

La sous-section « environnement »,
pôle de compétence
environnement et développement durable
au CGPC

Le développement durable est aujourd'hui reconnu comme une exigence politique forte. Il concerne l'activité de l'ensemble du CGPC. La sous-section « environnement » a depuis quelques années entrepris un travail de synthèse et de capitalisation, intégrant largement les apports d'autres unités appartenant à toutes les sections et aux MIGT, ainsi que les enseignements tirés de bonnes pratiques observées au sein des services du ministère. La structuration de cette activité en un pôle « développement durable », déjà amorcée, s'inscrit dans le prolongement logique de cette évolution.

*Ce pôle se positionne comme un **centre de ressources** pour l'ensemble du CGPC et venant en appui des actions des DAC et services du ministère, notamment du Haut fonctionnaire développement durable et du Comité des directeurs développement durable dont la création est envisagée. Il s'appuiera sur toutes les unités compétentes au sein du CGPC, en liaison avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique, et les services extérieurs.*

I. **L'émergence d'une vision intégrée environnement-équipement**

La sous-section « environnement » s'est positionnée depuis longtemps sur une approche transversale de l'environnement, conduisant à privilégier l'étude des *interfaces* de l'environnement avec les autres dimensions du domaine de l'Équipement, qu'elles soient techniques, socio-économiques ou territoriales, dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement, de l'habitat, des transports et des déplacements.

C'est dans cette logique qu'elle a lancé dès 1995 une réflexion sur le développement durable au sein du ministère, nourrie essentiellement de l'observation des pratiques des services.

La production de la sous-section à partir de 1995 témoigne de cette orientation :

- Rapport sur le développement durable et les métiers de l'équipement (juin 1995). Lacaze, Chassande, Dresch, Piéchaud ;
- Le ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme acteur du développement durable, note de travail (novembre 1996), 5^{ème} section ;
- La préoccupation du développement durable dans les services du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme : rapport annuel pour 1996 (mars 1997) Chassande, Piéchaud ;
- Prise en compte du développement durable dans les directives territoriales d'aménagement (DTA). Mars 1998 Chassande, Piéchaud ;
- La préoccupation du développement durable au ministère de l'équipement, des transports et du logement : Rapport annuel pour 1997 (mai 1998) Chassande, Piéchaud ;
- Le développement durable et les métiers de l'équipement *bilan 1995-1998 et propositions pour une nouvelle étape*. Rapport annuel pour 1998 (juin 1999) Chassande, Piéchaud
- Le développement durable au ministère de l'Equipement, livre I, *Premiers travaux, bilan des années 1990*, et livre II, *Perspectives* (2000), Bidou, Chassande, Piéchaud

Il faut y ajouter les rapports de Pierre Chassande sur le projet de directive européenne sur l'évaluation des impacts environnemental de certains plans et programmes (2000), et de Alain Wauters, Jean Lafont et Alain Lavoisier sur le transposition de ladite directive (2003), réalisés tous deux à la demande de la DAEI.

Parallèlement, des rencontres du CGPC sur le développement durable animées par Dominique Bidou ont été organisées en 2001-2002, sur des thèmes tels que les analyses de cycle de vie appliquées au domaines des transports, les politiques environnementales de construction des bailleurs sociaux, et les plans de mobilité des entreprises (compte-rendus disponibles sur le site de la MIGT 9).

Il est à noter que la sous-section « environnement », rattachée à la 5^{ème} section, a toujours été ouverte à des membres d'autres sections, et notamment aux animateurs de sous-sections ou collègues en charge de questions d'environnement ou affectant l'environnement, sous-sections « prévention et sécurité », « construction et techniques urbaines », « Transports », « Ville et urbanisme », collègues « Ingénierie publique », « Routes », « Espaces protégés et architecture », « Aménagement, urbanisme, habitat », « Eau et navigation ».

II. Un rapport fondateur, le rapport Tutenuit sur le développement durable (janvier 1993)

Si l'on peut dater de 1995 le début des travaux réguliers du CGPC sur le développement durable, le premier rapport traitant formellement de ce sujet a été publié deux ans auparavant.

« Le développement durable pourrait être le catalyseur capable de déclencher la transformation des structures de gouvernement qui n'ont su jusqu'ici qu'assurer leur survie, et même leurs régulières et inexorables croissance et complexification, malgré les occasions manquées de simplification qu'ont représenté la décentralisation, l'informatisation ou l'unification européenne ». Ainsi s'exprime, en 1993, l'ingénieur général des ponts et chaussées Jean Tutenuit¹.

Amené à faire le point sur le concept de développement durable au lendemain de la conférence de Rio, il y voit un cadre de référence pour la modernisation de l'administration, dans ses modes de pensée, ses stratégies, ses méthodes et ses procédures, ses structures.

Dans un premier temps, l'écho de ce rapport semble avoir été faible, comme en témoignent les rapports cités ci-dessus : les initiatives identifiées, certes multiples, s'avèrent dispersées et fragiles, malgré l'énergie que leurs promoteurs y consacrent. La culture du développement durable progresse de manière aléatoire, et reste une affaire de personnes, non de structure.

Pourtant, comme le fait remarquer Jean Tutenuit, « aucun des principes sur lesquels il s'appuie n'est révolutionnaire : globalité des évaluations, décentralisation des responsabilités, participation des intéressés, souci du long terme, réalisme, invention et imagination sont des valeurs universellement reconnues.

Aucun renoncement intellectuel, ni aucun endoctrinement sectaire n'est nécessaire pour que les principes du développement durable soient adoptés, de façon générale, non comme un objectif social, politique ou idéologique, mais comme un langage commun, une sorte de méthode normalisée de motivation des choix et des décisions ».

Le développement durable ouvre de nouvelles perspectives sur des problèmes difficiles : « Sur le plan des grandes théories économiques, le développement durable apparaît même comme étant de nature à combattre le principal risque que certains voient dans l'actuelle transition des économies planifiées vers une économie de marché libérale, le risque de donner la priorité au rendement immédiat.

La généralisation dans les esprits, et, en conséquence, dans les actes, du souci du long terme et de la globalité du cadre de vie doit donc être diffuse et omniprésente ».

Un concept consensuel, de bon sens, porteur de solutions originales, ainsi apparaît donc le développement durable. Son succès reste néanmoins modeste. Pourquoi ?

Jean Tutenuit risque une hypothèse : « La principale évolution à laquelle le développement durable invite se situe dans les esprits.(...) Mais à l'opposé, cette apparente trivialité recèle le danger que l'adhésion aux principes du développement durable ne soit que superficielle, au niveau du discours. (...) La difficulté est grande de comprendre, à la fois, et la nouveauté fondamentale et l'évidente simplicité de ce nouveau mode de pensée »

¹ Jean Tutenuit, Mémoire sur le concept de développement durable et sur sa possible prise en considération au Conseil général des ponts et chaussées, CGPC, janvier 1993

Il s'agit donc d'un « nouveau mode de pensée », voilà la difficulté. Peut-on en faire opportunité ?

III. Une opportunité à saisir aujourd'hui dans le débat de société, tout particulièrement pour le ministère de l'Équipement

La notion même d'équipement est au cœur du développement durable.

Les définitions les plus diverses ont été proposées pour le développement durable, mais on s'accorde généralement aujourd'hui à considérer qu'il s'agit, en l'espèce, de concilier la croissance économique et le progrès social sans dilapider les ressources non renouvelables et sans mettre en péril les équilibres écologiques.

« Croissance », « progrès », « renouvelables », autant de termes qui font référence au facteur temps, et l'équipement, au sens premier du terme, consiste bien à marquer pour longtemps le territoire d'infrastructures et de constructions décidées et construites en quelques années. La gestion des sols à toutes les échelles, l'implantation d'ouvrages sont des actes d'occupation du temps autant que de l'espace.

*De nombreux exemples illustrent la diversité des approches " développement durable " intéressant l'Équipement : extension de l'urbanisation et problèmes posés par l'étalement urbain, consommation de granulats et de matériaux de construction, occupation d'un paysage par un pont, une ligne à haute tension ou une maison isolée, recherche d'une « mobilité durable », consommations d'énergie pour les transports ou dans les bâtiments, services publics urbains, maîtrise de l'urbanisation dans les zones soumises à des risques technologiques ou naturels, maîtrise des zones de gênes sonores, etc. Cette diversité se retrouve dans la *Stratégie Nationale de Développement Durable* (SNDD), où l'Équipement se voit fixer des objectifs ambitieux.*

D'une manière générale, le développement durable devient dès 1995 une référence législative et réglementaire, voire constitutionnelle avec l'adoption en cours de la *Charte de l'environnement* adossée à la constitution.

On constate par ailleurs, *à l'extérieur de l'administration*, que les acteurs politiques, économiques et sociaux s'emparent progressivement du concept et l'enrichissent.

- De nombreux débats régionaux et locaux sont organisés par les *collectivités territoriales* sur le thème du développement durable et un nombre important d'entre elles y font référence pour élaborer leurs politiques à moyen et à long terme, notamment sous la forme d'agendas 21 locaux.
- Les *milieux associatifs* de l'environnement, du développement local et de la coopération Nord/Sud utilisent de plus en plus l'idée du développement durable comme " fil rouge " de leur action.
- Les *entreprises* qui pour une part significative d'entre elles ont investi ces dernières années sur le thème de l'environnement - comment minimiser leur consommation d'énergie et de matières premières, comment réduire pollutions et déchets et plus

généralement comment limiter leur “ empreinte écologique ” - ont tendance aujourd’hui dans certains cas à élargir leur réflexion à d’autres facettes du développement durable, notamment dans le cadre de la loi sur les nouvelles régulations économiques.

De nouveaux regards sur les cultures techniques et les modes de management

On assiste donc à la naissance d’une *nouvelle culture* inspirée du développement durable qui imprègne peu à peu notre société, se substituant progressivement à la “ culture de la croissance ” qui a dominé tout au long des quarante dernières années. L’action économique y est replacée dans une perspective humaniste : elle n’est concevable qu’à condition de contribuer au développement social, de ne pas dégrader l’environnement et d’être économe en ressources naturelles.

Ce contexte nouveau et en évolution permanente amène à s’interroger *sur le rôle précis et les modalités de travail des administrations en général et de l’Équipement en particulier.*

La nature des tâches évolue vers “ des fonctions de coordination, d’animation et de pilotage qui relèvent davantage du *management* que de la production opérationnelle ”². La complexité du contexte et la recherche d’une efficacité accrue, pour améliorer la performance d’ensemble de “ l’Équipement ” nécessitent un travail important d’analyse, de concertation et d’assemblage de moyens. Cette fonction de conduite globale des projets, en partenaire actif des maîtres d’ouvrage quand ce n’est pas l’État lui-même, se substitue aux fonctions traditionnelles de gestion de dossiers correspondant strictement à une procédure bien identifiée au départ. La demande qui s’exprime est multiforme, elle nécessite des réponses “ sur mesure ” et évolutives. Les agents de l’Équipement ont un rôle déterminant à jouer pour permettre la maturation des projets, en alliant leurs compétences techniques à leurs talents de médiation et de négociation.

L’Équipement se caractérise par une présence fine sur le territoire, aux côtés des collectivités publiques et des professionnels du bâtiment et des travaux publics. La mutation en cours concerne l’ensemble de ces acteurs, dont certains sont bien démunis pour y faire face. La modernisation de l’Équipement inclut aussi la capacité d’entraîner ses partenaires, d’accompagner une adaptation générale des acteurs au nouveau contexte qui se dessine sous nos yeux.

Un questionnement sur les politiques publiques

L’évolution du contexte pourrait se définir par un changement de cadre pour exercer les missions de l’Équipement, le libellé même du ministère étant ainsi remis en question. La culture traditionnelle du ministère depuis sa création est de répondre à une demande sans cesse croissante. Il faut offrir de la capacité, que ce soit pour du transport ou du logement. Les « effets collatéraux » ont été progressivement ajoutés à cette préoccupation, avec les études d’impact sur l’environnement notamment. L’objectif reste bien d’optimiser une solution d’augmentation des capacités, le besoin exprimé ou ressenti, à moins qu’il ne soit supposé, étant la donnée de base. Cette

² Georges Cavalier, Deuxièmes entretiens de l’Aménagement, Eléments de synthèse, avril 1999

conception est dépassée. Il convient à présent de s'interroger sur le besoin lui-même, et non exclusivement sur la solution. C'est le système besoin-service rendu-équipement nécessaire qui est au cœur de la problématique. *“ Qu'il s'agisse de ses taux de croissance, de la dérive de sa structure modale, de ses effets sur la pollution de l'air, locale et planétaire, de ses autres effets nocifs, notre système actuel de transports ne paraît pas pouvoir participer d'un développement durable à très long terme. Une rupture par rapport aux tendances actuelles est nécessaire dans les 15 années qui viennent pour préparer un avenir différent ”.*³

L'intégration des politiques et des directives européennes (EIE depuis 1985, EIPPE à partir du 21 juillet 2004,...), au plan national la mise en œuvre de la LOLF et sa logique d'action par grands domaines ainsi que la réforme de l'organisation de l'Etat qui incite à reconsidérer les modes d'intervention de ses services sur le terrain, notamment au niveau départemental, invitent, d'une part, à amplifier en amont les démarches stratégiques et, d'autre part, en aval et en continu, à évaluer les effets des actions engagées.

IV. **Un objectif prioritaire pour le CGPC : Contribuer à la construction d'une culture « développement durable » propre au ministère de l'Equipement, et promouvoir les pratiques correspondantes**

Il convient aujourd'hui de reprendre les travaux initialisés par la sous-section « environnement », en intégrant l'évolution qui s'est manifestée au cours des dernières années, et notamment la *forte demande politique illustrée par l'adoption d'une Stratégie Nationale de Développement Durable*, première traduction dans les actes de la future avancée constitutionnelle que constitue la Charte de l'Environnement.

La sous-section environnement est devenue au cours des années, par son mode de fonctionnement comme par sa composition, un véritable pôle de compétences et de ressources « Environnement et développement durable », au sein du CGPC, à la disposition des DAC, du « Haut fonctionnaire développement durable » et des services du ministère. Ce pôle est notamment ouvert aux membres de toutes les sections du CGPC et à quelques personnalités extérieures, dans le même esprit que le pôle de compétence « paysage ».

L'environnement est bien présent dans les activités du CGPC comme il a été relevé précédemment. Plusieurs sous-sections ou collèges en traitent des volets importants, tels que le paysage, l'énergie, les déchets et la qualité de l'air avec les réseaux urbains, l'eau et l'assainissement, les risques naturels ou technologiques, les circulations douces. Les missions d'inspection couvrent également à leur manière les préoccupations d'environnement, à travers l'analyse des pratiques des services territoriaux, y compris ceux du MEDD.

Les activités du pôle « environnement et développement durable » sont de nature différente. Il s'agit de favoriser l'émergence et la consolidation d'une culture et de pratiques du développement durable au sein du ministère de l'Equipement, d'une part

³ Jean-Paul Lacaze, Pierre Chassande, Michel Dresch, Jean-Pierre Piéchaud : Rapport sur le développement durable et les métiers de l'Equipement, CGPC, juin 1995

en s'appuyant sur les structures et réseaux existants au sein des services, dont les initiatives pourront ainsi être valorisées, et d'autre part en exploitant les informations et les expériences provenant des partenaires du ministère et d'une veille européenne et internationale.

Il s'agit donc d'observer les pratiques en cours au ministère et ailleurs (en pratiquant le parangonnage...) et leur évolution, et de rechercher à les faire évoluer à partir d'initiatives internes ou de démarches adoptées avec succès par d'autres organismes dans le champ du ministère.

Trois dimensions essentielles structurent les réflexions à développer : les acteurs, les leviers pour l'action, et les territoires.

- *Les acteurs*, avec les modes de management des services pour le développement durable, la formation et la sensibilisation des agents du ministère au développement durable, les pratiques de la concertation, les pratiques du développement durable chez les aménageurs, etc.
- *Les leviers pour l'action*, avec les méthodes d'analyse socio-économique dans une perspective de développement durable, la normalisation, la prise en compte du développement durable dans la commande publique, les approches combinées de la mobilité et de l'aménagement dans une perspective de développement durable, les impacts de la politique du logement sur l'occupation de l'espace et le développement durable ;
- *Les territoires*, avec la mise en place ou le renforcement (en recherchant le partenariat) de dispositifs d'observation et de traitement des données performants et pérennes (SIG,...) susceptibles de contribuer à la constitution de fonds de connaissances dynamiques des territoires, avec une réflexion sur l'intégration du développement durable dans les instruments de planification.

V. Une activité du pôle s'appuyant sur des modalités de travail diversifiées

Trois types d'activité sont à mettre sur pied :

1. *l'écoute et l'analyse des pratiques* dans les services de l'Équipement et de services partenaires,
2. *leur évaluation, le débat et la capitalisation* sur les retours d'expérience,
3. *la diffusion* des observations effectuées et des conclusions des débats.

Ces modes de travail se traduisent par

- une *veille documentaire* sur les champs intéressant le ministère. Cette veille bibliographique sera faite en liaison avec le CDU et divers partenaires comme l'association 4D ; elle couvrira l'actualité française et internationale (institutions internationales de type OCDE ou UE comprises),
- un *suivi de pratiques ou d'innovations* menées au sein des services du ministère, d'établissements publics, de collectivités territoriales,
- un *lien permanent avec les missions d'inspection des services (MIGT)*, qui doivent de plus en plus être porteuses d'enseignements sur le développement durable.

- *des réunions du pôle au CGPC*, ouvertes à quelques partenaires du ministère (établissements publics, collectivités, associations spécialisées), permettant soit d'organiser des débats de fond, soit de présenter des travaux, des solutions adoptées par certains services ou partenaires, ou des exemples étrangers, de manière à approfondir les approches, à identifier leurs atouts et les écueils à éviter, dans une vision méthodologique et prospective,
- de mettre sur pied sur le *site Intranet* du CGPC un dispositif de restitution de ces travaux, veille et débats menés au CGPC (une lettre électronique sera également étudiée),
- la *publication annuelle d'un rapport sur l'évolution observée des pratiques au sein des services de l'Équipement, les besoins exprimés et les perspectives attendues*. Ce rapport sur les pratiques de développement durable dans les services de l'Équipement, fondé sur l'analyse de quelques initiatives et des discussions autour de ces initiatives, sera enrichi grâce aux expériences observées chez les partenaires du ministère (collectivités locales, établissements publics).

Ces actions, selon des modalités à définir, bénéficieront en particulier de l'appui du RST dont les perspectives d'avenir font actuellement l'objet de réflexions.

VI. Une organisation du pôle en prise directe sur toutes les sections, collèges et MIGT

Le pôle environnement et développement durable est placé au sein de la 5^{ème} section, qui en assure le fonctionnement courant et le secrétariat, mais il concerne toutes les sections, collèges et MIGT. Il reste en contact permanent avec la mission développement durable de la DAEI et le Haut fonctionnaire développement durable. Les débats organisés par le pôle sont largement ouverts à tous les membres du CGPC et à des partenaires choisis en fonction des sujets abordés.

Chaque membre du pôle assure le lien avec une activité particulière du CGPC (inspection territoriale, approche thématique), tant pour traduire les préoccupations et les demandes qu'il enregistre dans son secteur dans la perspective du développement durable, que pour nourrir les travaux du pôle.

Le pôle est constitué des personnes suivantes :

Membres permanents 5^{ème} section :

- Dominique Bidou
- Daniel Burette
- Brigitte Mazière
- Alain Wauters
- François Wellhoff

MIGT

- Michèle Gallot
- Jean-Pierre Pilverdier

- **Membres associés 5^{ème} section, et experts extérieurs**
 - Jean-Claude Lefeuvre
 - Patrick Legrand
 - Jean-Claude Lévy
 - Michel Mousel
 - Jean-Pierre Piéchaud

- **Correspondants de sections et collègues sur des thématiques thématiques particulières**
 - Thierry Masnou et Gilbert Simon (débat public)
 - Patrice Foin et Christo Dimitrov (risques)
 - Raphaël Slama (construction, techniques urbaines)
 - Hubert Peigné (transports, circulations douces)
 - Catherine Bersani (paysage, espaces sensibles)
 - Vincent Butruille (management)
 - Daniel Sené (aménagement)
 - Jean Lafont
 - Wanda Diébolt

Cinquième version, 28 octobre 2003