



N° 259

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME V

**ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET,

Député

---



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I – DU SOMMET DE LA TERRE DE RIO À CELUI DE JOHANNESBURG ...</b>	<b>8</b>
<b>A – UNE PRISE DE CONSCIENCE QUI VA DE PAIR AVEC LA MONDIALISATION</b>	<b>8</b>
<b>B – LES PROGRES ACCOMPLIS AU FIL DES SOMMETS INTERNATIONAUX ..</b>	<b>10</b>
<b>C – L’ONU, CADRE DE CONCERTATION ET D’ACTION .....</b>	<b>11</b>
<b>D – DES INTERETS ET DES VISIONS DIVERGENTS .....</b>	<b>12</b>
<b>E – LE ROLE ET L’ACTION DE LA FRANCE .....</b>	<b>14</b>
<b>II – LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>18</b>
<b>A – LES ENGAGEMENTS DE JOHANNESBURG .....</b>	<b>18</b>
<b>B – LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE .....</b>	<b>19</b>
<b>C – LA LUTTE CONTRE L’EMISSION DE GAZ A EFFET DE SERRE .....</b>	<b>20</b>
<b>D – L’ACCES A L’EAU ET A L’ENERGIE .....</b>	<b>21</b>
<b>III – L’ENGAGEMENT DE LA FRANCE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>24</b>
<b>A – LA CHARTE DE L’ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>24</b>
<b>B – L’ADOSSEMENT A L’UNION EUROPEENNE .....</b>	<b>24</b>
<b>C – UNE PLURALITE D’ACTEURS .....</b>	<b>26</b>
<b>D – LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE .....</b>	<b>31</b>
<b>E – LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE POUR LES DOM-TOM .....</b>	<b>32</b>
<b>IV – LES INSTRUMENTS ET CREDITS DU MINISTERE DE L’ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>34</b>
<b>A – LES INSTRUMENTS .....</b>	<b>34</b>
<b>B – LES CREDITS .....</b>	<b>35</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>42</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>44</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>49</b>

Mesdames, Messieurs,

*Répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* : telle est la définition du développement durable.

Ce programme d'action fait partie des chantiers prioritaires du Gouvernement puisque celui-ci comporte pour la première fois un ministère chargé de l'écologie et du développement durable, qui remplace l'ancien ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, ainsi qu'un secrétariat d'Etat spécifiquement chargé du développement durable.

Si le développement durable constitue l'une des priorités nationales, cette préoccupation occupe également le devant de la scène internationale avec le Sommet de Johannesburg qui s'est tenu du 26 août au 4 septembre dernier. Aussi, la Commission des Affaires étrangères a-t-elle décidé pour la première fois de se saisir des crédits du ministère chargé de l'écologie.

L'objectif de cet avis est de dresser chaque année un bilan de l'application des engagements internationaux auxquels la France est partie en matière de développement durable. Il fera également état des clivages existants sur la scène internationale dans un domaine qui se caractérise par son caractère transversal et par l'existence de nombreux conflits d'intérêts.

Cet intérêt nouveau manifesté par la Commission des Affaires étrangères pour les questions relatives au développement durable devrait contribuer à renforcer l'implication du Parlement dans la définition d'une stratégie nationale de développement durable. Le Parlement est en effet ici pleinement dans son rôle, car ce mode de développement implique à la fois le dépassement des frontières administratives traditionnelles au sein de l'appareil d'Etat et la fédération des différents acteurs : collectivités locales, organisations non gouvernementales, entreprises publiques ou privées.

Le développement durable passe en outre par une sensibilisation plus grande de l'opinion publique à ces questions, trop souvent perçues comme une affaire de spécialistes ou de militants. L'objectif est donc de prolonger le Sommet de Johannesburg par une action cohérente qui s'inscrive dans la durée.



## **Les trois piliers du développement durable**

### **Economique**

Le développement durable implique la recherche d'objectifs de croissance et d'efficacité économique.

### **Social**

Le développement durable ne vise pas la croissance du PIB pour le PIB mais tend à satisfaire des besoins humains et à répondre à des objectifs d'équité et de cohésion sociale. En ce sens, il englobe des questions comme celle de l'éducation, ou de la culture.

### **Environnemental**

Il ne saurait y avoir de développement durable sans préserver, améliorer et valoriser l'environnement et les ressources à long terme.

Ces trois piliers se situent sur un pied d'égalité. Les politiques mises en œuvre doivent leur permettre une articulation harmonieuse. Le territoire est un élément stratégique pour toute approche intégrée de développement durable, car il constitue la base commune de ces trois « piliers » et forme le cadre le plus favorable à leur conciliation. Il est souvent le niveau où se situent les acteurs locaux responsables et où peuvent émerger les initiatives locales.



## I – DU SOMMET DE LA TERRE DE RIO À CELUI DE JOHANNESBURG

La notion de développement durable, traduction de « *sustainable development* », a fait son entrée dans le champ de la politique internationale en 1987 avec le rapport Bruntland de la Commission des Nations unies pour l'environnement et le développement. Depuis, cette notion a fait l'objet d'une véritable reconnaissance au niveau international, notamment lors des sommets internationaux de Rio (1992) et de Kyoto (1997). Le rôle des Nations unies dans la promotion du développement durable s'est dans le même temps conforté avec l'organisation du Sommet de Johannesburg en août et septembre 2002. Ce Sommet a révélé d'importantes divergences quant à la mise en œuvre de la notion de développement durable tout en permettant à notre pays de faire montre d'une réelle détermination pour un plus grand engagement de la communauté internationale en faveur de ce type de développement.

### A – Une prise de conscience qui va de pair avec la mondialisation

L'émergence relativement tardive de la notion de développement durable est à mettre en relation avec l'accélération récente du processus de mondialisation. En effet, les critiques adressées par les environmentalistes au modèle de croissance économique fondé sur le système marchand ont trouvé un écho grandissant à mesure que s'imposait l'interdépendance croissante des économies. Les trois dernières décennies du vingtième siècle devaient ainsi aboutir à la prise de conscience par la communauté internationale des limites du modèle de croissance hérité de la révolution industrielle.

**La crise pétrolière des années soixante-dix** a ainsi montré le caractère limité des ressources en pétrole et souligné la dépendance des pays développés à l'égard des pays producteurs de pétrole. Elle devait ainsi alimenter une réflexion critique sur la croissance économique, dont le rapport Meadows avait montré, dès 1972, qu'elle se heurterait à terme à la rareté des ressources naturelles de base (énergie, eau, sol).

**La libéralisation des échanges de marchandises et de capitaux** mise en œuvre dans les années quatre-vingt devait pour sa part déboucher sur le constat d'un écart croissant de développement entre les pays du Nord et du Sud. Le nombre des pays les moins avancés (PMA) est ainsi passé de 25 à 49 en trente ans. L'aide publique au développement (APD) n'a cessé de chuter depuis le Sommet de Rio tandis que le service de

la dette pour les pays en développement est plusieurs fois supérieur à l'aide qu'ils reçoivent. La grande pauvreté atteint près d'un humain sur quatre. Dans les pays en développement, près d'un milliard de personnes sont privées d'accès à des points d'eau aménagés ; 2,4 milliards n'ont pas accès aux infrastructures sanitaires de base ; 854 millions d'adultes sont analphabètes et 325 millions d'enfants ne sont pas scolarisés ; 1,2 milliard d'individus ont moins d'un dollar par jour pour vivre.

**La mondialisation n'a donc pas réduit les écarts entre pays riches et pays pauvres, mais a contribué à les accroître.** Comme le souligne le PNUD dans son *Rapport mondial sur le développement humain* publié en 2002, les progrès de la démocratie ne vont pas nécessairement de pair avec le développement : ce décalage favorise les discours autoritaires et populistes.

D'après ce rapport, le revenu des 1 % les plus riches au monde est équivalent à celui des 57 % les plus pauvres ; le revenu cumulé des 10 % d'habitants les plus riches des Etats-Unis est équivalent à celui des 43 % d'habitants les plus pauvres de la planète (c'est-à-dire que le revenu cumulé des 25 millions d'Américains les plus riches est égal à celui de près de deux milliards de personnes) ; le revenu des 5 % les plus riches est 114 fois supérieur à celui des 5 % les plus pauvres de la planète.

**Dans le même temps, les études scientifiques sur la dégradation de la couche d'ozone ou sur le réchauffement climatique** devaient favoriser la mobilisation de la communauté internationale en faveur de la promotion d'un nouveau modèle de développement.

Le développement durable apparaît ainsi comme un concept particulièrement ambitieux, puisqu'il vise à concilier le développement économique avec la justice sociale et la protection de l'environnement à l'échelle planétaire. Il comporte ainsi trois volets fondamentaux : économique, social et environnemental. Son émergence sur la scène internationale s'explique sans doute en grande partie du fait de la crainte ressentie par certains pays développés que la généralisation du modèle de croissance qui a été le leur depuis la révolution industrielle n'ait des conséquences irréversibles sur l'environnement pouvant aboutir à la dégradation des conditions de vie de l'humanité.

**Le Sommet de Rio en 1992 devait consacrer pour la première fois le développement durable** comme un enjeu majeur des relations internationales. D'autres conférences internationales devaient suivre marquant l'attention croissante de la communauté internationale autour de ces questions.

## **B – Les progrès accomplis au fil des sommets internationaux**

Si la conférence de Stockholm en 1972 a marqué le début de la réflexion des Etats sur le lien entre le développement de l'humanité et la protection de l'environnement, il a fallu attendre la conférence de Rio, vingt ans plus tard, pour que les risques majeurs de dégradation des ressources naturelles et leurs conséquences fassent l'objet de discussions internationales globales. Cette conférence internationale devait permettre de dresser l'inventaire des problèmes affectant la planète : changements climatiques, perte de la biodiversité, désertification, perte de la ressource halieutique, dégradation des sols, épuisement des ressources en eau. Mais elle devait également souligner la nécessité de modifier un modèle de développement essentiellement centré sur la libéralisation des échanges des biens, des services et des capitaux en faisant apparaître la nécessité d'une régulation de la mondialisation économique.

Le Sommet de la terre de Rio a débouché sur l'adoption de la **Déclaration sur l'environnement et le développement**, ainsi que sur une déclaration de principes relatifs aux forêts. Ces textes constituent une sorte de charte du développement durable, puisqu'ils répertorient les principaux domaines d'action qui s'y rapportent : principe de précaution, intégration de la protection de l'environnement comme partie intégrante du développement, responsabilité et solidarité internationale, principe du pollueur-payeur, promotion de la bonne gouvernance et de la participation des citoyens. L'Agenda 21 devait en outre compléter cette déclaration en définissant un programme d'actions concrètes, comportant notamment l'objectif pour les pays développés de consacrer 0,7 % de leur produit intérieur brut à l'aide publique au développement. Enfin, l'adoption de conventions cadres sur le changement climatique, la diversité biologique (ou biodiversité) et la désertification devait inciter les Etats à entreprendre des négociations multilatérales sur ces questions.

**Cinq ans après Rio, le « Sommet planète Terre » de New York a eu des résultats décevants.** Certains pays développés n'ont en effet pas respecté leurs engagements en matière d'aide publique au développement, tandis que certains pays en voie de développement contestaient la notion même de développement durable, perçue comme un frein à la croissance économique et un facteur d'inégalité. L'ensemble des pays se sont néanmoins engagés à élaborer une stratégie nationale du développement durable : l'articulation entre la dimension internationale du développement durable et la nécessité de mobiliser les acteurs dans chaque pays, afin de promouvoir des politiques adaptées à la diversité des situations apparaissait ainsi clairement.

**D'autres conférences consacrées à des thèmes plus circonscrits** devaient décliner certains thèmes abordés à Rio : la Conférence

internationale sur la population et le développement du Caire (1994), le Sommet mondial pour le développement social de Copenhague (1995), la quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Pékin (1995), la deuxième Conférence sur les établissements humains à Istanbul dite Habitat II (1996), le Sommet mondial de l'alimentation à Rome, consacré à la sécurité alimentaire (1996), le Sommet de Kyoto sur le climat (1997), le Sommet du millénaire de New York réaffirmant dans une déclaration les objectifs internationaux pour le développement (2000), la troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (Bruxelles) et la Conférence mondiale contre le racisme (Durban) qui ont eu lieu l'année dernière.

**La fréquence de ces conférences est révélatrice de l'attention portée par la communauté internationale aux problèmes intéressant le développement durable.** Elle souligne en même temps les multiples facettes de cette notion et le risque qu'elle ne puisse dépasser le stade de la logique incantatoire dans un monde caractérisé par la prégnance des relations marchandes. Aussi, la Conférence ministérielle de l'OMC de Doha (novembre 2001) a-t-elle cherché à clarifier les relations entre normes commerciales et normes environnementales, et à consacrer le développement comme une question préalable à toute poursuite de la libéralisation des échanges. La conférence de Monterrey (mars 2002) devait poursuivre ce mouvement en améliorant le financement du développement.

Dans ce contexte, l'organisation du Sommet de Johannesburg, dix ans après Rio, visait à sortir des logiques sectorielles pour traiter l'ensemble des problèmes intéressant le développement durable. L'ambition de ce programme s'est heurtée à d'importantes oppositions, qui ont limité la portée des principes retenus par la déclaration politique et par le plan d'action adoptés. En revanche, les initiatives volontaires dites de type 2, constituées de partenariats entre tous les acteurs publics ou privés intéressés, ont montré une réelle mobilisation de la communauté internationale au sens large du terme (Etats et sociétés civiles) pour la concrétisation des objectifs de développement durable.

## **C – L'ONU, cadre de concertation et d'action**

Même si le bilan du Sommet de Johannesburg apparaît en demi-teintes, il a eu le grand mérite de montrer la nécessité de nouveaux mécanismes de régulation et sonné le glas des approches sectorielles. Il apparaît en effet aujourd'hui difficile de dissocier le commerce international du développement et de la protection de l'environnement, même si l'approche transversale de ces questions soulève d'importantes résistances au sein de la communauté internationale et rend difficile l'élaboration d'un consensus. La notion même de développement durable plaide en tout cas pour une meilleure coordination des organes internationaux que sont

l'OMC, le FMI et la Banque mondiale et une plus grande unité d'action avec la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

**Le Sommet de Johannesburg a ainsi montré l'existence d'un besoin de régulation de la mondialisation.** En réunissant tous les acteurs, Etats, collectivités locales, entreprises, organisations non gouvernementales, mouvements sociaux, il a illustré le défi que constitue la mise en place d'une gouvernance mondiale. Si de nombreuses critiques ont pu être adressées aux mécanismes de la négociation internationale onusienne du fait de sa lourdeur et de son manque de transparence, l'ONU est bel et bien apparue comme le meilleur cadre pour aborder l'ensemble des questions intéressant le développement durable. Il revenait en effet à chaque Etat d'arrêter sa position dans la phase préparatoire au sommet en procédant aux consultations nécessaires, puis les réunions de diplomates et d'experts ont dégagé les points d'accord et de divergence, permettant ensuite aux membres des gouvernements puis aux chefs des exécutifs d'arrêter les principes de la déclaration et du plan d'action.

Certes, cette procédure de discussion a nourri de nombreuses critiques. Les contraintes du « format viennois » qui limite le droit de parole à un seul pays pour l'ensemble du groupement régional qu'il représente (à Johannesburg : le Danemark pour l'Union européenne, le Venezuela pour le G 77), le manque d'information sur le déroulement des négociations et la longueur des débats convenus en séance plénière ont ainsi pu être brocardés. De même, l'éloignement géographique entre les délégués officiels et les ONG ou les mouvements sociaux a fait l'objet de reproches. Il n'empêche que le Sommet a montré le rôle pivot des Etats et de l'ONU pour relayer les aspirations de la société civile et pour arbitrer des intérêts et des visions qui, certes, divergent, mais n'en appellent pas moins un cadre de discussion dont la légitimité n'est pas contestable.

#### **D – Des intérêts et des visions divergents**

Force est de constater que les résultats du Sommet de Johannesburg sont contrastés : autant la mobilisation des acteurs (Etats, collectivités locales, ONG, entreprises) autour des projets concrets de développement durable est apparue forte, autant le résultat de la négociation onusienne a déçu. Il est vrai qu'en passant du champ de la protection de l'environnement tel qu'il avait été abordé à Rio, à celui de la lutte contre la pauvreté, les clivages entre les pays sont apparus de manière plus nette. Dans ce contexte, la négociation a longuement achoppé sur les questions relatives au commerce, au financement et à la globalisation, ainsi que sur l'affirmation de la dimension sociale du développement durable.

**Malgré le volontarisme affiché par l'Union européenne, les oppositions des Etats-Unis et des pays en voie de développement**, regroupés pour la plupart au sein du G 77, ont fortement limité la portée des résultats obtenus dans la déclaration politique et le plan d'action arrêtés à Johannesburg. Pour la plupart des pays en voie de développement, leur réticence s'explique par la crainte que de nouvelles contraintes environnementales ou sociales n'obèrent leur possibilité de développement en diminuant les avantages comparatifs dont ils disposent sur le marché international. En clair, ils redoutent que la protection de l'environnement défendue par la majorité des pays développés les écarte de la croissance économique, alors même qu'ils ne disposent pas des technologies et des connaissances pour pouvoir produire en respectant les normes environnementales.

**S'agissant des Etats-Unis**, ils se sont également opposés à tout engagement chiffré et assorti d'échéances précises et ils ont à nouveau manifesté leur opposition à tout dispositif contraignant en matière de réduction de l'émission des gaz à effet de serre. Cette position s'explique largement par le refus des Etats-Unis de modifier le mode de vie de leurs habitants et leur mode de production, largement fondé sur la consommation massive d'énergie en grande partie d'origine fossile.

Il est vrai que la question des gaz à effet de serre n'a pas été le seul point de blocage des négociations. **Les pays du Sud** ont ainsi reproché aux pays de l'Union européenne et aux Etats-Unis d'empêcher le développement de leur agriculture en subventionnant largement leur secteur primaire et en protégeant leur marché des exportations agricoles. Si l'Union européenne est apparue en pointe sur la question de l'aide publique au développement et sur la réduction des gaz à effet de serre, elle n'en a pas moins fait l'objet de fortes critiques pour sa politique agricole.

**Des clivages forts** sont donc apparus sur de multiples dossiers et ont, en définitive, limité les avancées, au point que certains ont estimé que les délégués officiels du Sommet de Johannesburg avaient passé plus de temps pour ne pas céder de terrain par rapport aux acquis de Rio et de Doha, que pour avancer de manière décisive dans la promotion du développement durable. Le plus grand succès de Johannesburg aura donc été celui de la mobilisation des acteurs qui s'est concrétisée dans les nombreuses actions dites de type 2 et qui devront être mises en œuvre dans les prochaines années.

**En tout état de cause, au vu des clivages apparus à Johannesburg, les prochaines conférences internationales consacrées au développement durable ne pourront faire l'économie d'un examen approfondi de l'articulation entre le droit international commercial et**

**le droit international environnemental ou social.** Force est en effet de constater qu'aujourd'hui l'OMC dispose d'un pouvoir de sanction qui fait défaut aux autres organismes, qu'il s'agisse par exemple du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation internationale du travail (OIT) ou de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Au moment où les entreprises mettent en œuvre des critères d'évaluation fondés sur l'éthique, il semble urgent que l'OMC réoriente son action en redéfinissant le corpus de règles qu'elle applique d'une logique strictement économique à une logique plus qualitative, prenant en compte de nouveaux paramètres davantage fondés sur l'intérêt général que sur une stricte logique de prix.

## **E – Le rôle et l'action de la France**

Si le développement durable est devenu un objet du droit international, il n'en reste pas moins dépendant de l'engagement des Etats et des acteurs de la société civile en sa faveur. **Aussi la France s'est-elle fortement impliquée** pour la mise en œuvre des engagements souscrits à Rio ainsi que pour la préparation du Sommet de Johannesburg.

S'agissant des prolongements du Sommet de Rio, la France a ratifié la convention climat et elle a été la première au sein de l'Union européenne à préparer la ratification du protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre. La convention sur la diversité biologique a, pour sa part, été ratifiée le 1<sup>er</sup> juillet 1992 et la France s'est engagée par plusieurs conventions ou engagements internationaux visant à garantir la préservation des ressources biologiques sur le long terme. La France s'est également engagée depuis une dizaine d'années en faveur du renforcement de l'action internationale en matière de conservation de la nature. Son action en la matière s'articule autour des objectifs suivants :

- la promotion d'une véritable solidarité entre les générations, entre les peuples et entre les territoires et la lutte contre l'exclusion et la pauvreté ;
- le développement des stratégies de promotion de la santé ;
- l'application d'une gestion responsable des ressources naturelles, c'est-à-dire la réconciliation entre environnement et développement économique et social par la promotion de modes de production et de consommation durables ;
- l'affirmation de la dimension culturelle comme facteur d'identité et de valeur ;
- la promotion de la création d'emplois décents et d'entreprises ;
- la préparation de l'avenir par le renforcement de la recherche, de l'éducation et de la formation.

Ces objectifs ont été récemment confortés et redéfinis dans le cadre de l'élaboration de la **stratégie nationale de développement durable** fondée sur une large concertation. Cette stratégie résulte des contributions des différents acteurs présentées lors des Assises nationales du développement durable des 11 et 12 mars 2002 à Toulouse, ainsi que des travaux du comité français pour le Sommet mondial du développement durable, rendus publics à Rennes les 1<sup>er</sup> et 2 juillet dernier. Cette phase préparatoire au Sommet lui-même a montré l'implication des collectivités locales, des organisations non gouvernementales et des entreprises en faveur du développement durable, tant pour la définition de ses principes que pour la mise en œuvre de projets concrets, notamment dans les pays en voie de développement.

La position française est, à plus d'un titre, originale : outre la **défense de la diversité culturelle**, comme l'une des composantes du développement durable, elle a tenté de promouvoir une **réorientation de l'aide au développement** afin de permettre la conciliation entre l'objectif de protection de l'environnement à l'échelle planétaire et celui du développement des pays les plus défavorisés.

**L'intervention du chef de l'Etat** en séance plénière au Sommet de Johannesburg a ainsi marqué les esprits par son volontarisme et son engagement pour la modification du modèle actuel de développement économique. Partant du constat selon lequel *« si l'humanité entière se comportait comme les pays du Nord, il faudrait deux planètes supplémentaires pour faire face aux besoins »*, le Président de la République a dressé la liste des cinq chantiers prioritaires : le changement climatique, l'éradication de la pauvreté, la diversité biologique et culturelle, le changement des modes de production et de consommation, la mise en place d'une gouvernance mondiale pour humaniser et maîtriser la mondialisation.

Ce discours a montré l'existence d'une **continuité dans les positions françaises au sein des différentes enceintes internationales** et dans les différents sommets de la période récente : le thème de la diversité culturelle a ainsi fait l'objet de prises de positions tant dans le cadre de l'OMC avec la défense de l'exception culturelle, qu'au Sommet de la Francophonie de Beyrouth, qui a proposé d'instituer une convention sur la diversité culturelle dans le cadre de l'UNESCO ; la nécessité de réorienter l'aide au développement et de stimuler la recherche scientifique et technologique avait pour sa part fait l'objet de discussions à Doha et à Monterrey et devrait, après Johannesburg, faire l'objet de négociations dans le cadre du prochain G8 d'Evian.

**Ce rôle et cette action de la France en faveur du développement durable devraient faire l'objet d'une plus grande implication de la francophonie.** Certes, le Sommet de Johannesburg a

donné lieu à une rencontre des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage, mais il apparaît nécessaire sur ces questions d'associer davantage la société civile des pays francophones et de sortir l'organisation francophone de son îlot interétatique. L'Organisation internationale de la francophonie devrait jouer ce rôle d'animateur, tant votre Rapporteur a pu constater sur place la demande de supports d'information francophones et le besoin de lieux de rencontres et de concertation entre les différents acteurs francophones du développement durable (ONG, entreprises, collectivités locales). Le Sommet du développement durable a montré l'implication des acteurs non étatiques dans la négociation et dans l'élaboration des projets : la francophonie doit donc en tirer toutes les conséquences dans son fonctionnement et dans ses objectifs.



## **II – LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

Selon la formule employée par Mme Roselyne Bachelot à Johannesburg, les résultats du Sommet sont « moins bons que ceux espérés, mais meilleurs que ceux attendus », tant les clivages entre États ont été forts et nombreux. A côté des engagements mêmes pris à Johannesburg, d'autres cadres d'action ont été définis comme prioritaires pour les prochaines années : il s'agit de la promotion de la bonne gouvernance, de la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre et de l'accès à l'eau et à l'énergie.

### **A – Les engagements de Johannesburg**

Les résultats mêmes du Sommet sont en définitive limités, mais certaines avancées méritent d'être soulignées :

- la dimension sociale du développement durable a été affirmée, notamment du fait de la référence à l'Organisation internationale du travail ;
- le principe de précaution a été étendu, à la demande de la France et en dépit des réticences américaines, au domaine de la santé en intégrant les notions d'évaluation et de gestion du risque ;
- le plan d'action contient à la fois une référence solide aux droits de l'homme et une avancée sur la diversité culturelle pour laquelle la France a obtenu le soutien de ses partenaires européens ;
- l'objectif défendu par la France et par l'Union européenne d'un accès à l'eau potable et à un système d'assainissement de la moitié des populations qui en sont dépourvues d'ici 2015 a été intégré au plan d'action ;
- le texte du plan d'action comporte par ailleurs un engagement de la communauté internationale en faveur du développement des énergies renouvelables et institue un mécanisme de suivi ;
- sur les changements climatiques, conformément aux demandes de la France et de l'Union européenne, le texte du plan d'action appelle les États n'ayant pas ratifié le protocole de Kyoto à le faire rapidement en rappelant que le Sommet du millénaire avait prévu son entrée en vigueur en 2002 ;
- l'aide publique au développement doit être accrue et réorientée afin de devenir un vecteur de bonne gouvernance et un outil au service de la mobilisation des investissements privés.

**En définitive les engagements – plus ou moins contraignants – pris à Johannesburg ont permis de dégager les priorités d'action en matière de développement durable pour les prochaines années : la**

promotion de la bonne gouvernance ; la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre ; l'accès à l'eau et à l'énergie.

## **B – La promotion de la bonne gouvernance**

Le thème de la bonne gouvernance est devenu récurrent depuis les conférences de Doha et de Monterrey. Il recoupe à la fois certaines interrogations sur la gouvernance mondiale et d'autres intéressant les Etats eux-mêmes.

S'agissant de la gouvernance mondiale, le Sommet de Johannesburg a montré la difficulté qu'il y avait à aborder de manière transversale les questions relatives au développement durable. Il a ainsi montré les inconvénients de la multiplication des enceintes de négociation (conférences de l'OMC, G8, G25) et l'excessive spécialisation des organes internationaux (FMI, Banque mondiale, instance de règlement des différends de l'OMC).

Pour cette raison, **le Président de la République a fait de la gouvernance mondiale l'un des chantiers prioritaires de l'après Johannesburg**. Il a ainsi proposé que l'existence de biens publics mondiaux soit reconnue et souhaité un renforcement de la cohérence de l'action internationale en matière de développement durable par l'institution d'un **Conseil de sécurité économique et social**.

Par ailleurs, la réflexion lancée par la France lors de sa présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2000, à propos de la **création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME)** comparable dans son fonctionnement et dans ses attributions à l'actuelle organisation mondiale du commerce, a été réaffirmée à Johannesburg par le chef de l'Etat. Partant du constat de la faiblesse du droit environnemental international par rapport au droit commercial, l'Union européenne puis le conseil d'administration du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ont travaillé sur ses questions. Le forum mondial des ministres de l'environnement qui s'est tenu à Carthagène du 13 au 15 février 2002 a abouti au renforcement des structures existantes et à l'affirmation de l'autorité du PNUE, sans pour autant permettre l'émergence d'une véritable autorité environnementale au sein des Nations unies, notamment en raison des préventions des Etats-Unis sur ce point.

Dans l'attente d'une telle évolution des institutions internationales, **la France a proposé que la Commission du développement durable des Nations unies soit investie d'une fonction d'évaluation par les pairs**, comparable à celle exercée au sein de l'OCDE pour les politiques économiques. Cette nouvelle mission de la Commission

devrait permettre de vérifier l'application de l'agenda 21 et du plan d'action de Johannesburg.

Mais la question de la bonne gouvernance a également été abordée sous l'angle de la politique intérieure des Etats. Les critères de la **participation des citoyens et celui de la transparence** de la décision publique - dès lors que celle-ci présente un impact sur l'environnement - ont été réaffirmés avec force. L'autonomie des décideurs locaux est également indispensable pour mettre en œuvre les projets de développement au plus près des réalités du terrain.

Les prochaines réunions internationales consacrées à l'aide publique au développement, et notamment les réunions du G8 qui seront organisées prochainement en France, devront renforcer le lien entre l'attribution des aides et l'évaluation du respect de critères de bonne gouvernance. Celle-ci est en effet indispensable au succès des projets de développement et à la mise en œuvre des politiques de développement durable.

### **C – La lutte contre l'émission de gaz à effet de serre**

Les discussions sur les changements climatiques qui ont eu lieu à Johannesburg se sont heurtées à l'opposition des Etats-Unis pour définir des objectifs précis assortis d'un échéancier en matière de réduction de l'émission des gaz à effet de serre. Elles ont néanmoins eu le mérite d'accélérer le processus d'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, puisque le Canada et la Russie ont annoncé leur volonté de ratifier ce protocole, ce qui devrait lui permettre de prendre effet, en dépit de l'opposition américaine.

Il faut dire qu'il y a **urgence à agir dans ce domaine** : le rapport mondial sur le développement humain publié par le PNUD en 2002 indique ainsi que les émissions de dioxyde de carbone sont passées de 5,3 milliards de tonnes en 1980 à plus de 6,6 milliards en 1998. Les pays de l'OCDE, qui représentent 14 % de la population mondiale, émettent à eux seuls 44 % du dioxyde de carbone et les Etats-Unis sont responsables de près du quart des émissions à l'échelle planétaire.

**Le protocole qui avait été adopté en 1997** dans le cadre de la convention des Nations unies sur les changements climatiques impose aux pays industrialisés des objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012. Selon les pays, les émissions doivent être réduites ou limitées dans leur progression dans une fourchette comprise entre -8 % et +10 % par rapport aux émissions de 1990. Les pays de l'Union européenne sont tous soumis à un objectif de

diminution de 8 % de leurs émissions, à l'exception de la France, astreinte à un objectif de stagnation de ses émissions<sup>1</sup>. A l'heure actuelle, les pays en voie de développement ne sont soumis à aucune obligation en la matière.

**Au 1<sup>er</sup> août 2002, 77 parties avaient ratifié le protocole de Kyoto**, dont les 15 pays de l'Union européenne et 6 candidats à l'élargissement (Chypre, la République tchèque, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et la Lettonie). Pour que le protocole entre en vigueur il faut que les parties représentent au moins 55 % des émissions de dioxyde de carbone des pays ayant un engagement de réduction. A l'heure actuelle les pays ayant ratifié représentent 35,9 % de ces émissions (compte tenu de la ratification par le Japon et par l'Union européenne). Les ratifications par la Russie (17,4 %) et la Pologne (3 %) devraient permettre au protocole d'entrer en vigueur. Les Etats-Unis (36,1 %) et l'Australie (2,1 %) ont fait part de leur intention de ne pas ratifier le protocole. La mise en place d'un système de vente des droits d'émission devrait toutefois, à terme, les inciter à rejoindre les pays signataires, d'où la nécessité que le protocole puisse entrer en vigueur le plus rapidement possible.

#### **D – L'accès à l'eau et à l'énergie**

L'accès à l'eau et à l'énergie a constitué l'un des points forts du Sommet de Johannesburg : ressources rares et inégalement réparties sur la planète, elles sont clairement apparues comme un levier incontournable du développement durable.

**S'agissant de l'eau, le plan d'action arrêté par le Sommet** prévoit que d'ici 2015 la moitié des populations qui n'y ont pas accès disposeront d'eau potable et bénéficieront d'un système d'assainissement. En réunissant les collectivités locales et les principales entreprises concernées dans un lieu spécifiquement consacré à l'eau, dénommé le *Waterdome*, le Sommet de Johannesburg a fait de l'eau un sujet à part entière du développement durable. Les grandes entreprises françaises reçues par votre Rapporteur ont d'ailleurs fait part de leur satisfaction sur ce point en soulignant notamment l'intérêt que représente pour elles la reconnaissance par la communauté internationale de la notion de partenariat public-privé. Elles ont par ailleurs participé à plusieurs projets de type 2 retenus par le Gouvernement et dont la liste figure en annexe du présent rapport.

**S'agissant de l'énergie, le principe du développement des énergies renouvelables** a été retenu dans le plan d'action de Johannesburg. A la différence de l'eau et de l'assainissement, le principe retenu à l'issue

---

<sup>1</sup> Cf. annexe n°3 sur les émissions de gaz à effet de serre par la France

des négociations ne comporte aucun calendrier précis ni d'objectif chiffré. Ce point est pourtant essentiel : à titre d'exemple, en intégrant le secteur des transports, la production et la consommation d'énergie en France est responsable de 80 % des émissions de dioxyde de carbone, de 93 % des émissions de d'oxydes d'azote, de 80 % des émissions de dioxyde de soufre, de 75 % des émissions de monoxyde de carbone et de 51 % des émissions de composés organiques volatils.

Pour cette raison le découplage de la croissance économique et des nuisances liées à la consommation d'énergie constitue un enjeu majeur. Il convient donc d'améliorer l'efficacité énergétique, notamment par les économies d'énergie, et de développer les énergies renouvelables, telles l'énergie éolienne, l'hydraulique, le photovoltaïque et l'incinération des ordures ménagères. Outre le cadre juridique international lié à la réduction des gaz à effet de serre, l'accès à l'énergie et l'amélioration de sa production et de sa consommation au regard des critères de durabilité nécessitent une implication des différents acteurs dans le cadre des actions dites de type 2. Là encore, comme pour l'eau, le recours à la formule des partenariats public-privé constitue la bonne solution.



### **III – L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

L'engagement de notre pays en faveur du développement durable a été clairement ressenti lors du Sommet de Johannesburg. Il s'agit maintenant de poursuivre l'action tant au niveau national que dans le cadre de l'Union européenne. Cette action implique d'associer l'ensemble des acteurs présents au sommet (Etat, collectivités locales, ONG, entreprises) et de promouvoir la diffusion des partenariats public-privé dont notre pays a une longue expérience.

#### **A – La charte de l'environnement**

Acte hautement symbolique, la Charte de l'environnement est l'un des engagements du chef de l'Etat. Elle vise à consacrer la protection de l'environnement en inscrivant cet objectif dans la norme la plus élevée de notre ordre juridique, la Constitution. Cette démarche est ainsi complémentaire de celle entreprise par notre pays à l'échelon international en faveur du développement durable.

**Cette charte aura donc valeur constitutionnelle**, puisqu'elle sera placée aux côtés de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du préambule de 1946, qui servent de fondement au contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel avant la promulgation des lois. Cette charte est actuellement élaborée par une commission présidée par M. Yves Coppens, qui a été installée le 26 juin dernier. Le projet de charte doit être présenté en conseil des ministres le 4 juin 2003, soit la veille de la prochaine journée mondiale de l'environnement. Il sera ensuite soumis à l'examen du Parlement.

D'après les informations qui ont été transmises à votre Rapporteur, la commission porte une attention particulière aux principes généraux du droit de l'environnement : le principe de précaution ; le principe d'action préventive ; le principe pollueur-payeur et le principe de participation des citoyens à la décision.

#### **B – L'adossement à l'Union européenne**

Le rôle de l'Union européenne en matière de développement durable est aujourd'hui incontournable et il est clairement apparu lors du Sommet de Johannesburg :

- certaines compétences comme celles relatives au commerce ou à la politique agricole lui ont été transférées, ce qui lui donne un pouvoir décisionnaire propre dans la négociation internationale ;

- dans les autres domaines, la coordination et la concertation entre les pays membres permet d'accroître le poids des demandes et des prises de position lors des négociations.

**Outre le rôle de l'Union lors du Sommet de Johannesburg,** celle-ci a mis en œuvre une véritable politique de développement durable en se fondant sur les traités communautaires. L'article 2 du traité de Maastricht modifié par le traité d'Amsterdam stipule ainsi que « *la Communauté a pour mission (...) de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques (...), une croissance durable et non inflationniste (...), un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le règlement du niveau et de la qualité de vie.* » L'article 6 du traité d'Amsterdam stipule pour sa part que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

Le Conseil européen de Cardiff a approuvé une stratégie d'intégration des objectifs environnementaux dans toutes les politiques et actions communautaires. A l'occasion des Conseils de Lisbonne, Nice et Stockholm, des mesures ont déjà été arrêtées afin de lutter contre la pauvreté et le vieillissement de la population. La stratégie européenne de développement durable a, pour sa part, été arrêtée à Göteborg par les chefs d'Etat et de gouvernement : elle prône l'internalisation des coûts pour responsabiliser les consommateurs et les producteurs dans leurs choix. Cette stratégie vise à combattre le changement du climat en promouvant les sources d'énergie propre, à faire face aux menaces qui pèsent sur la santé publique, d'assurer une gestion plus responsable des ressources naturelles et de promouvoir les transports compatibles avec les objectifs de développement durable.

**Cette stratégie de long terme** vient compléter certains instruments juridiques du droit communautaire dérivé, bien connus, et qui sont déjà en vigueur ou en cours de transposition. On pourra citer à titre d'exemple, la directive « habitats » du 21 mai 1992, qui concerne la conservation des habitats naturels ainsi que celle de la faune et de la flore, et qui doit se traduire par la constitution, dans l'ensemble des Etats membres de l'Union, de zones protégées relevant du réseau « natura 2000 ». En tout état de cause, et l'exemple des zones « natura 2000 » est là pour le rappeler, l'adossement à l'Union européenne ne saurait dispenser les autorités nationales et l'ensemble des acteurs concernés (collectivités locales, ONG,

entreprises, associations) de se mobiliser pour que les objectifs du développement durable trouvent une traduction concrète.

### **C – Une pluralité d’acteurs**

L’une des principales caractéristiques du développement durable est qu’il concerne une pluralité d’acteurs : pour être mis en œuvre, il nécessite à la fois un décloisonnement entre les différentes institutions publiques et une multiplication des coopérations avec l’ensemble des acteurs concernés.

**Au niveau international**, l’engagement de la France se traduit par sa contribution volontaire au sein de certains fonds ou programmes. A titre d’exemple on citera le Fonds pour l’environnement mondial, créé en 1991, et administré par la Banque mondiale. La France y a contribué à hauteur de 376,5 millions d’euros depuis la création du fonds et sa contribution devrait s’élever à 164 millions d’euros pour la période courant de 2002 à 2006, ce qui correspond à une augmentation de notre effort de 25 % en euros et 8 % en droits de tirage spécial par rapport à la période précédente (1998-2002). S’agissant du Programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE), la contribution volontaire française a doublé, passant de un à deux millions d’euros entre 2001 et 2002, une moitié étant financée par le ministère des Affaires étrangères, l’autre par le ministère de l’Ecologie et du développement durable.

**Au niveau national, les différents partenaires publics** sont très nombreux et agissent pour la plupart d’entre eux dans le cadre de politiques sectorielles. Au Sommet de Johannesburg, les ministères français présents étaient au nombre de cinq : outre le ministère de l’écologie et du développement durable et le ministère des affaires étrangères, on comptait le ministère de l’économie et des finances (par le biais de la direction des échanges économiques extérieurs), le ministère de l’agriculture et le ministère des affaires sociales. Le champ couvert par la notion de développement durable est tellement vaste qu’il nécessite une bonne coordination pour permettre la conduite d’actions transversales. Ce besoin de coordination est d’autant plus nécessaire que les administrations se sont parfois dotées d’outils spécifiques qui disposent d’une certaine autonomie juridique : on pourra citer l’Agence de l’environnement et de la maîtrise d’énergie (ADEME) ou l’Agence française du développement (AFD) dont l’action est incontournable en matière de développement durable.

Pour cette raison, **un séminaire gouvernemental** réunissant, sous la présidence du Premier ministre, l’ensemble des membres du Gouvernement le 14 novembre prochain doit permettre de faire l’inventaire des projets et de coordonner les actions de telle sorte que chaque

administration intègre les préoccupations en matière de développement durable. Ce séminaire devrait permettre de définir un cadre d'action permettant de donner suite aux engagements de Johannesburg en définissant à la fois des actions transversales et des politiques sectorielles. **La forte implication des collectivités locales, des entreprises et des ONG** perceptible lors de la préparation du sommet de Johannesburg et durant le déroulement de la négociation doit par ailleurs être prise en compte par les pouvoirs publics qui doivent continuer à associer l'ensemble des acteurs concernés.

Ce besoin de coordination est d'autant plus important que différents organismes et institutions ont été créés progressivement pour développer la capacité nationale de veille, d'observation et de suivi environnemental et sanitaire, avec le souci constant de la bonne représentation des partenaires et de l'indépendance des commissions de conseil :

- **la Commission Française du Développement Durable**, créée en 1993, en est le fer de lance. Elle a pour fonction d'ouvrir le débat sur le développement durable à la société civile. Après une période de production et de diffusion de documents d'analyse et de traductions concrètes du concept de développement durable, elle constitue aujourd'hui un « panel » pluridisciplinaire de très haut niveau de la société française (scientifiques, économistes, juristes, enseignants, créateurs, professions libérales, agriculteurs, syndicalistes, etc.). Interface entre les experts et la société civile, elle produit régulièrement, pour le Premier ministre, des avis sur des sujets tels que le principe de précaution, les OGM, la brevetabilité du vivant, les mécanismes de Kyoto ;

- **l'ADEME** accompagne la mise en œuvre des politiques de l'Etat en inspirant la recherche-développement, en aidant à la décision et en diffusant les pratiques exemplaires dans ses secteurs de compétences : déchets, qualité de l'air et réduction des émissions polluantes, maîtrise des consommations énergétiques et incitation au développement des énergies renouvelables, réhabilitation des sites pollués, lutte contre le bruit, développement du management environnemental et développement de technologies propres et sobres ;

- **l'Agence française de développement**, dont la tutelle est exercée par le ministère de l'Economie et des Finances, le ministère des Affaires étrangères et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, contribue par ses concours financiers à la réalisation de projets productifs publics et privés ; elle assure en outre le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), instrument bilatéral de financement de projets, abondé par le Trésor à hauteur de 16,77 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2003 ;

- **l'IFEN** traite et diffuse des données sur l'environnement à des fins d'information générale et d'aide à la décision. Il est le point focal nationale de l'Agence européenne pour l'environnement ;

- **la Commission Nationale du Débat Public** vise à associer le public à l'élaboration des grands projets d'aménagement. Créée par une loi de février 1995, et mise en place en septembre 1997, elle est composée de parlementaires et d'élus locaux, de membres de l'administration, de représentants d'associations de protection de l'environnement, de représentants des usagers et de personnalités qualifiées. A ce jour, la CNDP a fait l'objet de 20 demandes de débat et en a conduit 7 ; sa réforme, en février 2002, la transforme en Autorité administrative indépendante (AAI), avec un champ d'intervention et des moyens fortement accrus, puisque le nombre de débats passera à une vingtaine de débats par an ;

- **le Comité de la Prévention et de la Précaution** a la triple mission de contribuer à mieux fonder les politiques environnementales sur les principes de précaution et de prévention, d'exercer une fonction de veille, d'alerte et d'expertise sur les problèmes de santé liés aux perturbations de l'environnement, et de faire le lien entre la recherche et la connaissance scientifique, et l'action réglementaire ;

- **la Commission des Comptes et de l'Economie de l'Environnement** a pour mission d'assurer le rassemblement, l'analyse et la publication de données économiques décrivant les activités concourant à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, les impacts sur l'environnement des activités des différents secteurs économiques, les ressources et le patrimoine naturels ;

- **le Conseil National de l'Evaluation** est chargé de proposer et donner un avis sur les évaluations de politiques publiques dans un cadre interministériel. Son action concerne les politiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

- **le Comité National de la Sécurité Sanitaire**, créé en 1998, est chargé d'analyser les événements susceptibles d'affecter la santé de la population, et de confronter les informations disponibles. Il assure la coordination de la politique scientifique de l'Institut de veille sanitaire et des agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé, des aliments et de l'environnement. Réuni sous la présidence du Ministre de la santé, il associe les autres ministres intéressés et toute personnalité ou organisme compétent ;

- **l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale**, créée sous la tutelle des ministères de la Santé et de l'Environnement, et installée en 2002, a pour mission d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement en procédant ou faisant procéder, comme

tête de réseau, à toute expertise, analyse ou étude nécessaires, ou en prenant appui sur les services et établissements publics compétents ;

- **l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments**, créée sous la tutelle des ministères de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation, a pour mission d'évaluer les risques nutritionnels et sanitaires des aliments, de mener des activités de recherche et d'appui technique en matière de santé animale, hygiène des aliments et nutrition et d'assurer des missions spécifiques en matière de médicament vétérinaire ;

- **l'Institut de Veille Sanitaire** vise à renforcer le dispositif de sécurité et de veille sanitaire : il surveille l'état de santé de la population et son évolution, par des activités de surveillance épidémiologique, d'évaluation de risques, et d'observation de la santé, notamment en ce qui concerne les maladies infectieuses ;

- **l'Observatoire de la Parité** entre les femmes et les hommes ;

- **le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale** est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre emploi, revenus et cohésion sociale : il dresse un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs et attire l'attention du Gouvernement et de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables ;

- **le Conseil National du Bruit**, qui a été réorganisé pour devenir une instance de concertation et de conseil plus large ;

- **l'Institut du développement durable et des relations internationales**, mis en place à la fin de l'année 2001, et qui vient de commencer ses travaux de recherche, de mise en réseau de l'expertise, et d'interface entre les mondes de la recherche, de l'entreprise, et des institutions.

**Les collectivités locales** constituent également des acteurs déterminants du développement durable, à la fois du fait de leurs compétences en matière de gestion des services publics locaux (eau, transports, déchets, aménagement du territoire, urbanisme) et pour leur implication dans les actions de coopération décentralisée. Outre les échanges d'expérience sur la mise au point et **l'application des agendas 21 locaux**, le Sommet de Johannesburg a été l'occasion pour les collectivités locales présentes de rappeler le rôle essentiel des autorités locales dans la mise en œuvre du développement durable.<sup>2</sup>

Mais certains élus ont fait part de leur regret que la déclaration politique ne mentionne pas davantage le rôle des collectivités locales et se contente d'affirmer la nécessité « de renforcer et d'améliorer la gouvernance à tous les niveaux » (article 27) ou encore « de renforcer l'interdépendance

---

<sup>2</sup> voir en annexe 5 « Progression des agendas 21 locaux dans le monde »

entre les trois piliers du développement durable aux niveaux local, national, régional et global » (article 5). La concertation entre l'Etat et les collectivités locales est pourtant essentielle tant le développement durable doit trouver des traductions au niveau international, au niveau national et au niveau local.

Autre acteur majeur, **les ONG ont montré une grande implication dans la préparation et dans le déroulement du Sommet de Johannesburg**. Un collectif rassemblant plus de cent organisations a été mis en place en vue de coordonner leurs positions avant le Sommet. Le secrétariat de ce collectif a été assuré par une association soutenue par le ministère chargé de l'environnement. Le collectif, dont une soixantaine de membres étaient présents à Johannesburg, a organisé de nombreux événements pendant le Sommet.

Lors de l'audition des représentants du collectif par votre Rapporteur, ceux-ci ont fait part de leur souhait de maintenir un instrument de coordination des ONG impliquées dans le développement durable en soulignant qu'il avait contribué à la cohérence des positions françaises lors du sommet. Ils ont par ailleurs indiqué qu'ils souhaitaient que la politique de concertation engagée en amont du Sommet de Johannesburg se perpétue. Ces deux points sont en effet essentiels, tant le rôle des ONG dans la mise en œuvre des projets dits de « type 2 » et dans la promotion d'une politique de développement durable est important. A cet égard votre rapporteur a apprécié le caractère très constructif de l'audition des représentants du « collectif Joburg » et il souhaite qu'un dialogue régulier entre les pouvoirs publics et les représentants des ONG engagés dans les politiques de développement durable soit mis en place.

Enfin, il convient également de citer **les entreprises parmi les acteurs majeurs intervenant en faveur du développement durable**. L'éco-industrie française est d'ailleurs leader mondial dans cette activité. Les entreprises de ce secteur ont été parmi les premières à intégrer dans leurs rapports annuels des informations sur l'impact environnemental de leurs décisions. Cette démarche volontaire est aujourd'hui encadrée par la loi dite NRE, qui prévoit qu'à compter de l'exercice 2002, 948 entreprises doivent fournir un rapport sur l'impact environnemental et social de leur action.

La diffusion de ces informations répond à une demande latente des actionnaires. Il est d'ailleurs significatif que soient apparues **des agences de notation** spécialisées dans le développement durable et **des indices boursiers « éthiques »**<sup>3</sup> dans lesquels apparaissent aujourd'hui 31 entreprises françaises de taille internationale.

---

<sup>3</sup> Cf. annexe n°4

Votre Rapporteur a rencontré des représentants d'entreprises dont le métier (l'eau, les déchets, l'énergie) fait du développement durable un élément incontournable de leur stratégie. Pour d'autres, tels les constructeurs automobiles, le développement durable a longtemps pu apparaître comme un argument de marketing plutôt qu'un véritable axe stratégique. Il n'empêche que la raréfaction des ressources pétrolières à moyen terme et la sensibilité croissante des consommateurs sur ces questions les conduit à s'investir dans la recherche développement, afin de trouver des solutions technologiques nouvelles et moins polluantes. En tout état de cause, les entretiens avec les représentants des entreprises ont souligné l'importance des partenariats public-privé pour favoriser les investissements du secteur privé dans des secteurs à la rentabilité mal assurée.

#### **D – Le partenariat public-privé**

L'objectif des partenariats public-privé vise à associer les acteurs publics du développement durable (organisations internationales, groupements régionaux, Etats, organismes publics et collectivités locales) avec les acteurs privés (entreprises, organisations non gouvernementales).

**Dans certains cas, le partenariat public-privé est conçu sur le modèle français de la délégation de service public** : il permet ainsi de sécuriser les investissements privés en leur assurant la garantie de l'intervention de la puissance publique. De tels mécanismes sont d'ores et déjà mis en œuvre dans le cadre de projets de développement bénéficiant d'un financement de l'ADEME.

Ce modèle a fait l'objet d'une **déclaration conjointe du Président Jacques Chirac et du Premier ministre britannique Tony Blair à Johannesburg**. Cette initiative franco-britannique vise à mobiliser et à encourager le secteur privé afin qu'il investisse en Afrique. Elle s'inscrit dans le cadre des objectifs définis par les Etats Africains eux-mêmes à travers le NEPAD et elle devrait permettre de faciliter la réalisation de certaines actions de type 2 arrêtées à Johannesburg en alliant les capacités de financement des organismes publics à l'efficacité d'action des entreprises privées.

A cet égard la mise en place d'une **plateforme commune regroupant tous les acteurs publics des projets de développement pourrait être utile**. Les personnes entendues par votre Rapporteur ont en effet insisté sur le morcellement excessif des institutions compétentes en la matière parmi lesquelles on citera l'Agence française de développement (AFD), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

(ADEME), la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la Direction des relations économiques extérieures (DREE), la COFACE et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Le montage des projets pourrait en être grandement facilité.

## **E – Les enjeux du développement durable pour les DOM-TOM**

Les Départements et Territoires d'outre-mer placent la France dans une situation singulière au sein de l'Union européenne au regard des objectifs de développement durable. Certains de ces territoires de la République sont en effet soumis au risque d'une exploitation économique excessive dangereuse pour la diversité biologique (par exemple la forêt guyanaise), tandis que d'autres souffrent du manque d'équipements publics (Mayotte) ou d'un urbanisme mal maîtrisé (la Réunion).

Notre pays a donc des devoirs particuliers pour garantir un développement harmonieux et équilibré de ces régions. En retour, notre compétence en matière de protection environnementale ou de projets de développement durable sera renforcée grâce aux politiques menées sur place et qui pourront être transposées dans d'autres Etats.

**Les Départements et Territoires d'outre-mer constituent donc un défi autant qu'un atout** pour notre pays dans la mise en œuvre des principes retenus au sommet de Johannesburg. Il s'agit de ne pas les décevoir.



## **IV – LES INSTRUMENTS ET CREDITS DU MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

### **A – Les instruments**

Dès le début de 1994, la Direction générale de l'administration et du développement (DGAD) était chargée des suites du Sommet de Rio et de leur mise en œuvre. Au sein de cette direction, le service des affaires internationales devait « favoriser la promotion d'une politique en faveur du développement durable dans les affaires internationales » et le service de la recherche et des affaires économiques, « apporter un appui et une expertise en matière économique dans ce domaine » (article 2-II du décret n° 94-30 du 11 janvier 1994 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'environnement ; article 3 A I et 3-II B de l'arrêté du 11 janvier 1994 portant organisation de directions de l'administration centrale du ministère de l'environnement (JO du 12 janvier).

Lors de la réorganisation du ministère en charge de l'environnement intervenue **en mai 2000, la compétence en matière de développement durable a été attribuée à deux directions issues de la scission de l'ancienne DGAD :**

- la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI). Elle comprend le service des affaires internationales dont les missions furent confirmées : « il contribue au renforcement de la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les activités internationales et européennes » (arrêté du 19 mai 2000 article 2 A (JO du 21 mai 2000) ;

- la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (DEEEE). Sa sous-direction « environnement, régulations économiques et développement durable » est chargée de la prise en compte des préoccupations environnementales dans l'ensemble des régulations économiques ; elle apporte un éclairage économique aux négociations internationales dans le domaine de l'environnement ou ayant un enjeu environnemental. Sa sous-direction de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques est chargée de la prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des décisions et politiques publiques (arrêté du 19 mai 2000, articles 4 C et D, JO du 21 mai 2000). Son service de la recherche et de la prospective, qui exerce des missions d'expertise, assure le secrétariat de la commission française du développement durable. Sa sous-direction des politiques environnementales assure le secrétariat de la préparation de la stratégie du développement durable.

Le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) et le secrétariat d'Etat au développement durable ont, pour leur part, été créés en mai 2002.

Les décrets d'attributions de la ministre de l'écologie et du développement durable et celui du secrétaire d'Etat au développement durable consacrent pour la première fois et de façon explicite la responsabilité particulière du ministère chargé de l'environnement en la matière (décret n° 2002-895 du 15 mai 2002 –JO du 16 mai et décret n°2002-915 du 29 mai 2002 – JO du 30 mai 2002), alors qu'antérieurement cette notion était incluse dans celle de la protection de l'environnement.

## **B – Les crédits**

**Le budget global de l'écologie et du développement durable** prévu pour 2003 s'élèverait, selon les informations disponibles à ce jour, aux montants suivants :

- **768,16 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement** (DO + CP), soit une légère baisse, de l'ordre de 0,16 %, par rapport au budget de 2002

- **990,27 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme** (DO + AP), soit une baisse de 6,07 % par rapport au budget de 2002.

Ce budget est relativement stable par rapport au budget de 2002 puisqu'il ne diminue que de 0,16 % par rapport à l'an dernier. Cela ne traduit pas pour autant un désengagement de l'Etat en matière d'environnement. Il convient en effet de noter que le budget de l'année 2002 avait été marqué par de fortes hausses, tant en DO+CP qu'en DO+AP, en raison de l'extension du périmètre budgétaire du ministère de l'environnement (montée en puissance de la nouvelle Agence de sécurité sanitaire environnementale –AFSSE– et création de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire –IRSN– à partir de la fusion de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants, dont les crédits étaient auparavant pris en charge par le ministère de la santé).

## **BUDGET DE L'ECOLOGIE**

**ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(en millions d'euros)

	<b>Autorisations de programme LFI 2002</b>	<b>Autorisations de programme PLF 2003</b>	<b>Evolution en %</b>	<b>Crédits de paiement LFI 2002</b>	<b>Crédits de paiement PLF 2003</b>	<b>Evolution en %</b>
Titre III	-	-	-	262,43	255,24	- 2,74
Titre IV	-	-	-	368,62	362,23	- 1,73
<i>Total dépenses ordinaires</i>	-	-	-	<i>631,05</i>	<i>617,47</i>	<i>- 2,15</i>
Titre V	49,30	45,79	- 7,12	24,06	28,71	+ 19,35
Titre VI	373,91	327,01	- 12,5	114,31	121,98	+ 6,71
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>423,21</i>	<i>372,80</i>	<i>- 11,91</i>	<i>138,37</i>	<i>150,69</i>	<i>+ 8,90</i>
<b>Total général</b>	<b>423,21</b>	<b>372,80</b>	<b>- 11,91</b>	<b>769,42</b>	<b>768,16</b>	<b>- 0,16</b>

**Les dépenses de personnel**, qui figurent au titre III, sont en légère baisse (-2,7 %) par rapport au budget 2002. Les effectifs prévus pour 2003 s'élèvent à 3476 emplois, soit 2 de plus qu'en 2002. On observe donc une quasi-stabilité, tant dans l'administration centrale qu'au sein des directions régionales de l'environnement (DIREN). S'agissant du service de l'inspection des installations classées, les effectifs sont stabilisés à 1057 emplois. Ces données soulignent les moyens humains relativement faibles du ministère de l'écologie et du développement durable. **Celui-ci n'est d'ailleurs toujours pas doté d'un corps spécifique d'administrateurs civils**, alors même que la technicité des questions qui relèvent du ministère justifie amplement sa création.

Le renforcement des attributions du ministère de l'Ecologie et du développement durable nécessite un accroissement de ses moyens humains. Actuellement, deux tiers de ses agents proviennent du ministère chargé de l'Equipement, 20% sont issus de l'Agriculture, les autres provenant principalement des ministères des Finances et de la Santé. A compter de l'année prochaine, et pour la première fois, un à deux postes d'administrateur civil seront proposés chaque année au sortir de l'ENA et une dizaine de postes seront offerts à l'issue de la scolarité dans les IRA

pour une affectation en administration centrale ou dans les services déconcentrés.

**Les crédits inscrits au titre VI** suivent quant à eux une évolution contrastée. D'une part, les crédits affectés dans le budget précédent à l'INERIS pour financer son extension et la modernisation de ses équipements disparaissent, de même que les dotations consacrées au lancement d'opérations d'investissement dans le domaine de la prévention des risques naturels, des risques technologiques, de la loi sur l'air et de la lutte contre le bruit.

### BUDGET DE L'ADEME

(en euros)

Chapitre / Article	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
44-20 / 20 (interventions)	29 271 000	29 029 265	- 0,83
67-30 / 10 (énergie)	14 783 000	19 867 000	+ 34,39
67-30 / 20 (déchets ménagers)	16 906 000	27 683 000	+ 63,75
67-30 / 30 (dépollution des sols)	2 210 000	4 234 000	+ 91,58
67-30 / 40 (ramassage des huiles)	18 522 000	6 188 000	- 66,59
67-30 / 50 (isolation acoustique)	3 130 000	5 537 000	+ 76,9
67-30 / 60 (pollution atmosphérique)	3 496 000	4 560 000	+ 30,43
67-30 / 70 (surveillance de l'air)	1 933 000	2 931 000	+ 51,63
<b>Total en CP</b>	<b>90 251 000</b>	<b>100 029 265</b>	<b>+ 10,83</b>

D'autre part, l'ADEME (voir tableau ci-dessus) bénéficie d'une croissance de 16,4% de ses dotations. Cette augmentation est ainsi répartie sectoriellement : +34,4 % pour l'énergie ; +63,7 % pour les déchets ménagers ; +91,6 % pour la dépollution des sols ; -66,6 % pour le ramassage des huiles ; +76,9 % pour l'isolation acoustique au voisinage des aéroports ;

+30,4 % pour la lutte contre la pollution atmosphérique ; +51,6 % pour la surveillance de la qualité de l'air.

**Quant aux dépenses en capital exprimées en autorisations de programme**, elles diminuent (de 12,8 % pour l'ADEME et de 35,7 % concernant le lancement de nouvelles opérations d'investissement s'agissant des risques naturels et technologiques, de la loi sur l'air et de la lutte contre le bruit).

Le rôle du ministère de l'écologie et du développement durable est à l'heure actuelle davantage celui **d'un accompagnateur de projets que celui d'un véritable pilote. Aussi de nombreuses politiques intéressant la protection de l'environnement sont-elles financées avec le concours d'autres ministères ou des collectivités locales.**

Le budget global de l'agrégat consacré aux politiques environnementales s'élève à **218,4 millions d'euros en DO+CP**, soit une très légère hausse de 0,6 % par rapport à 2002. Exprimé en DO+AP, ce budget diminue de 1,5%.

**Les dépenses ordinaires** (personnel et fonctionnement), qui représentent plus de 90 % des crédits de cet agrégat, subissent une légère baisse de 1,7 %. **Les dépenses en capital, exprimées en crédits de paiement**, augmentent sensiblement, de près de 29,8 %. **Les crédits inscrits au titre V** augmentent de 38 %, ce qui recouvre d'une part une baisse de 69,3 % des crédits affectés aux engagements internationaux et à la coopération (sur des montants cependant relativement faibles et correspondant en 2002, pour l'essentiel, à la préparation du sommet de Johannesburg) et d'autre part une forte hausse, de l'ordre de 86 %, des crédits d'investissement destinés à l'équipement des DIREN. On doit également noter la hausse de 19,3 % des crédits affectés à l'évaluation environnementale des contrats de plan Etat-régions. **Les crédits inscrits au titre VI** augmentent également de manière sensible (+25,9 %). L'augmentation la plus forte concerne les subventions affectées aux contrats de plan Etat-régions dans le cadre des actions de partenariat associatif pour l'emploi et l'éducation à l'environnement (+391 %). L'accent est également mis sur la mise en place du schéma national de véloroutes et voies vertes ainsi que sur les Agendas 21 (+78,7 %). Les crédits affectés au Fonds de la recherche scientifique et technologique augmentent eux aussi sensiblement (+ 71 %).

**Les dépenses en capital, exprimées en autorisations de programme**, sont presque toutes reconduites. Subissent néanmoins une régression les autorisations de programme destinées aux engagements internationaux (-71,8 %), aux contrats de plan Etat-régions s'agissant des partenariats associatifs pour l'emploi et l'éducation à l'environnement, et celles allouées à l'IFEN (-45 %).

**Enfin, le ministère exerce un rôle important de subvention des associations impliquées dans les questions relatives au développement durable, tant au plan national qu'international.**

Le tableau ci-dessous présente le **montant global des subventions** accordées par le ministère en charge de l'environnement à ces associations :

Année	<b>International</b>	<b>National</b>
	Montant	Montant
1997	141 791 €	185 988 €
1998	974 667 €	275 933 €
1999	1 117 662 €	291 178 €
2000	583 196 €	237 820 €
2001	680 218 €	396 000 €

La politique du ministère consiste à contribuer à travers ses subventions à la structuration des associations autour de thèmes fédérateurs du développement durable comme l'éducation à l'environnement, la lutte contre la désertification, les liens entre le commerce et l'environnement, la préparation du Sommet de Johannesburg.

A titre d'exemple d'action engagée sur le plan international, le ministère a financé l'organisation non gouvernementale (ONG) CARI développement pour animer et former un réseau d'ONG sur le thème de la lutte contre la désertification, l'ONG SOLAGRAL pour organiser des ateliers, des débats et des formations sur le thème « Commerce et environnement ». Pour la préparation du Sommet mondial du développement durable, le ministère a contribué à la création d'un collectif d'ONG dont le secrétariat a été assumé par l'ONG 4D et qui a rassemblé plus de 100 ONG. Le ministère a contribué au financement des frais de fonctionnement du collectif, mais aussi à celui de projets élaborés au sein de ce collectif en particulier dans le domaine de l'éducation à l'environnement. Environ 60 représentants du collectif ont participé au sommet de Johannesburg. Ce collectif a organisé de nombreux événements lors du sommet même et a établi de multiples contacts avec des ONG similaires dans le monde.

Par ailleurs, le ministère subventionne depuis 1999 le **Bureau européen de l'environnement (BEE)** en raison du rôle fédérateur qu'il joue dans les pays de l'Union européenne et dans les futurs Etats membres auprès des associations nationales de protection de l'environnement. Le BEE assure un rôle de veille et d'information auprès de ses membres et vérifie que les politiques internes et externes de l'Union contribuent au développement durable des régions qu'elles concernent.

Pour ce qui concerne le volet national, il faut citer les « Amis de la Terre » pour leur capacité d'information du public sur les enjeux du développement durable, leur capacité d'expertise nationale ainsi que le Comité 21 sur la construction d'une culture commune du développement durable dans ses composantes environnementale, économique, sociale et sociétale. Pour sa part, le Collectif français pour l'éducation à l'environnement (CFEE) conduit une action internationale de mise en réseau et d'échanges des acteurs de l'éducation à l'environnement. Ce collectif a organisé en 2001 à l'UNESCO le 2<sup>ème</sup> forum PLANET'ERE 2.

\*

\* \*

Votre Rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable.



## CONCLUSION

La problématique du développement durable rejoint les interrogations de plus en plus nombreuses sur la **nécessité de réguler la mondialisation**. Dans ce cadre, le besoin de régulation apparaît au grand jour et les Etats, aux côtés des autres acteurs du développement durable, doivent y jouer tout leur rôle.

**Si la concertation préalable au Sommet de Johannesburg** a été globalement satisfaisante, une plus grande transparence lors des négociations aurait été souhaitable. Outre le manque de supports d'informations francophones déploré par la plupart des participants au sommet, un point d'information quotidien réunissant les membres de la délégation officielle et les autres participants français au Sommet aurait été utile et aurait contribué à réduire le sentiment que les négociateurs étaient coupés des préoccupations exprimées par la société civile.

**L'organisation de la francophonie** doit elle-même évoluer, afin d'assurer une meilleure prise en compte des aspirations de l'ensemble des acteurs du développement durable « ayant le français en partage ». Plutôt qu'un monde clos réservé aux négociations intergouvernementales, la francophonie doit devenir un espace d'information et de concertation ouvert sur les sociétés civiles : sa cohérence et son utilité n'en sortiront que renforcées.

**S'agissant du projet de création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME)**, il convient, avant la poursuite des discussions, que la France augmente sa contribution volontaire au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), afin de montrer sa détermination et la cohérence entre sa volonté et ses actes. Dans l'attente de l'éventuelle création de nouvelles instances de régulation à l'échelle mondiale, il est indispensable de rééquilibrer l'OMC en y intégrant les préoccupations sociales et environnementales, qui relèvent aujourd'hui d'organisations internationales dépourvues de tout pouvoir de sanction.

Il convient également d'étudier sérieusement le **problème du financement du développement durable**. Lors du Sommet de Johannesburg, le Président de la République a pour la première fois évoqué, en sus de l'objectif d'une aide publique au développement égale à 0,7 % du PIB d'ici dix ans, le principe d'un prélèvement de solidarité sur les richesses engendrées par la mondialisation. Diverses solutions sont envisageables : la taxe Tobin sur les flux financiers à court terme, la taxe sur les ventes d'armes, la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone.

**L'amélioration des procédures de décision au sein de l'Union européenne** est également indispensable : la pratique actuelle des présidences tournantes et l'aspect très sectoriel des conseils des ministres de

l'Union nuisent à la définition de politiques cohérentes et lisibles dans la durée.

**Au niveau national, le suivi de la mise en œuvre des principes arrêtés à Johannesburg** va par ailleurs nécessiter une bonne coordination entre les différentes administrations et agences concernées. Sans doute le séminaire gouvernemental du 14 novembre prochain devrait permettre de fixer une méthode de travail. Le rôle d'impulsion et de coordination du Premier ministre est à cet égard indispensable pour que le développement durable soit plus qu'un objet incantatoire. Mais, à terme, le **renforcement des attributions et des moyens du ministère de l'écologie et du développement durable semble indispensable**, afin qu'il soit à même de coordonner les actions les plus importantes relevant du développement durable : ce ministère doit ainsi pouvoir passer d'une logique d'accompagnement à une véritable logique d'impulsion.

Sur ce point, il apparaît indispensable de conforter rapidement le rôle du ministère de l'écologie et du développement durable en lui permettant de participer à l'élaboration de la position de la France au sein des **institutions financières internationales**, en lui donnant accès à la **Commission interministérielle des garanties**, chargée de donner son avis sur les garanties publiques octroyée par la COFACE, ou encore en lui donnant un siège au **Conseil de surveillance de l'Agence Française du Développement**.

**Une meilleure coordination entre les pouvoirs publics et les collectivités locales** est également nécessaire afin de permettre les échanges d'expérience et un plus grand soutien dans les entreprises de coopération décentralisée.

**Le développement des partenariats public-privé** pourrait par ailleurs être facilité par la simplification du paysage administratif : la création d'une plateforme unique de soutien des projets de développement durable regroupant l'ensemble des acteurs publics - l'Agence française de développement (AFD), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la Direction des relations économiques extérieures (DREE), la COFACE et le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) - constituerait un progrès notable.

**Enfin, le Parlement apparaît aujourd'hui comme le parent pauvre** des actions entreprises dans le domaine du développement durable. L'association plus poussée de parlementaires aux différents sommets internationaux et à la définition de la stratégie nationale du développement durable est indispensable, afin qu'elle fasse l'objet d'un débat démocratique permettant à l'ensemble de nos concitoyens d'être sensibilisés aux enjeux que représente ce nouveau mode de développement.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 22 octobre 2002, la Commission a examiné pour avis les crédits de l'Ecologie et du Développement durable pour 2003.

**M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur pour avis**, a tout d'abord considéré qu'en raison de l'actualité internationale, il était utile que la Commission des Affaires étrangères se prononce sur les crédits du ministère de l'Ecologie et du Développement durable. Après le Sommet de Rio en 1992, de nombreux sommets sectoriels traitant de questions relatives au développement durable ont eu lieu, mais il a fallu attendre le sommet de Johannesburg, organisé par les Nations unies du 26 août au 4 septembre dernier, pour que l'ensemble de ces questions soient à nouveau abordées dans une même enceinte.

La notion de développement durable a fait son entrée dans le champ de la politique internationale avec le rapport Brundtland de la commission des Nations unies pour l'environnement et le développement. Elle se définit comme le fait de « *répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures* » et concerne à la fois la gestion des ressources naturelles mondiales et la lutte contre les inégalités. Les politiques de développement durable visent donc à contrer les effets négatifs de la mondialisation, alors même que le nombre de pays les moins avancés est passé de 25 à 49 en vingt ans d'après le rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). A l'échelon international, de nombreuses institutions interviennent dans ces politiques sans qu'aucune coordination n'ait lieu. A l'heure actuelle, seule l'OMC dispose d'un véritable pouvoir de sanction : pour cette raison, elle doit intégrer les préoccupations sociales et environnementales dans son fonctionnement et dans ses objectifs.

L'engagement de la France en faveur du développement durable est fort et le discours du Président de la République à Johannesburg a été très bien reçu par la communauté internationale. Par ailleurs, une charte de l'environnement est actuellement en cours d'élaboration : elle est rédigée par une commission présidée par M. Yves Coppins et sera déposée au Parlement à compter du mois de juin 2003. Le Premier ministre a également décidé de réunir un séminaire intergouvernemental le 14 novembre prochain, afin de mettre en œuvre la politique de développement durable en y impliquant l'ensemble des administrations. Les collectivités locales, qui élaborent les « agendas 21 locaux » et conduisent des projets de coopération décentralisée, les entreprises et les ONG jouent un rôle essentiel dans la politique de développement durable. S'agissant des entreprises, des indices éthiques ont été définis afin d'évaluer leur action dans ce domaine.

La baisse de 0,16 % de l'ensemble des crédits du ministère de l'Ecologie et du Développement durable ne marque pas un désengagement de l'Etat en matière de politique environnementale. La portion des crédits du ministère affectée à l'action internationale est faible, car sur ce point il travaille en coopération avec celui des Affaires étrangères. Son budget global ne recoupe pour sa part que 22 % de l'ensemble des budgets publics consacrés à l'environnement, ce qui démontre le caractère transversal des actions entreprises en la matière. Les moyens humains du ministère sont relativement modestes, puisqu'il dispose de 3 476 emplois et qu'il bénéficiera de deux créations de poste pour l'année prochaine. On peut néanmoins s'interroger sur la nécessité de renforcer les moyens du ministère, afin qu'il puisse passer d'une fonction d'accompagnement à une fonction d'impulsion.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Ecologie et du Développement durable pour 2003.*

## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

### ● Pouvoirs publics

- *Mme Marie-Claire Daveu*, conseiller technique chargée de l'écologie et du développement durable, et *M. Emmanuel Glimet*, conseiller technique chargé des affaires économiques internationales au Cabinet du Premier Ministre
- *M. François Pujolas*, Directeur adjoint du cabinet du ministère de l'Écologie et du Développement durable,
- *M. Nicolas de Rivière*, Conseiller au Cabinet du Ministre des Affaires étrangères
- *Mme Bérengère Quincy*, Ambassadrice à l'environnement

### ● Entreprises et Agences

- *M. Jean-Pierre Bourdier*, directeur environnement **EDF**
- *M. François Demarcq*, Directeur Général, *M. François Moisan*, directeur de la stratégie et de la communication et *Mme Dominique Campana*, directrice de l'Action internationale de l'**ADEME**
- *M. Jean-Marc Le Peu*, Directeur des Relations extérieures et *Mme Louise d'Harcourt*, chargée des Relations avec le Parlement et les Elus, **Renault**
- *M. Jean-Pierre Tardieu*, Conseiller du Président, directeur du développement durable et de la prospective et *Mme Marie-Thérèse Suart Fioravante*, Directeur des relations institutionnelles, **Vivendi Environnement**
- *M. Gérard Payen*, Directeur Général, chargé des relations institutionnelles de l'eau et des actions liées à la bataille de l'eau, et *Mme Valérie Alain*, Directeur des Relations institutionnelles, **Suez**
- *M. Jean-Pierre Philibert*, Directeur des relations avec les pouvoirs publics et *Mme Florence Depret*, Chargée de mission, **MEDEF**

### ● ONG

- *Mme Meredyth Ailloud*, Initiatives de Développement Stratégique
- *Mme Martine Belletante*, Présidente de l'Association A l'écoute de la Nature
- *Mme Andrée Buchmann*, Déléguée générale d'Europe et Environnement
- *M. Gahara Doucomé*, Forim
- *Mme Laura Morosini*, Association les Amis de la Terre
- *Mme Yveline Nicolas*, Association 4D
- *Mme Marie-Cécile Thirion*, Solagral
- *M. Farid Yaker*, Coordinateur, Enda Europe



**Annexe 1**

**Sommet mondial de Johannesburg pour le développement durable**

*Communiqué final (extraits)*











**Annexe 2**

**Initiatives de type 2 présentées par le Gouvernement**











**Annexe 3**

**Emissions des gaz à effet de serre en France**







## **Annexe 4**

### **Les principaux indices éthiques**







**Annexe 5**

**Progression des agendas 21 locaux dans le monde**



**Progression des Agendas 21 locaux dans le monde**

---

N°259-V.- Avis de M. Jean-Jacques Guillet sur le projet de loi de finances pour 2003 – Ecologie et développement durable