développement durable ;
- Une stratégie nationale du développement durable (SNDD) qui arrive à sa troisième génération depuis 1997, actuellement au stade de projet pour la période 2009-2012. Cette SNDD présente les objectifs poursuivis en France, considérés au travers de toutes les forces vives de la nation, et pas seulement l'État. Les ministères sont appelés à élaborer leur propre stratégie en déclinaison de la SNDD. De leur côté, les collectivités territoriales sont appelées à se doter, toujours plus nombreuses, d'Agendas 21. Il est à noter que la stratégie ministérielle du MEEDDAT en 2008 devrait faire l'objet d'une révision pour s'inscrire en cohérence avec la SNDD 2009-2012.
- Des outils divers, principalement incitatifs, destinés à encourager l'émergence d'initiatives. Citons par exemple les cadres nationaux tels que les « concours écoquartiers » visant à offrir un cadre incitatif aux collectivités, la production d'outils méthodologiques tels que la grille d'évaluation dite « RST 02 » ou encore la progressive généralisation du conditionnement des aides publiques au respect de critères de développement durable pour les projets soutenus.

Charte de l'environnement - loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005

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

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

(...)

Art. 6 - les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable (...)

(...)

Art. 10 - La présente charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

- Une organisation des services de l'État pour prendre en compte de manière transversale le développement durable, au travers de la désignation d'un haut fonctionnaire du développement durable dans chaque ministère d'une part, et d'un ministère porteur de thématiques du développement durable d'autre part, en l'occurrence le MEDAD devenu MEEDDAT puis MEEDDM, au sein duquel un Commissariat général au Développement durable a été instauré – nous y reviendrons. Notons qu'avant le MEDAD, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) avait engagé le portage des politiques du développement durable. Le périmètre d'intervention élargi du MEDAD comparativement à celui de l'ex-MEDD représente un atout pour aborder des thématiques transversales et développer des visions les plus ensemble possibles.

Le Grenelle... de l'Enlisement

Le Grenelle de l'Environnement avait abouti à 268 mesures normatives, financières, volontaristes, incitatives ou dissuasives relevant de 8 thématiques différentes (changement climatique, déchets...).

Deux ans plus tard, le bilan concret du Grenelle s'avère pour le moins médiocre. Rappelons que sa mise en œuvre reposait sur trois « briques » complémentaires :

- *Le projet de loi de programmation des engagements du Grenelle, dite Grenelle 1, n'a été promulgué que le 3 août 2009.*
- *Le projet de loi Grenelle 2, « boîte à outils du grenelle », a été adopté par le Sénat le 8 octobre 2009.*
- *Seul le volet fiscal, au travers de la loi de finances 2009 et de la loi rectificative pour 2008, représentant 44 mesures de fiscalité environnementale a, lui, déjà été voté. Sans commentaire.*

L'emboîtement de l'arsenal législatif aux plans internationaux, européen, français, ainsi que la multitude d'outils construits pour encourager les actions de développement durable aboutissent finalement à un paysage relativement riche mais in fine plus ou moins lisible en matière de développement durable. Force est par ailleurs de constater qu'aux différentes échelles d'intervention considérées, le portage des politiques du développement durable consiste généralement à s'inscrire dans un objectif de développement durable d'une part, mais à agir concrètement sur chacun des piliers pris isolément, voire sur une sous-thématique ponctuelle du pilier considéré.

Dans ce tour d'horizon rapide de la situation française au regard du développement durable, il convient de s'arrêter un instant sur la création du MEDAD et sur le Grenelle de l'Environnement, qui représentent des événements marquants dont l'analyse présente un intérêt pour la suite du rapport.

II.2 La création du MEDAD et le Grenelle de l'Environnement: espoir et désenchantement...

La création du MEDAD en 2007, aux sons des tambours et trompettes comme il se doit, s'agissant du « premier ministre (d'État) au monde » chargé de porter le développement durable, avait pourtant vu le jour sous de bons auspices : discours fondateur offensif, ministère unifié aux champs élargis (écologie, énergie, transport, habitat, infrastructures...), rapprochement des thématiques de l'aménagement du territoire d'une part et du développement durable, qui n'était pas le moindre de ses atouts... Le lancement dans la foulée d'un Grenelle de l'Environnement aux échos médiatiques retentissants laissait de même augurer d'une véritable accélération dans la prise en compte des politiques du développement durable.

Las, la déception fût à la hauteur des espoirs engendrés. Un ministère laissé douze mois sans stratégie, dévasté par une RGPP affamée d'ETP et aveugle, ayant conduit à de nouvelles salves de réorganisations tous azimuts aux niveaux centraux, régionaux et départementaux. Autant d'épreuves dont le ministère et surtout ses agents ressortent d'autant plus essorés et déboussolés que nombre d'entre eux avaient sincèrement adhéré au défi de la construction de ce nouveau ministère. Dans l'intervalle de temps, le MEDAD devenu MEEDDAT, puis MEEDDM a d'ailleurs changé régulièrement de périmètre, perdant au passage l'aménagement du territoire qui ne sera resté que fort brièvement accolé à son âme sour le développement durable...

Un Grenelle de l'Environnement, qui de même, après avoir éveillé des attentes à la hauteur du plan de communication géant bâti pour mettre en scène l'évènement, tout particulièrement auprès des agents du Ministère, accouche de 268 mesures inachevées et toujours pas opérationnelles 2 années plus tard (à l'exception du volet relatif à la fiscalité environnementale - cf. encart -, ce qui donne a posteriori une résonance pour le moins métallique aux discours emphatiques du Grenelle). Un Grenelle qui enfin, prend grand soin de ne point trop s'appuyer sur le MEEDDM et ses agents pour sa mise en œuvre, au bénéfice d'acteurs divers qui ressortent, si besoin était, renforcés (ONG, divers établissements publics...), au détriment d'un ministère désorienté et à la légitimité finalement rabotée.

II.3 Un État en flagrant délit d'incohérences et contradictions à répétition

L'analyse du discours et de la méthode de l'État pour porter le développement durable met en évidence de manière indubitable des incohérences et contradictions à répétition. Entendons nous bien, il ne s'agit pas ici d'instruire un procès facile à l'État et ses représentants au plus haut niveau, dont on conçoit évidemment qu'ils sont soumis à des exigences supérieures rendant l'exercice difficile, mais bien de mettre en évidence les discordances réelles entre les discours et la réalité. Loin d'être accessoires, ces discordances posent en effet la question fondamentale de la

confiance et de la crédibilité dans le système, socle pourtant essentiel de notre démocratie d'une manière générale, et de toute démarche dans lequel l'Etat entend jouer un rôle d'impulsion et d'exemplarité en particulier. Voici en quelques exemples parmi tant d'autres, un État...

- Autoproclamé prophète du développement durable à l'international et porteur d'un « new deal écologique », par ailleurs mauvais élève bruxellois régulièrement menacé de sanctions, par exemple en matière de qualité de l'eau ou de gestion de la ressource halieutique ;
- Qui prône urbi et orbi la gouvernance à cinq et affirme « *qu'il faut avoir le courage de décider autrement, de changer les méthodes et de préférer maintenant la décision négociée à cinq plutôt que la décision de l'administration* » (discours de clôture du Grenelle); et dans les faits décide régulièrement d'user et abuser de décisions unilatérales et discrétionnaires, par exemple pour réformer sans aucun débat démocratique le service public (RGPP) ;
- Prône l'évaluation des politiques, mais se garde bien d'être exemplaire en ce domaine ;
- Obnubilé par la création d'emplois privés, mais principal employeur de France supprimant des effectifs par non renouvellement des départs en retraite (un fonctionnaire sur deux non remplacé, soit 33 000 emplois supprimés dans la fonction publique en 2009). Sans nier les objectifs de réduction des déficits publics imposés et qui sont bien réels, une évaluation de l'impact de cette mesure, notamment la réalité des économies globales réalisées sur les deniers publics serait certainement fort instructive (gageons qu'elle mettrait par exemple en évidence la création partielle d'emplois FPT en compensation...) ;
- Qui jette l'opprobre sur «les routes » dans le Grenelle de l'Environnement et qui, crise financière oblige, débloque dans les mois qui suivent des crédits famoureux pour soutenir les projets routiers et le secteur automobile (nous y reviendrons) ;
- Qui rappelle la main sur le cœur les impératifs supérieurs du développement durable, mais s'en exonère sans autre état d'âme quand cela l'arrange; la délocalisation forcée du SETRA (pour prendre un exemple qui nous est proche et de surcroît particulièrement indigeste) est ainsi une pure ineptie du point de vue économique, social et environnemental hérésie financière, désastre social, bilan carbone calamiteux, mise à mort d'une structure efficace et reconnue qui avait pourtant gagné un prestige et une reconnaissance que nul ne songe à lui contester. Même le cabinet KPMG, rémunéré à cet effet et peu suspect d'accointances avec les collègues du SETRA, peine à trouver des justifications a posteriori de cette décision. Cet exemple rappelle par ailleurs, si besoin était, toute la crédibilité qu'il faut accorder au discours sur « *la décision négociée à cinq, plutôt que la décision de l'administration* »...

Sur cet air, pas entraînant du tout mais bien connu du « *faites ce que je dis, pas ce que je fais* », la liste pourrait être encore

longue. Permettons nous d'insister sur la perte de confiance et de crédibilité qu'induit ce décalage entre les discours et les actes, car elle est de nature à saper la capacité d'entraînement et d'impulsion de l'Etat en matière de développement durable, qui est pourtant un élément clé de la démarche annoncée.

Ces exemples répétés interrogent par ailleurs le discours environnemental n'est-il finalement qu'un écran de fame destiné à masquer des décisions contraires au développement durable, puisqu'elles ne visent qu'économies budgétaires et régressions sociales ?

II.4 Un MEEDDM plus ou moins en ordre de marche pour porter la politique du développement durable...

Remarquons à première vue que paradoxalement le ministère du développement durable ne semble légitime qu'à porter le seul volet environnemental, et non le volet social ou économique, plutôt rattachés respectivement au ministère du Travail et des relations sociales, et au ministère de l'Economie, de l'Industrie et des Finances. C'est oublier un peu rapidement que d'une part, le MEEDDM et plus particulièrement le CGDD ont vocation à animer sur un plan interministériel les politiques du développement durable, et que d'autre part, le MEEDDM est également porteur de nombreuses missions relevant du pilier social ou économique. Pour autant le portage du volet environnemental, qui concentre toutes les attentions, n'est pas encore pour autant complètement en état de marche...

- Un ministère amoindri dès ses débuts, on l'a vu, par les réorganisations successives dont il a été l'objet, et en partie déboussolé par un Grenelle qui a oublié de s'appuyer sur le MEDAD pour porter ses ambitions. Ces épreuves étant pour partie surmontées ou en passe de l'être, les services centraux du Ministère se sont engagés depuis plusieurs mois, sans doute mûs par la volonté de rattraper le temps perdu, dans une frénésie d'actions qui pose plus de problèmes qu'elle n'en résoud.
- Un ministère qui fait tourner la planche à billet des circulaires, textes et consignes en tous genres aux services, pas forcément cohérents ni concertés entre les différentes administrations centrales émissaires d'ailleurs, ni pertinents en terme de calendrier. Le rapport du CGEDD sur l'ingénierie dont on se félicite par ailleurs, est ainsi arrivé après les consignes de réorganisation de l'ingénierie dans les services au travers des PRIR. Signalons qu'en réaction à cette situation cacophonique, un rappel à l'ordre du SG demandant à centraliser l'envoi de toute circulaire aux services a été adressé par note circulaire en juillet 2009.
- Des services centraux qui abordent toute démarche de développement durable appliqué au travers d'une décomposition systématique en de multiples thématiques de la problématique considérée, dans une approche toute cartésienne. La pertinence de ces différentes facettes n'est d'ailleurs pas sujette à contestation.

« Je ne peux pas comprendre les parties sans comprendre le tout, mais je ne peux pas comprendre le but sans comprendre les parties ».

Blaise Pascal
(1623-1662)



Le problème est plutôt de décomposer les parties en les disjoignant, sans que les interactions du tout et des parties soient prises en compte, alors qu'il faudrait aussi analyser sans disjoindre, ce qui est une toute autre approche. Les préceptes de Pascal semblent plus appropriés que ceux de Descartes à l'approche du développement durable (encart). Le corollaire de cette décomposition fragmentaire du développement durable est évidemment de biaiser les analyses d'une part, et de rendre difficile la reconstitution d'une synthèse de ces sousensembles disjoints d'autre part. Si l'on n'a pas incorporé une approche systémique et interdisciplinaire au départ, on ne pourra que difficilement les constituer à l'arrivée...

- Face à la difficulté, la stratégie consiste bien souvent à laisser les services trouver sur le terrain les clés de cette délicate synthèse, d'en inventer le cadre et les méthodes, avec les moyens du bord à savoir bien souvent le seul bon sens des agents chargés d'intervenir sur les thématiques en question, et l'utilisation intelligente des compétences acquises. L'exemple récent des diagnostics thermiques demandés sur les bâtiments de l'Etat, venant s'ajouter aux différents autres diagnostics lancés par ailleurs par notre ministère (accessibilité, qualité de l'air, vulnérabilité risques...) est révélateur de cet état de fait. Une pléiade de nouveaux plans sectoriels est ainsi créée au niveau central : plans climat-énergie, plans gestions de déchets, cohérence écologique... Il n'est pas question de remettre en jeu l'importance de chacun pris séparément. Pour autant, il serait assurément plus efficace de proposer une planification intégrée en amont, au lieu de laisser les territoires assurer, chacun à leur façon, la synthèse des politiques.
- Un MEEDDM qui a mis un an et demi pour élaborer une circulaire d'application du Grenelle, mais qui exige un retour sous deux mois des services déconcentrés. C'est oublier que les actions doivent s'inscrire dans la durée, et que les services sont affaiblis par les réorganisations en cours alliés à l'évaporation annuelle des moyens.
- Un MEEDDM disposant d'une organisation régionale, au travers de ses actuelles et futures DREAL, disposant de fortes potentialités pour porter des approches intégratrices du développement durable, et qui s'appuiera dès 2010 sur des directions départementales interministérielles, aux champs d'intervention élargies. Pour autant, un MEEDDM où tout reste encore à construire au sein de ces services que les réorganisations successives ont affaiblies et désorientées, et dont les relations entre échelons régionaux et départementaux restent à définir, et dont les moyens d'intervention actuels et futurs restent de réels sujets de préoccupation.
- Une « grenellisation » des services consistant concrètement à :
 - une abondance de textes et consignes descendantes en tous genres, pas forcément issus des mêmes directions d'administration centrale et surtout rarement concertés on l'a vu ;

- des cadrages tronçonnés et « étanches » entre domaines, laissant les services déconcentrés seuls devant les difficultés de la mise en pratique et de la confrontation locale des politiques sectorielles souvent porteuses de contradictions ;
- la tendance à occulter ou mépriser les missions traditionnelles, y compris celles à forte portée économique ou sociale ;
- le repli des effectifs vers l'échelon supérieur alors que les besoins sont descendants, la montée en puissance des opérateurs et agences sans tutelle organisée ;
- une création de postes « Grenelle » venant très imparfaitement compenser les pertes d'ETP, qui conduisent aux effets pervers décrits ci-contre (encart).

Et pourtant, une réelle dynamique existe au MEEDDM, qui s'exprime au travers d'un fourmillement d'initiatives et de productions intéressantes qui méritent d'être soulignées. Le recensement réalisé dans les services départementaux et régionaux par le secrétariat général du MEEDDM, est ainsi édifiant car révélateur d'une profusion d'initiatives extrêmement variées dans tous les champs d'activité du ministère. A noter que ces démarches sont souvent le fait d'agents qui « se jettent à l'eau » pour s'investir dans une démarche interne, assister ou conseiller une collectivité sur un projet qu'elle souhaiterait inscrire dans une démarche de développement durable. Cette dynamique, pour être réelle, n'en est pas moins désordonnée, et laisse entrevoir des marges de progrès importantes, ne serait-ce qu'en terme de capitalisation et de partage de l'expérience.

On en retire l'impression dominante d'un ministère pas encore en ordre de bataille pour porter la politique du développement durable, mais néanmoins porteur d'un véritable potentiel, qui risque d'être gâché si rien n'évolue.

II.5 Un système d'acteurs du développement durable à forte entropie

L'entropie mesure le degré de désordre d'un système; cette notion est principalement utilisée en sciences physiques. Plus l'entropie du système est élevée, moins ses éléments sont ordonnés, liés entre eux, capable de produire des effets mécaniques, et plus grande est la part d'énergie nécessaire pour l'obtention d'un travail, dans la mesure où celle-ci est utilisée de façon incohérente et dissipée au travers de l'agitation ambiante.

Dire du système d'acteurs du développement durable qu'il dispose d'une très forte entropie nous paraît ici une image particulièrement appropriée.

En effet, si la société du développement durable passe à l'évidence par une action de l'ensemble des forces vives de la nation, l'État au travers de la SNDD ou du Grenelle (pour le volet environnemental) a délibérément opté pour une formule impliquant une multiplicité des acteurs, sans prendre le soin de bien déterminer le « qui fait quoi » et les modalités concrètes de la mise en marche de ce cortège dissipé.

- Un État qui se donne le premier rôle, mais qui dans les faits est remis en cause vers le haut par la construction européenne,

L'imposture des postes "Grenelles"...

La pratique en vigueur consistant à créer des postes "Grenelle" présente des biais réels qui doivent être dénoncés :

- *Il convient de ne pas être dupes sur le fait que ces créations de postes Grenelle (+400 en 2009) ne viennent que très partiellement compenser la suppression des BIT au titre de la réduction du nombre de fonctionnaires (-1400 en 2009) ;*
- *Les postes "Grenelle" ouverts étant numériquement très inférieurs aux postes supprimés, la redistribution des ETP aux échelons départementaux s'avère problématique et conduit à affecter de manière privilégiée les postes "Grenelle" dans les services régionaux. Cette pratique contribue à l'affaiblissement des services départementaux, qui n'en avaient pourtant un véritable fourmillement d'initiatives en tous genres au travers desquelles les services expérimentent de possibles passages à l'action en matière de développement durable. Le rapport du CGEDD visant à recenser les actions conduites dans les services régionaux et départementaux en matière de développement durable est à ce titre édifiant environ 250 actions sont recensées sur le territoire national.*

Le recensement est réparti selon des champs thématiques :

- *lutte contre le réchauffement climatique,*
- *urbanisme,*
- *qualité des milieux naturels et biodiversité,*
- *déchets,*
- *risques,*
- *incitations financières et choix économiques, gouvernance,*
- *prospectivité territoriale et planification,*
- *management du changement.*

On en retire l'impression dominante d'un ministère pas encore en ordre de bataille pour porter la politique du développement durable, mais néanmoins porteur d'un véritable potentiel.

et vers le bas par la décentralisation et le choix d'abandonner toujours plus de missions au profit d'agences ou d'autorités administratives indépendantes, ainsi que la montée en puissance dans les décisions de la société civile et du monde associatif, qui aboutissent à un morcellement du pouvoir.

- Un Etat qui se revendique ambitieux, à rayonnement international, et multi-casquettes exemplaire, partenaire, régalien, incitatif, mais qui concrètement, on l'a vu, multiplie les incohérences malgré

diverses initiatives intéressantes, faute de moyens peut-être mais pas seulement.

- Des collectivités territoriales, lieux d'application dynamiques du développement durable souvent porteuses d'une culture de l'innovation d'ailleurs. Cette primauté du développement durable dans les collectivités est à la fois le reflet des attentes des citoyens, des convictions des élus, ou encore de la force de proposition de leurs services ; elle trouve d'autant mieux à s'exprimer que les collectivités disposent de compétences opérationnelles et d'une clause générale de compétences leur permettant d'agir sur des pans complets de l'aménagement et du fonctionnement de leur territoire (espaces publics, logement, assainissement, économie, tourisme, environnement, scolarité...). Citons entre autres réalisations intéressantes les Agendas 21, des écoquartiers, les équipements publics à haute qualité environnementale, les démarches de participations citoyennes, la promotion des déplacements doux... Le caractère hétérogène, dispersé et limité de ces initiatives qui restent confinées dans le périmètre géographique des collectivités représente toutefois un frein au rayonnement maximal de ces dynamiques locales.
- Des opérateurs toujours plus renforcés (ADEME, agences de l'eau, établissements publics...) alors même que la RGPP faisait le constat de réelles difficultés de l'État à les contrôler. On peut douter que les quelques actions entreprises depuis, notamment l'élaboration de plans stratégiques des services opérateurs aient suffi à corriger les difficultés de pilotage rencontrées de longue date sur le sujet. Persévérer dans la voie d'une externalisation auprès d'opérateurs dont on n'a pas encore consolidé le pilotage et le contrôle laisse, au mieux, dubitatifs quant à la volonté réelle de maîtriser tous les leviers de portage du développement durable.
- Des ONG et associations environnementales plus que jamais légitimées par le Grenelle, qui ont certes un véritable rôle à jouer, mais dont il faut observer qu'elles sont utilisées pour déstructurer le service public de l'environnement.
- Des entreprises, véritables partenaires du développement durable et supports d'innovation, sur lesquelles reposent en grande partie l'évolution des modes de production vers une économie durable ; et ce, même si beaucoup d'entre elles n'ont pas encore pris conscience de leur rôle, et continuent à guider leurs choix au regard du seul pilier économique et la recherche du profit, au détriment du volet environnemental et surtout social.
- Des syndicats, défenseurs du volet social mais aussi pour ce qui concerne le SNITPECT-FO, de la mise en œuvre d'un véritable service public du développement durable.
- Les citoyens, acteurs majeurs de l'émergence d'une société durable compte tenu de leur capacité à peser sur les changements de vie et de consommation.
- La liste pourrait évidemment être complétée par de nombreux autres acteurs ouvrant également aux frontières du développement durable de par leur missions (organismes professionnels,



universités...), mais l'élaboration d'une liste exhaustive ne présente pas d'intérêt particulier dans le cadre de ce rapport.

La mise en œuvre du développement durable est aujourd'hui l'affaire de tous les acteurs de ce système, sans que le « qui fait quoi » soit forcément défini. Le projet de stratégie nationale du développement durable 2009-2012 est à cet effet édifiant chaque défi-clé, par exemple : « *Changement climatique et énergie propre* », est décliné en objectifs « *réduire de 21% entre 2005 et 2020 les émissions de gaz à effet de serre...* », eux-mêmes décliné en choix stratégiques : « *Encourager les comportements les plus économes en énergie...* ». Au stade de la mise en œuvre, sont simplement cités les acteurs concernés sans définition précise de leur rôle : « *Acteurs : Etat et agences (ANR, OSEO Innovation, ADEME, citoyens et ménages, collectivités territoriales, entreprises (agricole, commerciales, de service, de la construction, de l'industrie, du transport), associations et ONG, chambres consulaires, universités et laboratoires de recherche...* ».

Cette forte entropie du système conduit donc à des déperditions d'énergie importante et une inefficacité relative dans la mise en œuvre du développement durable. Et pourtant, la dynamique est là, bien présente quoique dispersée, qui atteste d'un véritable potentiel de mise en œuvre du développement durable au sein des acteurs et dans les territoires. Il serait bien dommage de laisser retomber une pâte qui a commencé à lever...

II.6 En conclusion...

II.6-1 Une confusion-réduction quasi systématique du développement durable au seul pilier environnemental

Que ce soit dans les discours ou les méthodes, la confusion entre développement durable et pilier environnemental est extrêmement fréquente ; ce dernier concentre aujourd'hui toutes les attentions au sein du MEEDDM. Il n'est pas anodin de souligner que le Grenelle de l'Environnement n'est pas celui du développement durable ; et que la charte pour l'environnement inscrite dans la constitution n'est pas non plus celle du développement durable. Attention, l'idée de ce constat n'est pas de nier l'impérieuse nécessité d'un rééquilibrage du pilier environnemental, que les ITPE ont depuis longtemps soulignée, et dont l'évidence s'impose de plus en plus à chacun. Pour autant, cet état de fait appelle plusieurs commentaires :

- Si vitale soit-elle, la promotion du pilier Environnemental ne saurait à elle seule garantir l'émergence d'une société durable un monde écologiquement en meilleur état mais dans des conditions inacceptables pour diverses catégories de population n'est fondamentalement pas durable. C'est bien la conjonction des trois piliers et elle seule, qui est susceptible d'aboutir à un monde vivable, viable et équitable donc durable à court, moyen et long terme.
- Ce choix de privilégier l'approche environnementale au détriment des piliers sociaux et économiques peut s'expliquer de plusieurs manières. Tout d'abord, l'État est sans doute poussé à privilégier

cette approche, tout comme le font par ailleurs les échelons internationaux et européens, qui cadrent plus facilement les questions environnementales que sociaux-économiques, particulièrement complexes dans un espace mondialisé. Ensuite, l'environnement est aujourd'hui, on l'a vu, une porte d'entrée légitime pour le MEEDDM, contrairement aux volets sociaux et économiques qui relèvent d'autres ministères. Par ailleurs, le volet environnemental présente l'intérêt non négligeable d'être « lisible », « accessible » et de répondre à une attente émergente des citoyens qui lui prêtent une attention toujours plus importante au fur et à mesure des campagnes de sensibilisation dont ils font l'objet. Le choix d'œuvrer principalement sur le volet environnemental, derrière un affichage développement durable, présente finalement de nombreux avantages et par là même une forme de « solution de facilité ».

II.6-2 Un fractionnement systématique du développement durable en une matrice de thématiques isolées

Le fait est que toute approche pré-opérationnelle de développement durable appliqué, dès lors que l'on franchit le stade de la description des objectifs poursuivis par le développement durable, est immédiatement traduite sous forme d'un véritable kaléidoscope de sous-sections fractionnées. Cette réflexion est également valable s'agissant du portage du seul pilier environnemental, qui tient souvent lieu de politique de développement durable. Le volet environnemental est en effet lui-même systématiquement décomposé en une multitude de thématiques (biodiversité, qualité de l'air ; de l'eau, préservation des ressources, émission de gaz à effet de serre, énergies renouvelables...) faisant l'objet d'approches disconnectées.

Or, dans un monde complexe, avec des relations plus enchevêtrées que jamais, comment parvenir à une transformation globale en agissant sur des leviers thématiques isolés, dont chacun pris isolément est censé tendre à l'amélioration du système, mais dont on ignore

Un développement durable fractionné en un véritable kaléidoscope de multiples composantes dont on peine à organiser l'analyse systémique, la confrontation et la synthèse.

Cette approche conduit à une multiplicité de mondes parallèles, qui s'ignorent, dans lesquels chacun construit sa vision morcelée du développement durable la ville durable, les trames vertes et bleues, le commerce équitable, la responsabilité environnementale des entreprises ou encore l'agriculture raisonnée...

Aujourd'hui, on n'identifie pas de lieu de dialogue, de confrontation et de synthèse de tous ces mondes parallèles. La mise en œuvre du développement durable bute elle aussi sur cet écueil méthodologique, qu'elle n'est pas encore parvenue à surmonter.

tout par ailleurs des interactions et de la confrontation, et des effets induits ?

II.6-3 Le développement durable est finalement un haut lieu de confrontation et de hiérarchisation

Le développement durable, en tant que point d'équilibre des piliers économiques, sociaux et environnementaux, est un lieu où se confrontent des dimensions potentiellement contradictoires. Sans parler de l'antagonisme déjà ancien et bien identifié entre développement économique et protection de l'environnement, le développement durable met en présence des thématiques contradictoires, et ce de manière parfois inconciliable.

Une piste de réflexion est ici proposée pour dépasser ce constat, qui s'apparente à première vue à une impasse le développement durable n'est pas seulement la juxtaposition plus ou moins équilibrée des trois dimensions, voire leur confrontation lorsque ces dimensions sont contradictoires, mais surtout la hiérarchisation des objectifs. Il convient donc d'abord et avant tout d'opérer une reformulation et une clarification des enjeux, pour mieux définir le point d'équilibre du développement durable. On rejoint en cela l'analyse du chapitre 1 sur le caractère très relatif du développement durable, qui dépend du point de vue duquel on se place (du point de vue spatial et temporel), des priorités que l'on se donne et des connaissances à l'instant "t" où se fait l'analyse.

La démarche de haute qualité environnementale (HQE), qui propose un cahier des charges ambitieux aux acteurs de la construction désireux d'intégrer une véritable approche environnementale dans leurs projets, est à ce titre un exemple particulièrement intéressant. Parmi les quatorze cibles d'excellence définies (cf. encart), de nombreux recoupements existent. L'isolation thermique peut ainsi être bénéfique pour l'acoustique; à l'inverse, certains objectifs sont antagonistes c'est le cas du renouvellement d'air et des économies d'énergie par exemple. Chaque projet nécessite donc de réaliser des arbitrages, pour définir les cibles prioritaires à atteindre en fonction d'une analyse du site, de la nature de l'opération, des valeurs du maître d'ouvrage et des attentes des futurs utilisateurs. Cela sous-tend parfois des renoncements sur certaines cibles qui ne pourront être atteintes, de manière à optimiser les résultats sur les cibles prioritaires. Dans les faits, les maîtres d'ouvrage choisissent rarement plus de quelques cibles sur les quatorze possibles, car au-delà, les compromis seraient difficiles à trouver.

La pertinence de la démarche pragmatique est réelle, et pourrait utilement être extrapolée à des problématiques du développement durable au sens large. L'exercice représente sans doute une gageure, mais pourquoi ne pas s'autoriser à espérer un jour une démarche « HQDD », haute qualité en développement durable, permettant de dépasser les antagonismes et difficultés rencontrés dans la mise en œuvre du développement durable ?

II.6-4 Des avancées sombres toutes limitées...

L'analyse des discours et méthodes à l'œuvre conduit finalement à ces trois constats en forme de bilan :

- Certes, la société est en mouvement vers une citoyenneté écoresponsable ; ce constat est extrêmement important, tant une société durable ne saurait émerger sans l'adhésion des citoyens. Il s'agit cependant d'une condition nécessaire mais pas suffisante.
- Le bilan actuel de la politique du développement durable dans notre pays pourrait se résumer à une vigilance largement plus soutenue que ces dernières années apportée à l'intégration de l'environnement dans les processus de production, de consommation et d'aménagement.
- On pourrait également y ajouter le souci systématique (presque rituel) de rappeler les impératifs du développement durable dans tous les discours et toutes actions telle une bannière brandie.

Disons, pour voir les choses du côté positif, que le chantier reste vaste et passionnant pour les acteurs, État/MEEDDM en tête, mais aussi les acteurs incontournables de ce changement que sont les collectivités locales, les entreprises et d'une manière générale les divers acteurs socio-économiques du pays. Il fait l'objet d'un certain nombre de propositions, présentées dans le chapitre 3.

Les quatorze cibles de la démarche Haute Qualité Environnementale (HQE) sont les suivantes :

Eco-construction

- 1) Relations des bâtiments avec leur environnement immédiat
- 2) Choix intégré des procédés et des produits de construction
- 3) Chantier à faibles nuisances

Eco-gestion

- 4) Gestion de l'énergie
 - 5) Gestion de l'eau
 - 6) Gestion des déchets d'activité
 - 7) Gestion de l'entretien et maintenance
- Confort**
- 8) Confort hygrothermique
 - 9) Confort acoustique
 - 10) Confort visuel
 - 11) Confort olfactif Santé
 - 12) Qualité sanitaire des espaces
 - 13) Qualité sanitaire de l'air
 - 14) Qualité sanitaire de l'eau

Dans les faits, les maîtres d'ouvrage choisissent rarement plus de quelques cibles sur les quatorze possibles, car au-delà, les compromis seraient difficiles voire impossibles – à trouver.



III. Pour une praxéologie du DD !

Les diverses réflexions qui précèdent mettent en évidence que la praxéologie du développement durable est une problématique intrinsèquement complexe, qu'il convient d'aborder avec méthode, détermination, mais aussi modestie. On l'a vu, cette complexité est inhérente au développement durable en lui-même, qui ne se laisse pas facilement appréhender et varie en fonction de l'éclairage changeant, à savoir les enjeux prédominants et l'état des connaissances à un instant "t" dans un lieu donné, que l'on projette sur lui. Cette complexité laisse les praticiens, illusoirement détenteurs d'une « fraction de vérité » du développement durable, relativement démunis du point de vue de la méthode et des outils, et parfois dubitatifs devant la réalité du bien fondé, souvent relatif mais rarement absolu, des actions qu'ils engagent dans un esprit de développement durable.

A cette réalité fondamentale qu'il est difficile de changer, si ce n'est de persévérer dans une meilleure connaissance et compréhension des phénomènes, de leurs tenants et aboutissants, vient se superposer une mise en œuvre incertaine. Un croisement de politiques descendantes pour le moins fragmentées et désordonnées d'une part, et une profusion d'initiatives, en tous sens et de toutes origines, d'autre part, qui se rencontrent plus ou moins efficacement. Ce panorama animé à l'entropie élevée aboutit à un état embrouillé, inachevé et de relative inefficacité du « développement durable appliqué ». Il se dégage l'impression qu'à défaut de prétendre atteindre la perfection en matière de praxéologie du développement durable, qui n'existe d'ailleurs sans doute pas, il est du moins possible de progresser sensiblement en la matière.

Le présent chapitre présente diverses propositions pour ouvrir le chantier d'une véritable praxéologie du développement durable. Il propose par ailleurs diverses mesures susceptibles d'améliorer la déclinaison du pilier environnemental du développement durable et tout particulièrement les suites du Grenelle, sujet de toutes les préoccupations (ou presque) au sein du MEEDDM, qui n'est pas non plus exempt de difficultés d'ordre praxéologique.

Construire une praxéologie du développement durable, cela a déjà été évoqué dans les précédents rapports notamment « Ingénieurs de l'Aménagement demain », suppose de mettre en œuvre des techniques d'analyse a priori systémiques, de se donner des moyens de choix et d'arbitrage, d'objectiver la mise en œuvre et enfin de se doter d'outils d'évaluation a posteriori. Ces pistes sont ici reprises et complétées au travers de douze propositions.

Ces propositions ne prétendent évidemment pas être exhaustives et détentrices d'une vérité absolue, mais nous semblent procéder d'une salutaire démarche de progrès sur le sujet. Précisons qu'il ne doit pas être accordé d'importance à l'ordre des propositions, numérotées par commodité.

Proposition n° 1 - Intégrer pleinement la complexité du développement durable dans la construction des stratégies

Le développement durable est complexe et relatif par nature, ce phénomène a été analysé en première partie. Pourtant, force est de constater que les pouvoirs publics choisissent souvent d'ignorer cette complexité, plutôt que de composer avec en toute conscience.

La vérité est pourtant toute simple en matière de développement durable, nous sommes condamnés à faire les meilleurs choix voire compromis possibles, ou du moins les moins mauvais possibles, en fonction des éléments d'analyse disponibles à l'instant décisionnel. Nier cette réalité pour rester dans le registre de la certitude (ou à l'inverse, de l'inaction), c'est d'une part prendre le risque de passer à côté du développement durable, et d'autre part s'exposer à de cuisants retours lorsque la réalité prend le discours en défaut. Ce fonctionnement ne peut que contribuer à faire croître la défiance envers le système de la part de citoyens qui ne sont pas forcément dupes au regard des certitudes qu'on leur assène. Admettre cette complexité et composer avec, qu'elles qu'en soient la difficulté, ne peut qu'être source de progrès pour avancer vers une société durable.

- ▶ *De par la diversité et la nature des fonctions qu'ils exercent, les ingénieurs des travaux publics de l'Etat sont accoutumés à la gestion de « problèmes ouverts » que sont typiquement les projets d'aménagement durables des territoires, qui les placent face à la complexité et à de nombreuses inconnues. On pourra utilement à ce sujet se reporter au rapport : « Les ingénieurs de l'aménagement demain » (2008) qui avait produit une analyse approfondie de ce phénomène. Nous réitérerons ici la réflexion selon laquelle il est véritablement souhaitable pour mettre en œuvre le développement durable au travers de nos missions, que tous les ITFE se forment à la systémique (encart), discipline qui commence à être enseignée dans certaines grandes écoles et universités.*

La systémique peut se définir comme « une méthodologie d'action sur les problèmes ouverts et interdépendants dans les systèmes sociaux ».

Proposition n° 2 - Mettre un terme à la confusion (délibérée ou non) entre développement durable et le pilier environnemental

L'idée est bien de ne plus réduire, que ce soit dans les discours ou les actes, le concept de développement durable à celui de préservation de l'Environnement, si impérieuse soit-elle par ailleurs. Cela va sans dire, néanmoins la persistance des confusions intentionnelles ou non, nous oblige à rappeler cette réalité un monde écologiquement en meilleur état est à l'évidence une condition indispensable à la survie de l'humanité, pour autant elle n'est pas suffisante pour garantir un monde vivable et durable (exclusions, pauvreté, discriminations...). Il convient donc de ne

pas occulter les dimensions éventuellement rivales que sont les composantes sociales et économiques, dans toute approche se réclamant véritablement du développement durable, afin de ne pas reproduire les erreurs du passé.

- ▶ *Les formations initiales et professionnelles des ITPE leur permettent de toujours mieux œuvrer au rapprochement des trois composantes que sont l'environnemental, le social et l'économique, et d'approfondir leur connaissance de ces deux derniers volets.*

Proposition n° 3 - Faire du développement durable un véritable objet de recherche appliquée

Les chercheurs ont investi, de plus ou moins longue date, de nombreuses thématiques ciblées procédant d'un objectif plus global de développement durable (*qualité de l'eau, énergétique du bâtiment, énergies renouvelables, biodiversité, santé environnementale, gouvernance...*) ; mais au-delà, un manque d'intérêt de la communauté scientifique vis-à-vis du développement durable en lui-même persiste. Il est pourtant indispensable, pour progresser dans la praxéologie d'encourager l'émergence d'une véritable « science du développement durable appliqué », permettant de disposer de tous les outils conceptuels de portage appliqué des politiques du développement durable, au delà des recherches sectorielles sur des sous-thématiques fractionnées, si nécessaires soient-elles.

Plus particulièrement, au vu des difficultés auxquelles se heurtent les praticiens du terrain, il semble que ces recherches pourraient utilement s'attacher à éclairer la zone d'ombre que constituent l'interface, l'assemblage, la confrontation et la hiérarchisation des composantes du développement durable. Elle pourrait également utilement faire progresser les méthodes d'évaluation sous forme exploratoire, permettant d'armer les praticiens pour la prise en compte de dimensions le plus souvent occultées au stade de la prise de décision ou de l'évaluation : coût à moyen et long terme d'une non décision ; coûts des impacts immédiats, différés, analyse des effets domino... L'objectif est bien d'être en capacité de reconsidérer des choix éventuellement non durables.

- ▶ *La mobilisation de tout le réseau scientifique et technique, dans un cadre élargi de recherche (CNRS, universités...) est à ce titre indispensable pour permettre de progresser en matière de développement durable appliqué. L'ENTPE et ses laboratoires ont à ce titre tout leur rôle à jouer. Il est par ailleurs nécessaire de donner aux ITPE la possibilité d'accéder facilement à des formations complémentaires diplômantes (thèses, masters), y compris en cours de carrière pour leur permettre de développer pleinement leurs capacités.*

Proposition n° 4 - Un Etat cohérent et crédible pour porter le développement durable

Cette proposition, qui peut surprendre ici, est en fait une condition tout à fait fondamentale. Seule une confiance dans le système est susceptible d'enclencher la dynamique que l'État entend générer entre auprès de ses partenaires parties prenantes de la SNDD (collectivités, entreprises, ONG...), or cette dernière ne pourra émerger que si l'État arrête de se prétendre exemplaire pour véritablement le devenir. De manière très immédiate, nous avons deux pistes de réflexion parmi beaucoup d'autres, à suggérer pour un Etat qui inscrive ses politiques dans une logique de développement durable :

- Un Etat qui évalue le coût actuel des économies futures !
 - ▶ *Cette évaluation se doit évidemment d'être globale, intégrant les différentes composantes du développement durable, aux différentes échelles spatiales et de temps. Le bilan de l'empilement des réformes (évaluation de la RGPR ou également pourquoi pas des réorganisations issues de la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004 vis-à-vis desquelles nous disposons d'un recul suffisant...) en terme d'impact réel sur la dette publique, immédiat et à long terme, sur la qualité du service public, sur la satisfaction des besoins actuels mais aussi futurs permettrait sans doute de tirer des enseignements utiles allant éventuellement à l'encontre des idées assénées, et d'éclairer d'un jour nouveau les décisions à venir...*

Et à l'inverse un État qui évalue le coût futur des économies actuelles !

On peut à ce titre utilement méditer sur la récente crise financière, au coût tout à fait exorbitant pour n'avoir pas mis en place à temps les systèmes de régulation nécessaires. Dans la même veine, on peut s'interroger sur ce que sera demain le coût des crises alimentaires, écologiques, sociales que devra assumer un État qui n'a cessé de s'affaiblir ces dernières années du point de vue des compétences et moyens, mais sur lequel les attentes immenses des citoyens ne manqueront pas de se cristalliser...

- Un Etat qui se soigne de son « TOC » (trouble obsessionnel compulsif) de réduction des ETP !

Ces deux suggestions ne visent pas à faire un procès facile à l'Etat à qui il appartient, en tant que garant des conditions de vie acceptables des générations futures, de mettre en œuvre les meilleurs politiques possibles pour ne pas léguer une dette publique colossale à la postérité. Pour autant, il est tout aussi indispensable que les choix réalisés le soient sur la base d'évaluations d'un véritable professionnalisme, neutre et intégratrices des divers aspects du développement durable visant à s'assurer qu'accessoirement le remède n'est pas pire que le mal...

Proposition n° 5 - Un MEEDDM à la hauteur de sa vocation

- Le MEEDDM a une double vocation en matière de développement durable qu'il convient de ne pas oublier ; à la fois ministérielle, étant chargé de s'assurer de sa prise en compte au travers de ses missions quotidiennes ; mais aussi interministérielle, étant chargé d'animer le portage des politiques du développement durable au sein du gouvernement.

« Ne doutez jamais qu'un petit nombre de citoyens avisés et engagés puisse changer le monde. En fait, ça a même toujours marché comme ça ».

Margareth Mead,
anthropologue

Si le premier volet paraît pris en compte quoique de manière déficiente, le deuxième volet semble pour sa part très limité ; les freins sont certainement présents et il ne s'agit pas ici de sous-estimer les difficultés sans doute bien réelles pour mener à bien cette mission. Pour y parvenir, nous estimons indispensable que le CGDD, à qui incombe cette animation, ainsi que l'impulsion d'une véritable stratégie au sein du MEEDDM, soit en capacité de le faire.

Cela suppose d'une part de le délester des missions « d'intendance » qui alourdissent son quotidien, de manière à lui permettre de se consacrer de manière pleine et entière au portage stratégique en matière de développement durable à l'échelle ministérielle et interministérielle, et à son rôle d'impulsion-coordination. Citons à titre d'exemple le pilotage du RST, qui devrait relever du secrétariat général.

Cela suppose d'autre part que des échanges réguliers et qualitatifs puissent s'instaurer entre les deux services transversaux à même de mettre du liant au sein de ce ministère et tout particulièrement entre directions d'administration centrales que sont le SG et le CGDD – affirmer que ce point constituerait un progrès majeur relève de l'euphémisme.

- Un MEEDDM chargé d'animer la mise en œuvre du Grenelle, en lien avec les partenaires, pour un véritable management du système.
- Un MEEDDM chargé de la déclinaison opérationnelle du Grenelle, au travers d'une retranscription et d'une traduction de ses (trop) nombreuses mesures en propositions claires, chiffrées, sur des bases juridiques, scientifiques et techniques accompagnées d'un calendrier prévisionnel et du programme réglementaire nécessaire.

Proposition n° 6 - Un MEEDDM à la hauteur de ses ambitions

Le MEEDDM dispose aujourd'hui des compétences (mais pas des moyens) pour s'affirmer comme la grande administration technique, répartie sur l'ensemble du territoire, pour porter les politiques du développement durable et de l'environnement intégrées dans une logique de développement durable.

Il est indispensable qu'il dispose désormais des moyens au service de l'ambition affichée, et d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences de manière à intégrer le

développement durable dans les formations publiques, les organisations et les missions de ses services.

Il doit également se donner les moyens d'assurer les rôles d'impulsion, d'incitation, d'accompagnement et d'exemplarité auquel il prétend, malgré le positionnement fragile que l'État s'est choisi compte tenu du peu d'actions relevant de sa compétence directe. Dans notre État décentralisé, où la libre administration de collectivités investies de compétences toujours plus nombreuses est une donnée majeure, les prérogatives relevant de l'État sont sommes toutes relativement limitées ; d'autant que le choix de recourir dès que possible aux opérateurs (ADEME, Agences de l'Eau...) est particulièrement marqué, on l'a vu.

Il convient donc ici de rappeler d'une part la nécessité d'instaurer de véritables instances de pilotage et de régulation des opérateurs, pour une maîtrise réelle et non subie des délégations, et d'autre part la nécessité que le MEEDDM se mette en capacité d'assumer le rôle auquel il prétend dans l'animation d'un système partenarial.

Proposition n° 7 - Un MEEDDM qui se rappelle être porteur du développement durable et pas seulement du pilier Environnemental (si essentiel fût-il)

Il serait temps d'admettre que le développement durable, et le Grenelle, ne reposent pas forcément sur des missions nouvelles, mais sur des manières différentes d'exercer les missions d'hier. C'est bien par la recherche d'intégration du développement durable dans toutes leurs activités que les agents du MEEDDM donneront corps aux ambitions du service public du développement durable.

Il convient ainsi de reconnaître, derrière les ETP consacrés à diverses missions traditionnelles, des activités porteuses d'une ou plusieurs composantes du développement durable, représentant autant de leviers susceptibles d'être activés pour porter les changements dont la nécessité aura été identifiée. Nous pourrions utilement développer les missions assurées dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat, des infrastructures, de la prévention des risques... Nous développerons ici deux exemples en illustration :

- Le cas des missions de gestion ou délégation de service public (GSP - DSP), que l'on pourrait utilement étendre aux missions d'assistance au portage de partenariats publics privés (PPP). Les premières sont des missions exercées de longue date dans les services déconcentrés (DDE ou développement durable AF), consistant à assister les collectivités qui le souhaitent dans la délégation de gestion d'un SP (type eau potable, assainissement) au travers de l'aide au choix du délégataire et le suivi de ses prestations. Ces missions, comme toutes celles relevant de l'ingénierie – ou plutôt devrions nous dire de l'expertise active – ont vocation à disparaître, malgré un moratoire exceptionnel de quelques années qui leur a été accordé avant abandon. Les secondes, relevant d'un besoin nouveau compte tenu de l'augmentation du recours aux PPP de la part des collectivités sur des champs très variés (équipements publics, éclairage public..., ou même l'informatisation de collèges !) ne bénéficient pas de ce

régime d'antériorité et n'ont pas droit d'existence dans le cadre actuel d'ingénierie dont le ministère entend se doter ces prochaines années.

Il est pourtant acquis que ces missions procèdent d'un intérêt général incontestable, que les enjeux financiers liés à l'exploitation de ces services publics sont colossaux et qu'il n'existe pas d'offre privée alternative à l'assistance de l'État. Cela tient tout d'abord à la dimension souvent nationale, voire internationale des délégataires qui rend indispensable un appui technique, administratif et juridique de l'Etat pour permettre un dialogue équilibré des collectivités avec les prestataires, ainsi qu'à la difficulté de trouver une assistance privée présentant toutes les garanties d'indépendance et de neutralité vis-à-vis du prestataire. L'expérience de nombreuses collectivités qui ont choisi, malgré les obstacles réels, de renoncer à leur délégation pour revenir à un système de régie, parce qu'elles ne parvenaient plus à maîtriser leur délégataire et le coût du service public, est édifiant quant à la réalité des dérives possibles.

Autrement dit, la présence des services de l'Etat en assistance aux collectivités pour leur permettre de maîtriser et donc d'offrir aux générations actuelles et futures, un service public de l'eau accessible et de qualité, ne relève-t-il pas clairement d'un objectif de développement durable ? Les économies d'ETP réalisées au profit de cette activité sont-elles réellement « rentables » au regard des enjeux financiers ?

S'agissant des PPP appelés à se multiplier compte tenu de l'attrait financier de ce type de produits pour les collectivités, et des facilités d'accès sur le point de leur être consenties (projet de loi PPP), avec à la clé des risques de dérives similaires, il apparaît tout aussi évident qu'une présence forte de l'État, dont la neutralité, l'expertise permettrait aux collectivités qui le souhaitent de garder une maîtrise du coût de leurs services publics. Une telle mission sert donc à la fois l'objectif d'accessibilité durable du service public aux populations d'une part, et de maîtrise des déficits publics à moyen et long terme d'autre part.

- Le deuxième cas est celui des infrastructures, dont les routes, qu'il est de bon ton aujourd'hui de considérer comme une mission vaguement honteuse après avoir été la vitrine du feu ministère de l'équipement et des Transports. Nous ne dénonçons jamais assez la caricature consistant à dire que les routes sont grenello-incompatibles, pour réaffirmer haut et fort qu'elles représentent un véritable potentiel d'évolution possible au regard du développement durable. Cela suppose cependant de dépasser l'entreprise de dénigrement orchestrée ces dernières années, et :

- d'admettre que ce n'est pas la route qui pose problème, mais sa fréquentation intense par des véhicules fonctionnant avec des énergies fossiles et émetteurs de CO₂ ; ce sont avant tout les habitudes des usagers qu'il convient de faire changer ;
- de reconnaître que la route constitue encore en l'état actuel de notre société, et sans doute pour bien longtemps encore, un besoin dont les populations ne sont pas encore en mesure de se passer sans difficultés économiques ou sociales majeures :

rappelons que le développement durable par définition suppose d'apporter une réponse aux besoins actuels des générations actuelles, ce qui n'est pas antinomique avec le fait d'œuvrer activement à leur évolution ;

- d'arrêter d'opposer systématiquement les routes et la multimodalité, les transports doux et en commun, cette approche étant une pure caricature ;
- d'admettre que la route est une réelle composante sur les plans économiques et sociaux et la considérer comme telle à savoir un véritable pan de l'économie porteuse d'emplois et vecteur de social ;
- d'adapter le propos pour intégrer le formidable potentiel d'évolution dont dispose le domaine routier afin d'intégrer des pratiques toujours plus soucieuses de l'environnement, notamment dans le cadre des politiques d'entretien ou de gestion du trafic (*choix de matériaux à faibles impacts carbone, développement des outils de régulation du trafic, entretien des dépendances vertes et bleues intégration du cycle de vie de l'infrastructure, recherches de revêtements antipollution dans un souci de santé environnementale, etc.*). Ces pistes de progrès n'ont pas suffisamment été explorées du fait d'un manque de moyens allié à une réorientation forcée du RST vers des thématiques supposées plus grenello-compatibles. Il est d'autant plus pertinent d'encourager ces pistes qu'elles disposent d'un réel potentiel de valorisation et de compétitivité à l'international, s'agissant d'un domaine dans lequel la France s'est illustrée dans les dernières décennies pour son réel savoir-faire en techniques routières ;
- encore une fois (nous n'y résisterons pas ici !) cela suppose aussi de sauver le soldat SETRA, menacé de mise à mort qui ne dit pas son nom à propos de laquelle nous avons déjà beaucoup rédigé, au travers d'une délocalisation qui fera s'évaporer par un effet centrifuge les compétences et les individus qui en sont dépositaires pour ne laisser qu'un coquille vide dans une ancienne caserne coupée du monde.

Il est finalement indispensable de considérer que le portage du développement durable (ou du Grenelle) ne relève pas, sauf exceptions, de missions nouvelles, mais surtout d'une nouvelle manière de pratiquer les anciennes missions. Les bases techniques sont en effet bien souvent similaires et « 100% recyclables », moyennant une approche différente qu'il convient d'insuffler par exemple, la compétence en matière d'hydraulique ou de gestion des cours d'eau doit pouvoir utilement être exploitée, alliée à une acculturation élargie en matière de problématiques urbaines, écologiques ou sociales, par exemple pour porter des politiques pertinentes de réduction de la vulnérabilité de quartiers urbains existants en zone inondables... Dans un autre registre, les compétences acquises en bâtiment sont d'ores et déjà mises aujourd'hui à profit pour servir les objectifs du Grenelle en matière d'énergétique du bâtiment...

Proposition n° 8 - Un ministère « présent pour l'avenir » c'est bien mais aussi « présent pour ses propres agents » c'est mieux !

Un MEEDDM qui ne se contente pas d'adresser en ordre dispersé à ses services déconcentrés des circulaires et consignes diverses à portée opérationnelle limitée, mais leur donne également des outils nécessaires en accompagnement, en mobilisant le RST à cet effet, plutôt que de laisser les services inventer localement les modes d'emplois hétérogènes, ce qui n'est pas sans générer une incroyable déperdition d'énergie individuelle et collective à l'échelle du ministère.

- Pour un ministère qui amorce, au niveau central, une synthèse intégrée des politiques portées et des diverses démarches qu'il souhaite engager, plutôt que laisser les services composer sur le terrain avec de multiples demandes descendantes non coordonnées au plan central. Il est permis d'espérer que la circulaire du 24 juillet 2009 imposant que toutes les circulaires soient proposées à la signature du SG contribuera sans doute à remettre de l'ordre. Il convient pour autant de rester prudents, car cette disposition ne constituera un progrès réel que si elle sous-tend une vérification effective par le secrétariat général, d'une coordination et d'un véritable dialogue transversal préalable entre directions d'administration centrale.
- Pour un ministère qui opère une traduction opérationnelle des concepts qu'il demande à ses services de mettre en œuvre, plutôt que les laisser s'ingénier pour leur donner de la consistance. Pour prendre l'exemple des trames vertes et bleues, il appartient aux services centraux, en prenant l'appui du RST, de définir ce qu'est ce concept sur le plan scientifique, administratif et juridique, et d'en définir le mode d'emploi, plutôt que laisser chaque service créer des postes « trames vertes et bleues » sans qu'aucun contenu n'y apparaisse. De manière schématique, la mise en œuvre du développement durable, mais également du Grenelle pour le pilier environnemental, procède soit des thématiques sectorielles d'application générale (exemple énergétique du bâtiment), soit de thématiques disposant d'une composante territoriale. Il appartient aux services centraux avec l'appui du RST, de produire des consignes et cadre d'analyse coordonnées, cohérents et accompagnés d'outils les plus pré-opérationnels possibles et cadres de références dans les deux cas. Pour autant, les thématiques territoriales ont ceci de particulier qu'elles nécessitent obligatoirement une forme d'intelligence des territoires permettant d'apprécier les modalités concrètes de déclinaisons sur les territoires considérés au vu de leurs spécificités, qui seront évoquées dans une prochaine proposition.
- Un MEEDDM qui explore des référentiels opérationnels à l'attention de ses services, en s'appuyant sur le RST et les communautés scientifiques. S'il est acquis que ces

Quelle « ville durable » pour aborder les défis de demain ?..

La notion de ville durable pourrait ainsi fort utilement faire l'objet de cadres de réflexions appliqués, intégrateurs des différentes thématiques constitutives d'une ville durable. Emissions de CO₂, mixité sociale, accessibilité, risques naturels ou technologiques, qualité de l'air et de l'eau, biodiversité, nuisances sonores, santé environnementale..., sont autant de thématiques aux approches potentiellement contradictoires que les services sont parfois peine de conjuguer sur le terrain. D'autant que là encore, nul ne peut prétendre avec certitude détenir une solution idéale et absolue au regard des objectifs du développement durable.

On promeut ainsi aujourd'hui des modèles de villes denses et compactes, dans une logique de correction aux phénomènes d'étalement urbain constatés ces dernières décennies, dont on commence seulement à mesurer tous les impacts, potentiellement désastreux à bien des égards. Pour n'en citer que quelques uns, citons la consommation irrationnelle d'espace, la dépendance (durable !) à la voiture pour accéder aux services, et peut-être - l'avenir le dira -, bombe sociale à retardement dont l'acuité augmentera proportionnellement à la flambée du baril du pétrole, avec les problématiques d'isolement, de dépréciation immobilière touchant des populations aux revenus limités, qui ont souvent été dans l'obligation de s'éloigner du centre ville pour accéder à la propriété. La promotion de ce modèle de ville dense et resserrée paraît de ce fait cohérente, tout particulièrement au regard du critère de la limitation des rejets CO₂ et de l'artificialisation des terres.

S'est-on cependant interrogés, sur la base d'un autre critère, par exemple la résilience (que l'on pourrait traduire par la capacité d'un territoire et de ses habitants à s'adapter et surmonter un phénomène donné), afin de savoir quel modèle de ville durable demain résistera le mieux aux effets du changement climatique et aux crises répétées auquel il nous expose ? Les villes de petite ou moyenne taille, disposant d'approvisionnements extérieurs faciles et à l'organisation de secours à taille humaine ? Ou les mégapoles certes équipées en grands équipements et transports en commun, mais fragiles du point de vue de l'approvisionnement ou de l'évacuation de masse en temps de crise ? De même, et sans verser dans le catastrophisme, quelle serait l'acceptabilité par les milieux naturels des gigantesques charges de pollutions que les tentaculaires stations d'épurations des métropoles, seraient susceptibles de relâcher dans l'environnement en cas de dysfonctionnement majeur dû à un épisode de crise intense ? Nulle réflexion n'a à ce jour confronté les multiples dimensions, incluant une approche prospective au vu des changements qui attendent notre société.

A défaut d'apporter des réponses absolues, ces dernières auraient du moins le mérite d'éclairer des dimensions aujourd'hui occultées dans le débat, de manière à permettre de faire les moins mauvais choix possibles en fonction des données disponibles à l'instant décisionnel.

référentiels ne sauraient constituer des solutions directement applicables aux cas de figure rencontrés sur le terrain, et qu'il faut laisser l'intelligence du terrain prioriser et hiérarchiser les enjeux à l'échelle adaptée, en revanche ces derniers seraient susceptibles d'éclairer utilement et de faire prendre de la hauteur de vue aux services (cf. encart sur la ville durable).

- Un MEEDDM qui assure une capitalisation, un partage et un rayonnement maximal des connaissances ou expériences acquises, intégrant le constat qu'il n'y a pas de modèle ou de réponse unique et répliquable en matière de développement durable, mais qu'il y a des enseignements positifs à tirer de toutes les expériences et méthodologies développées.

Proposition n° 9 - Permettre aux collectivités territoriales d'exprimer au mieux leur extraordinaire potentiel en matière de développement durable

Les collectivités territoriales, on l'a vu dans le précédent chapitre, sont des acteurs majeurs du développement durable et représentent des lieux d'expérimentation très dynamiques en la matière. Cela tient à la fois à la forte proximité des citoyens porteurs d'attentes en la matière, aux convictions des élus, ou encore à la force de proposition de leurs services ; elle trouve d'autant mieux à s'exprimer que les collectivités ont la capacité à agir au travers de compétences opérationnelles et d'une clause générale de compétences sur des pans complets de l'aménagement et du fonctionnement de leur territoire. Elles disposent par ailleurs souvent, notamment pour les plus importantes d'entre elles de ressources humaines et de capacités financières de très bon niveau leur permettant de générer des projets réellement novateurs. Nos nombreux collègues ITPE en fonction dans la FPT contribuent d'ailleurs fortement à alimenter et mettre en œuvre cette force d'initiative.

Les besoins pour un rayonnement maximal et une démultiplication des initiatives à encourager au sein des collectivités territoriales passent à minima par les pistes suivantes :

- Une mise en réseau des expériences et outils développés au sein des collectivités. Il appartient ainsi aux réseaux déjà constitués d'animer et faire partager les expériences acquises auprès des collectivités qu'ils représentent (ASTD, AMF, ARF...), et au-delà d'assurer une connectivité des réseaux de deuxième niveau lorsqu'elle paraît insuffisante afin de favoriser un rayonnement maximal. Le RST pourrait tenir un rôle majeur pour une animation à caractère technique et scientifique de ces lieux d'échange, de partage et d'enrichissement des expériences, moyennant son ouverture à la gouvernance aux collectivités.
- Au-delà des outils existants, réalisés par les collectivités ou mis à leur disposition par l'État et le RST (*guide des agendas 21, RST 02...*) ; il s'avère indispensable, comme évoqué plus haut, que l'État continue d'impulser une véritable dynamique de progrès dans les outils de portage du développement durable dans le RST, en associant étroitement les collectivités à leur définition

(évaluation, recherche, innovation, cadres intégrés pour une approche développement durable).

- Le maintien de moyens pour une assistance de l'État, agissant en tant que service public du développement durable, auprès de toutes les collectivités qui le souhaitent, les plus petites comme les plus importantes présentent des enjeux majeurs.

Proposition n° 10 - La gouvernance en bandoulière...

Encore faut-il que la sangle de cette dernière ne soit point trop longue pour éviter de s'y prendre les pieds... Prôner la gouvernance, c'est bien, la mettre en pratique, c'est évidemment mieux. En dehors du Grenelle de l'Environnement et de ses répliques (Grenelles des ondes, Grenelle de la Mer...), force est cependant de constater que le recours à la gouvernance est surtout affaire d'affichage.

Qu'elle relève de la concertation préalable destinée à éclairer la décision, ou qu'elle prenne la forme plus aboutie d'un véritable dialogue décisionnel la gouvernance, parfois identifiée comme le quatrième pilier du développement durable, procède sans conteste d'une démarche de progrès susceptible de servir au mieux les objectifs du développement durable. L'ouverture à une pluralité de points de vue permettant d'enrichir les débats, l'instauration d'une équité de parole entre les protagonistes et la transparence des modes de gestion sont de nature à créer des sphères favorables à la définition des points d'équilibre du développement durable garants de la prise en compte des différentes composantes.

Au-delà du concept de gouvernance qui ne peut que recueillir l'adhésion, la mise en œuvre n'est pas sans poser question au sens pratique.

Tout d'abord, pratiquer une réelle gouvernance suppose d'être en capacité de gérer le dialogue à plusieurs, en dépassant le stade de la concertation (pratiqué depuis longtemps, ne serait-ce qu'en tant obligation juridique dans le cadre de nombreux projets) pour aller vers un véritable dialogue décisionnel, quels que soient les antagonismes en présence. Cela n'est évidemment pas neutre en terme de compétences et de savoir-faire et savoir-être de la part du service en charge de piloter le processus. A défaut, le risque de la gouvernance serait rapidement de devenir ingouvernable.

Un second écueil de la gouvernance réside dans le hiatus entre la notion d'urgence relative qui se rattache au développement durable d'une part, par exemple au travers des mesures nécessaires à court terme au réchauffement climatique, qui nécessite une réactivité décisionnelle alliée à une forme d'autorité, et d'autre part la relative lourdeur du dispositif ouvert qu'est la gouvernance, susceptible de ralentir sensiblement la décision publique et son exécution.

La gouvernance, pour souhaitable qu'elle soit, n'est donc pas exempte d'écueils qui ne remettent évidemment pas en cause sa pertinence, mais interrogent sur un recours et un discours nuancé de la gouvernance.

On pourra enfin s'interroger, dans ce chapitre consacré à la gouvernance, sur la représentativité des ONG. Dans le même temps où le gouvernement s'attaque à la représentativité syndicale, il invite par ailleurs largement au débat, et sans définir les règles, des ONG dont on ne sait précisément qui elles représentent...

Proposition n° 11 - Admettre que le développement durable est une politique éminemment territoriale (et agir en conséquence)

Développement durable et aménagement du territoire sont intimement liés. En tant qu'espace de vie, d'histoire, de culture, de projets et de partage, pourvoyeur de ressources, le territoire est en effet un lieu éminent de construction du développement durable. Il constitue concrètement la base de l'héritage qui sera légué demain aux générations futures, avec ses ressources, ses pénuries et ses menaces, conséquences directes des choix d'aménagement qui auront été opérés par les générations passées et actuelles. L'aménagement du territoire est en quelque sorte la « trace au sol » du développement durable.

Il ne saurait donc être question de promouvoir le développement durable sans intégrer pleinement l'aménagement du territoire au travers de ses différentes composantes (urbanisme, logement, infrastructures, environnement, biodiversité, eau...). La création du MEEDAT unifié, devenu MEEDDM, et de ses services disposant d'un socle de compétences élargies sur le terrain (DREAL, DDI) est de nature à favoriser une approche intégratrice des différentes dimensions du développement durable. Il est cependant indispensable, pour que le potentiel de cette nouvelle organisation aux thématiques élargies puisse s'exprimer, que les moyens en soient durablement donnés à ces structures, que ce soit du point de vue des effectifs et moyens de fonctionnement – dont la plupart est annuellement soumise à des coupes sombres –, de la méthode ou du cadre de travail perturbé de manière récurrentes ces dernières années par d'incessantes réorganisations.

La décentralisation a conduit à donner un rôle majeur aux collectivités en matière d'aménagement du territoire, compte tenu des compétences qui leur ont été octroyées; rappelons ici avec force que si l'État veut réellement peser dans les politiques de développement durable, il doit redevenir un acteur majeur, à l'échelon national et local, de l'aménagement des territoires. L'État ne doit pas, sous le prétexte hypocrite de respecter la souveraineté des collectivités (réelle au demeurant), être absent du débat et doit rester garant d'un aménagement durable des territoires. Il existe un espace d'intervention pertinent et indispensable pour un progrès collectif dans l'aménagement du territoire, espace qu'il est le seul légitime à occuper.

- Ce n'est pas méconnaître les prérogatives des collectivités qu'affirmer que l'État est le seul légitime pour organiser un véritable débat sur l'aménagement du territoire national à ses différentes échelles dont il doit se poser garant, y compris au niveau local. Son rôle est essentiel pour la proposition de scénarii prospectifs

d'aménagement du territoire de la France à différentes échelles. Il est urgent de poser des cadres ouverts pour un véritable débat : *La France des métropoles et du littoral à horizon 2030 ? La France maillée ? La France du désert rural ?* La DATAR avait en son époque engagé ce passionnant débat prospectif. Les impératifs du développement durable rendent incontournable la réactivation de scénarii intégrant les enjeux d'une société qui aspire à devenir durable.

- Au niveau local, l'Etat a également un rôle majeur à tenir en matière d'aménagement du territoire, allant bien au-delà de l'expression classique et réglementaire du porter à connaissance, en portant une vision prospective du territoire et en prenant une part active dans les choix d'aménagements. Une telle approche est indispensable dans une perspective d'aménagement durable des territoires, qui par définition transcende les périmètres géographiques, administratifs, de compétences et les échelles de temps rythmées au cycle des élections des différentes collectivités. De telles démarches sont possibles et accessibles aux services, sous réserve d'en avoir l'ambition : certains l'ont fait à titre expérimental avec des résultats très encourageants...

Il est de ce fait impératif que la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires (DIACT) réinvestisse ces questionnements, et que les services régionaux et départementaux du MEEDDM deviennent ses représentants opérationnels légitimes dans les territoires pour décliner et relayer son action. Ces derniers deviendraient ainsi des lieux de définition et d'expression privilégiés des questions d'aménagement durable des territoires. Posons au passage la question de la « compétitivité » des territoires : est-elle fondamentalement compatible avec la solidarité des territoires et tout simplement avec la notion de développement durable ?

Finalement, après la territorialisation des politiques (le Grenelle étant la dernière en date), il serait grand temps de se pencher sur une véritable politique territoriale de l'aménagement durable des territoires à toutes les échelles.

Proposition n° 12 - Remiser au placard les certitudes d'hier et aborder avec humilité mais détermination les défis de demain...

Améliorer les politiques, approfondir les cadres de référence, de réflexion et les connaissances sont des conditions nécessaires pour une praxéologie du développement durable. L'un des ingrédients clé non encore évoqué réside fondamentalement dans la manière qu'aura le praticien d'aborder les problématiques du développement durable. L'émergence d'un monde plus complexe, multipolaire, qui se veut durable oblige à revoir fondamentalement les approches.

- Il devint plus que jamais nécessaire d'approcher avec humilité et modestie les problématiques à traiter, en tirant les leçons d'un passé où il y avait manifestement trop de certitudes dans les réponses apportées, et pas assez de questionnements. Le recul permet aujourd'hui de caractériser la relativité des réalisations: les réussites d'une époque peuvent ainsi se

transformer par la suite en cuisants symboles d'échecs (exemple des grands ensembles de banlieues fierté des années 60, devenus des lieux de problématiques urbaines et sociales exacerbées depuis les années 1990).

- La manière de tirer les leçons du passé doit également être fondamentalement revisitée afin de transcender les méthodes qui ont prévalu jusqu'à présent : l'évolution sous forme d'actions correctives immédiates à un problème identifié ; une fois la correction définie et apportée, la solution se devait de rayonner à échelle « industrielle » comme une vérité incontestable. Risquons l'analyse qu'aujourd'hui encore nous peinons à sortir de ces schémas de pensée correctives. Pour prolonger l'exemple des modèles d'urbanisation développés ci-dessus, nous pourrions dire de manière certes schématique et raccourcie pour ouvrir le débat, que la péri-urbanisation apparaît comme une correction de l'urbanisation des grands ensembles sociaux des années 60. Et qu'aujourd'hui, le modèle de ville dense et compact (cf. analyse chapitre précédent) est promu en réaction au modèle de développement périurbain. D'où le questionnement introduit en proposition n° 8, relatif au modèle de la ville durable qu'il convient effectivement de bâtir, en s'assurant toutefois que certaines dimensions majeures (en l'occurrence la résilience pour l'exemple) ne sont pas occultées à tort au détriment d'autres critères à la visibilité conjoncturellement plus forte (rejets de gaz à effets de serre) si fondées soient-elles.
- Une recette de succès consiste donc manifestement à pratiquer plus que jamais une ingénierie – ou une expertise active – du questionnement dans nos métiers, et d'abandonner définitivement (si tant est qu'elle soit encore en vigueur) une ingénierie de la réponse totalement dépassée.
- Il est tout aussi indispensable d'intégrer les notions de réversibilité et de projection dans le long terme, de construire des réponses ciblées et adaptées, ouvertes à la prise en compte des spécificités locales mais également à l'éclairage d'enjeux d'un niveau supérieur qu'une véritable approche développement durable aura permis de faire émerger au préalable. Être un ingénieur du développement durable demain, c'est aussi apprendre à déconstruire, à « re-naturer », à retravailler les traces de la main de l'homme lorsqu'il s'avère que son action aura été plus préjudiciable qu'utile (ouvrages hydrauliques devenus parfois inutiles, mais qui représentent autant d'obstacles bien réels à la migration des espèces piscicoles). C'est accepter de sortir du cadre rassurant du bâtisseur pour se projeter vers une ingénierie du questionnement pouvant aboutir à une action technique multiforme, qui se découvre au fur et à mesure des analyses.
- Se lancer dans des démarches de développement durable, c'est aussi apprendre à manager des politiques publiques incertaines, gérer l'incertitude, et le paradoxe et la contradiction ; admettre que parfois contrairement à nos schémas de pensée actuels, il n'est pas toujours possible d'avoir une idée du résultat fini avant d'engager l'action... Mais que nous sommes condamnés

à faire au mieux avec les éléments disponibles du moment. Encore faut-il les avoir tous mobilisés sans exception.

- Il est également essentiel de se doter d'une véritable acculturation de l'ensemble des thématiques constitutives du développement durable, dans un souci d'ouverture toujours plus importante, et pour être en capacité de resituer les interactions et connectivités de chaque intervention dans des systèmes complexes. Pour bien dialoguer avec les autres, il faut maîtriser leur langage et il faut faire l'effort de comprendre leurs compétences.

Conclusion

En réponse à la problématique posée, le présent rapport contribue à démontrer qu'au-delà des discours qui tiennent aujourd'hui souvent lieu de politique en matière de développement durable, il est possible de **construire une praxéologie du développement durable**, pour enfin passer du concept du développement durable à sa mise en œuvre. Les analyses développées ici permettent de mieux identifier les raisons de cette difficile mise en œuvre du développement durable d'une part, et à explorer les contours d'une praxéologie du développement durable et les conditions de sa mise en œuvre.

Toutes les analyses et propositions contenues dans le rapport renvoient finalement au rôle central de l'Ingénieur au sein de ce dispositif. Il appartient aux ITPE, en tant qu'acteurs privilégiés de l'aménagement durable des territoires et du réseau scientifique et technique, dans la diversité de leurs positionnements et lieux d'exercices, de contribuer largement à susciter et mettre en œuvre dans une logique de progrès permanent cette praxéologie qui reste aujourd'hui à construire, et dont le présent rapport pose des bases de réflexions. Les incidences en sont évidentes sur les missions, le rôle, le positionnement et la gestion du groupe des ITPE. Une analyse spécifiquement dédiée à cette question sera proposée dans un rapport complémentaire à venir, dans l'objectif de favoriser un rayonnement maximum du corps des ITPE dans ce défi de la construction d'une véritable praxéologie du développement durable, en mobilisant pour cela les nombreuses compétences, leurs facultés d'adaptation et les nombreux atouts dont ils ont toujours su se doter individuellement et collectivement.